

Dossier  
informativo  
per i  
Consiglieri  
regionali

*VIII Legislatura*

*La riforma del pubblico impiego:  
dal d.l. 112/2008 al d.lgs. 150/2009*

Trentasette

*Dicembre 2009*

*Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale*  
Adriana Garabello

*Direzione Amministrazione e personale*  
Sergio Crescimanno

*Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale*  
Aurelia Jannelli

*Settore Organizzazione e personale*  
Michele Pantè

A cura di Federica Moi, Claudia Parola

con la collaborazione di Paolo Casavecchia, Roberto Ozella, Luca Raimondi

*Realizzazione grafica:*  
Cinzia Sorgarello, Francesca Mezzapesa

*Torino, dicembre 2009*

## *Indice*

### **Parte Prima**

#### **L'EVOLUZIONE NORMATIVA NEL RAPPORTO**

#### **DI LAVORO PUBBLICO**

|                                                                                                                                      |          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1. L'EVOLUZIONE NORMATIVA NEL RAPPORTO DI LAVORO ALLE<br/>DIPENDENZE DELLA P.A DALL'ARTICOLO 97 COST. AL D.LGS.<br/>165/2001.</b> | <b>5</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|

### **Parte Seconda**

#### **LA RIFORMA "BRUNETTA"**

|                                                                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. PREMESSA</b>                                                                                                                                         | <b>9</b>  |
| <b>2. IL DECRETO LEGISLATIVO 150/2009: LA SUA ARTICOLAZIONE E LE<br/>FINALITÀ</b>                                                                          | <b>12</b> |
| <b>3. AMBITO DI APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 27<br/>OTTOBRE 2009, N. 150</b>                                                                       | <b>14</b> |
| <b>3.1. Considerazioni generali</b>                                                                                                                        | <b>14</b> |
| <b>3.2 Ambito oggettivo di applicazione (articoli da 2 a 7, legge 15/2009,<br/>articolo 1, d.lgs. 150/2009)</b>                                            | <b>15</b> |
| <b>3.3. Ambito soggettivo di applicazione</b>                                                                                                              | <b>17</b> |
| 3.3.1. Premessa                                                                                                                                            | 17        |
| 3.3.2 Materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato (articolo 11,<br>commi 1 e 3, articolo 16, comma 1, articolo 74, comma 1, d.lgs. 150/2009) | 23        |
| 3.3.3. Norme costituenti principi fondamentali dell'ordinamento. Premesse.                                                                                 | 25        |

|                                                                                                                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3.4 Norme costituenti principi fondamentali in quanto espressamente individuati dalle disposizioni del d.lgs. 150/2009 (articoli 3, 4, 16, comma 2; 31 e 74, comma 2).                  | 27        |
| 3.3.5. Norme costituenti principi fondamentali in quanto collegate ad altre qualificate espressamente come principi fondamentali                                                          | 29        |
| 3.3.6 Norme che non si dichiarano principi fondamentali e che modificano il d.lgs. 165/2001. Valutazioni.                                                                                 | 30        |
| <b>3.4. Disposizioni applicabili soltanto alle amministrazioni statali</b>                                                                                                                | <b>31</b> |
| <b>3.5 Applicabilità alle regioni a statuto speciale e alle province autonome</b>                                                                                                         | <b>32</b> |
| <b>3.6. Applicabilità alla Presidenza del Consiglio dei ministri</b>                                                                                                                      | <b>32</b> |
| <b>3.7. Applicabilità al personale docente della scuola e di altri istituti formativi</b>                                                                                                 | <b>33</b> |
| <b>4. SCHEMA RIASSUNTIVO DELL'AMBITO DI APPLICAZIONE</b>                                                                                                                                  | <b>34</b> |
| <b>5. ENTRATA IN VIGORE, TERMINI PER L'ADEGUAMENTO, INDEROGABILITÀ</b>                                                                                                                    | <b>36</b> |
| <b>6. I CRITERI INDIVIDUATI DALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE RIGUARDO ALLA COMPETENZA LEGISLATIVA IN MATERIA DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</b> | <b>40</b> |
| 6.1. Premesse                                                                                                                                                                             | 40        |
| 6.2. La riconduzione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, c. 2, lett. l) Cost.)                             | 40        |
| 6.3. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m) Cost.)                                                     | 45        |
| 6.4. Principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione                                                                                                     | 48        |
| 6.5 Ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti locali                                                                                                         | 50        |
| 6.6. Disciplina della dirigenza pubblica e principio di separazione tra politica e amministrazione.                                                                                       | 54        |

## **Parte Terza**

### **INTERVENTI IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO**

|                                                                                                                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. PREMESSA</b>                                                                                                                                                                    | <b>58</b> |
| <b>2. ORGANIZZAZIONE</b>                                                                                                                                                              | <b>59</b> |
| <b>2.1 Premessa</b>                                                                                                                                                                   | <b>59</b> |
| <b>2.2 Riduzione degli organici (articolo 74, d.l. 112/2008, come convertito l. 133/2008)</b>                                                                                         | <b>59</b> |
| <b>2.3 Spese di funzionamento e disposizioni in materia di gestione delle risorse umane (articolo 22, legge 69/2009)</b>                                                              | <b>60</b> |
| <b>2.4 Part-Time (articolo 73, d.l. 112/2008, come convertito l. 133/2008)</b>                                                                                                        | <b>61</b> |
| <b>2.5 Previdenza complementare degli impiegati pubblici (articolo 8, d.l. 207/2008 come convertito l. 14/2009).</b>                                                                  | <b>62</b> |
| <b>2.6 Incompatibilità nel pubblico impiego</b>                                                                                                                                       | <b>62</b> |
| 2.6.1 Abolizione del divieto di cumulo fra pensione e redditi da lavoro (articolo 19, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)                                                      | 62        |
| 2.6.2 Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (articolo 47, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)                                                           | 62        |
| <b>2.7 Datore di lavoro: comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro (articolo 40, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)</b>                                           | <b>63</b> |
| <b>2.8 Esonero dal servizio (esodo volontario) per il personale delle amministrazioni centrali (articolo 72, commi da 1 a 10, decreto legge 112/2008 come convertito l. 133/2008)</b> | <b>63</b> |
| <b>2.9 “L’organizzazione” nel decreto legislativo 150/2009</b>                                                                                                                        | <b>65</b> |
| 2.9.1 Uffici e dotazioni organiche: premessa                                                                                                                                          | 65        |
| 2.9.2 Fonte di competenza (articoli 32 e 33, d. lgs. 150/2009)                                                                                                                        | 65        |
| 2.9.3 Potere di organizzazione (articolo 34 del d. lgs. 150/2009)                                                                                                                     | 67        |
| 2.9.4 Documento di programmazione triennale (articolo 35 d.lgs. 150/2009)                                                                                                             | 67        |
| <b>3. RAPPORTO DI LAVORO: DAL RECLUTAMENTO ALLA RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO</b>                                                                                                | <b>68</b> |
| <b>3.1 Premesse</b>                                                                                                                                                                   | <b>68</b> |

|                                                                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>3.2 Reclutamento</b>                                                                                                                                                      | <b>69</b>  |
| 3.2.1 Territorializzazione delle procedure concorsuali (articolo 51 d.lgs. 150/2009)                                                                                         | 69         |
| 3.2.2 Concorsi pubblici riservati (articolo 6 d.l. 207/2008 come convertito l. 14/2009)                                                                                      | 69         |
| 3.2.3 Validità graduatorie concorsi pubblici (articolo 5, d. lgs. 207/2008 come convertito l. 14/2009)                                                                       | 70         |
| 3.2.4 Concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato (articolo 17 commi 10, 11, 13 e 19, d.l. 78/2009 come convertito nella l. 102/2009)                             | 70         |
| 3.2.5 Mobilità intercompartimentale (articoli 48 e 49 d.lgs. 150/2009)                                                                                                       | 71         |
| 3.2.6 Progressioni verticali (articolo 62, commi 1bis e 1ter, d. lgs. 150/2008)                                                                                              | 72         |
| <b>3.3 Contratti di lavoro</b>                                                                                                                                               | <b>75</b>  |
| 3.3.1 Contratti atipici (articoli 21, 22 e d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)                                                                                        | 75         |
| 3.3.2 Contratti di lavoro flessibile (articolo 49, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008 e articolo 17, comma 26, legge 102/2009)                                        | 79         |
| <b>3.4 Turn over (articolo 66, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)</b>                                                                                                | <b>80</b>  |
| <b>3.5 Reclutamento del personale nelle società pubbliche (articolo 18, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008; articolo 19 d.l. 78/2008 come convertito l. 102/2009)</b> | <b>81</b>  |
| <b>3.6 Risoluzione rapporto di lavoro</b>                                                                                                                                    | <b>82</b>  |
| 3.6.1 Permanente inidoneità psicofisica (articolo 69 d.lgs. 150/2009)                                                                                                        | 82         |
| 3.6.2 Risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro (articolo 72, comma 11, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)                                                      | 83         |
| <b>4. DIRIGENTI</b>                                                                                                                                                          | <b>86</b>  |
| <b>4.1. Premessa</b>                                                                                                                                                         | <b>86</b>  |
| <b>4.2 I principi e i criteri direttivi della legge delega in materia di dirigenza (articoli 6 e 8, legge 15/2009)</b>                                                       | <b>88</b>  |
| <b>4.3 Il decreto legislativo 150/2009: le competenze dirigenziali.</b>                                                                                                      | <b>95</b>  |
| <b>4.4 Accesso alla qualifica dirigenziale (articolo 47, d.lgs. 150/2009)</b>                                                                                                | <b>96</b>  |
| <b>4.5 Affidamento, durata e rinnovo incarico (articoli 40 e 52, d.lgs. 150/2009)</b>                                                                                        | <b>97</b>  |
| <b>4.6 Responsabilità dirigenziale: primi interventi di modifica (articolo 46 del d.l. 112/2008, come convertito l. 133/2008; articolo 7, comma 9, legge 69/2009)</b>        | <b>100</b> |

|                                                                                                                                                       |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.7 La responsabilità dirigenziale nella legge delega 15/2009</b>                                                                                  | <b>101</b> |
| <b>4.8 Responsabilità dirigenziale nel d. lgs. 150/2009</b>                                                                                           | <b>102</b> |
| 4.8.1 Mancato raggiungimento degli obiettivi (articolo 41)                                                                                            | 102        |
| 4.8.2. Violazione del dovere di vigilanza (articolo 41)                                                                                               | 102        |
| 4.8.3 Responsabilità per inosservanza delle disposizioni in materia di assenza (articolo 69)                                                          | 103        |
| 4.8.4 Responsabilità per danno erariale (articolo 50)                                                                                                 | 103        |
| 4.8.5 Responsabilità per condotta pregiudizievole nei confronti dell'amministrazione (articolo 60)                                                    | 103        |
| 4.8.6 Responsabilità per reticenza (articolo 69)                                                                                                      | 104        |
| <b>4.9 Procedimento (articolo 68)</b>                                                                                                                 | <b>105</b> |
| <b>4.10 Comitato dei garanti: composizione (articolo 42)</b>                                                                                          | <b>105</b> |
| <b>5. CONTRATTAZIONE</b>                                                                                                                              | <b>106</b> |
| <b>5.1. Premessa</b>                                                                                                                                  | <b>106</b> |
| <b>5.2 La riserva di legge e la riserva di amministrazione nell'articolo 97 Cost.</b>                                                                 | <b>108</b> |
| <b>5.3 Il rapporto fra fonti unilaterali e fonti negoziali</b>                                                                                        | <b>110</b> |
| <b>5.4 Contrattazione collettiva</b>                                                                                                                  | <b>113</b> |
| 5.4.1 Considerazioni generali                                                                                                                         | 113        |
| 5.4.2 Principi e criteri di delega (articolo 3, l. 15/2009)                                                                                           | 117        |
| 5.4.3 Fonti pattizie: accordi e protocolli                                                                                                            | 119        |
| 5.4.4 Finalità e principi del decreto 150/2009 (Capo IV)                                                                                              | 124        |
| <b>5.5 Materie rimesse alla contrattazione collettiva (articolo 3, comma 2, lettera a) e h) l. 15/2009; articolo 36; articolo 54 d.lgs. 150/2009)</b> | <b>125</b> |
| <b>5.6 Materie escluse dalla contrattazione collettiva (articolo 54 d.lgs. 150/2009)</b>                                                              | <b>128</b> |
| <b>5.7 Procedimento di contrattazione (articolo 59, comma 1 d.lgs. 150/2009)</b>                                                                      | <b>129</b> |
| <b>5.8. Vigenza economica e giuridica del contratto (articolo 54, comma 3 d.lgs. 150/2009)</b>                                                        | <b>132</b> |
| <b>5.9 Rinnovo dei contratti (articolo 2, commi da 27 a 35, legge finanziaria 2009)</b>                                                               | <b>133</b> |
| <b>5.10 Trattamento economico fondamentale ed accessorio (articolo 57 d.lgs. 150/2009)</b>                                                            | <b>134</b> |

|                                                                                                                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5.11 Risorse (articolo 60 d.lgs. 150/2009)</b>                                                                                                                               | <b>136</b> |
| <b>5.12 Interpretazione autentica (articolo 61 d.lgs. 150/2009)</b>                                                                                                             | <b>139</b> |
| <b>5.13 Tutela retributiva per i dipendenti pubblici (articolo 59, comma 2 d.lgs. 150/2009)</b>                                                                                 | <b>140</b> |
| <b>5.14 Contrattazione integrativa (articolo 67, commi 2, 3, 7, 8, 9, 10, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008; articolo 2, commi 33, 34 e 35, legge finanziaria 2009)</b> | <b>141</b> |
| 5.14.1 Considerazioni generali                                                                                                                                                  | 141        |
| 5.14.2 Limiti alla contrattazione integrativa (articolo 54 d.lgs. 150/2009)                                                                                                     | 142        |
| 5.14.3 Costi (articolo 2, commi 33,34 e 35 legge finanziaria 2009; articolo 55 del d.lgs. 150/2009)                                                                             | 152        |
| <b>5.15. Adeguamento ed efficacia dei contratti (articolo 65 del d.lgs. 150/2009)</b>                                                                                           | <b>157</b> |
| <b>5.16 Aran</b>                                                                                                                                                                | <b>159</b> |
| 5.16.1 Principi (articolo 3, comma 2, lettera h) legge delega 15/2009)                                                                                                          | 159        |
| 5.16. 2 Composizione, funzioni e incompatibilità (articolo 58 d.lgs. 150/2009)                                                                                                  | 160        |
| 5.16. 3 Tabella esplicativa                                                                                                                                                     | 162        |
| 5.16.4 Poteri di indirizzo (articolo 56 d. lgs. 150/2009)                                                                                                                       | 167        |
| <b>5.17. Mansioni (articolo 62 d.lgs. 150/2009)</b>                                                                                                                             | <b>168</b> |
| <b>5. 18 Abrogazioni (articolo 66)</b>                                                                                                                                          | <b>168</b> |
| <b>6. CONTROLLI INTERNI, CONTROLLI SULLA GESTIONE E POTERI ISPETTIVI</b>                                                                                                        | <b>169</b> |
| <b>6.1 Premessa</b>                                                                                                                                                             | <b>169</b> |
| <b>6.2 Valutazione del personale e dei dirigenti e meccanismi di premialità</b>                                                                                                 | <b>170</b> |
| 6.2.1 La legge delega (articoli 4, 5 e 6, comma 2, lettere l), p), q), legge 15/2009; articolo 23, legge 69/2009).                                                              | 170        |
| 6.2.2 Il decreto legislativo 150: l'ambito soggettivo di applicazione                                                                                                           | 174        |
| 6.2.3 Ambito oggettivo di applicazione e finalità (Capo I – artt. 2 e 3)                                                                                                        | 176        |
| 6.2.4 Il ciclo di gestione della performance (Capo II – artt. da 4 a 10)                                                                                                        | 177        |
| 6.2.5 Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance (Capo IV – artt. da 12 a 16)                                                                         | 182        |
| 6.2.6 Organismo centrale di valutazione: copertura finanziaria (articolo 4, commi 3 e 4, legge 15/2009)                                                                         | 183        |



|                                                                                                                                                                                                                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>6.3. Merito e premi (titolo III)</b>                                                                                                                                                                                                                     | <b>185</b> |
| 6.3.1 Premesse                                                                                                                                                                                                                                              | 185        |
| 6.3.2 Finalità (Capo I – artt. da 17 a 19)                                                                                                                                                                                                                  | 186        |
| 6.3.3 Premi (Capo II – artt. da 20 a 28)                                                                                                                                                                                                                    | 189        |
| <b>6.4. Il controllo sulla gestione</b>                                                                                                                                                                                                                     | <b>191</b> |
| 6.4.1 Premesse                                                                                                                                                                                                                                              | 191        |
| 6.4.2 L'organizzazione: il Presidente della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza (articolo 11, commi 7 e 8, legge 15/2009)                                                                                                                          | 192        |
| 6.4.3 Le nuove competenze: il controllo sulle amministrazioni regionali, l'orientamento su questioni generali il danno erariale e il controllo di gestione                                                                                                  | 195        |
| <b>6.5 Poteri ispettivi</b>                                                                                                                                                                                                                                 | <b>199</b> |
| 6.5.1 Studio e valutazione qualità servizi- CNEL (articolo 9, legge 15/2009)                                                                                                                                                                                | 199        |
| 6.5.2 Ispettorato funzione pubblica (articolo 71 del d.lgs. 150/2009)                                                                                                                                                                                       | 200        |
| <b>7. ASSENZE PER MALATTIA E PERMESSO RETRIBUITO DEI DIPENDENTI DELLA PA (ARTICOLO 71, D.L. 112/2008 COME CONVERTITO L. 133/2008; ARTICOLO 17, COMMA 23, D.L. 78/2009 COME CONVERTITO L. 102/2009; ARTICOLO 69 E 72, COMMA 1, LETT. A) D.LGS. 150/2009)</b> | <b>201</b> |
| 7.1. Regime delle assenze                                                                                                                                                                                                                                   | 201        |
| 7.2. Controlli in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente (articolo 72 d.lgs. 150/2009)                                                                                                                                                       | 204        |
| 7.3. Responsabilità dirigenziale (articolo 69 d.lgs. 150/2009)                                                                                                                                                                                              | 205        |
| 7.4. Permessi retribuiti (articolo 71 del d.lgs. 112/2008)                                                                                                                                                                                                  | 206        |
| <b>8. RESPONSABILITÀ DEI DIPENDENTI PUBBLICI E SANZIONI DISCIPLINARI (ARTICOLO 7, COMMA 1, LEGGE 15/2009)</b>                                                                                                                                               | <b>206</b> |
| 8.1. La legge delega 15/2009                                                                                                                                                                                                                                | 206        |
| 8.2 Il decreto legislativo 150: ambito di applicazione oggettivo e soggettivo (articoli 67, 68, 69, 73)                                                                                                                                                     | 209        |
| 8.3. Le cause di responsabilità e le relative sanzioni (articolo 69 del d.lgs. 150/2009)                                                                                                                                                                    | 213        |
| 8.3.1 Premesse                                                                                                                                                                                                                                              | 213        |
| 8.3.2 Responsabilità per false attestazioni                                                                                                                                                                                                                 | 214        |
| 8.3.3 Assenza ingiustificata                                                                                                                                                                                                                                | 215        |
| 8.3.4 Rifiuto ingiustificato al trasferimento                                                                                                                                                                                                               | 215        |

|                                                                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.3.5 Responsabilità disciplinare per mancato rendimento _____                                                         | 216        |
| 8.3.6 Condotte pregiudizievoli per l'amministrazione _____                                                             | 216        |
| 8.3.7 Responsabilità per mancata vigilanza _____                                                                       | 219        |
| <b>8.4. Procedimento disciplinare (articoli 68 e 69 d.lgs. 150/2009) _____</b>                                         | <b>220</b> |
| <b>8.5. Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale (articoli, 69, 70, 72 d.lgs. 150/2009). _____</b> | <b>226</b> |
| <b>8.6. Impugnazione delle sanzioni. Abrogazione (articolo 72 d.lgs. 150/2009) _____</b>                               | <b>228</b> |

## **Parte Quarta**

### **AREE TEMATICHE RIFORMA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

|                                                                                                                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. BUONE PRASSI NELLA P.A. _____</b>                                                                                                                                                | <b>230</b> |
| <b>1.1 Rapporti con utenti (articolo 23, legge 69/2009) _____</b>                                                                                                                      | <b>230</b> |
| <b>1.2. Studio e valutazione qualità servizi- CNEL (articolo 9, legge 15/2009) _____</b>                                                                                               | <b>231</b> |
| <b>1.3. Qualità dei servizi pubblici (articolo 28 d.lgs. 150/2009) _____</b>                                                                                                           | <b>232</b> |
| <b>2. CLASS ACTION (ARTICOLO 4, COMMA 3, LETT. L, LEGGE 15/2009; ARTICOLO 19 D.L. 207/2008, COME CONVERTITO L. 14/2009; ARTICOLO 23 D.L. 78/2009 COME CONVERTITO L. 102/2009) ____</b> | <b>232</b> |
| <b>3. EFFICIENZA E TEMPESTIVITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA (ARTICOLO 10, LEGGE 15/2009; ART. 9, D.L. 78/2009 COME CONVERTITO L. 102/2009) _____</b>                                    | <b>234</b> |
| <b>3.1. Efficienza nei servizi _____</b>                                                                                                                                               | <b>234</b> |
| <b>4. DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A _____</b>                                                                                                                                             | <b>235</b> |
| <b>4.1. Posta elettronica certificata (articoli 11 e 69 d.lgs. 150/2009) _</b>                                                                                                         | <b>235</b> |
| <b>4.2. Servizi informatici (articoli 34, 35, 36 e 37 legge 69/2009) __</b>                                                                                                            | <b>236</b> |
| <b>5. RIDUZIONE DEI COSTI _____</b>                                                                                                                                                    | <b>238</b> |
| <b>5.1. Strumenti derivati (legge finanziaria 2009, articolo 3, commi da 1 a 11) _____</b>                                                                                             | <b>238</b> |
| <b>5.2. Riduzione di enti pubblici d.l. 112/08, articolo 26) e di altri organismi pubblici (d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008, articoli 45 e 68) _____</b>                     | <b>242</b> |

|                                                                                                                                                                                                        |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5.3. Vendita di parti del patrimonio immobiliare degli enti territoriali (d.l. 133/08 articolo 58) _____</b>                                                                                        | <b>243</b> |
| <b>5.4. Riduzione della documentazione cartacea (legge 69/2009, articoli 32 e 33) _____</b>                                                                                                            | <b>244</b> |
| <b>5.5. Riduzione degli oneri amministrativi (legge 133/08, articolo 25) _____</b>                                                                                                                     | <b>245</b> |
| <b>5.6. Unione dei comuni (articolo 3, comma 1 ter D.l. 207/2008 come convertito l. 14/2009) _____</b>                                                                                                 | <b>246</b> |
| <b>5.7. Riduzione delle collaborazioni e delle consulenze nella P.A. (art. 46, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008) _____</b>                                                                    | <b>246</b> |
| <b>6. SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE (ARTICOLO 13, LEGGE 15/2009; ARTICOLO 4 LEGGE 69/2009) _____</b>                                                                                              | <b>248</b> |
| <b>7. TRASPARENZA _____</b>                                                                                                                                                                            | <b>249</b> |
| <b>7.1. Trasparenza delle amministrazioni e privacy (articolo 4, commi dal 6 al 9, legge 15/2009; articoli 21 e 23, legge 69/2009; art. 11 commi 1 e 3, 49, 68, 69, 73, 74 d.lgs. 150/2009 ) _____</b> | <b>249</b> |
| <b>7.2. Trasparenza e rendicontazione della performance (articolo 11, d.lgs. 150/2009) _____</b>                                                                                                       | <b>250</b> |
| <b>7.3. Trasparenza sulle mobilità (articolo 49 del d.lgs. 150/2009) _</b>                                                                                                                             | <b>252</b> |
| <b>7.4. Pubblicazione codice disciplinare (articolo 68, d.lgs. 150/2009; art. 23, legge 69/2009) _____</b>                                                                                             | <b>253</b> |
| <b>7.5. Identificazione del personale a contatto con il pubblico (articoli 69 e 73 d.lgs. 150/2009) _____</b>                                                                                          | <b>253</b> |
| <b>7.6. Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale (art. 21, legge 69/2009) _____</b>                                                    | <b>254</b> |
| <b>7.7. Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale (art. 23, legge 69/2009) _____</b>                                                    | <b>254</b> |

## **APPENDICE**

|                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. Provvedimenti di attuazione e note interpretative</b> | <b>255</b> |
| <b>2. Relazioni</b>                                         | <b>260</b> |
| <b>3. Giurisprudenza</b>                                    | <b>261</b> |
| <b>4. Impugnative</b>                                       | <b>263</b> |
| <b>5. Bibliografia</b>                                      | <b>265</b> |

## *Premessa*

Il sistema della pubblica amministrazione è stato interessato, nell'ultimo anno, da un significativo processo di riforma che ha preso l'avvio con le *“Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione”* (Piano industriale per la p.a) diffuse il 25 maggio 2008 dal ministro per l'Innovazione pubblica e, poi, definite nel Piano industriale dell'innovazione del 2 ottobre 2008.

Tale riforma, ormai comunemente conosciuta come “riforma Brunetta” o, ancora di più, come “riforma anti-fannulloni”, persegue, da un lato, l'obiettivo della razionalizzazione della spesa pubblica, dall'altro, quello dell'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e dell'efficienza e trasparenza.

Con questo percorso si è dato certamente inizio ad un nuovo modo di intendere la pubblica amministrazione ove la riscrittura delle regole alle quali risponde il pubblico impiego è diventata l'elemento cardine.

Nel leggere tutti gli interventi normativi approvati - pur non essendo questa la sede per esprimere un giudizio qualitativo che potrebbe essere letto come “di parte” - si avrà, però, modo di rilevare come questa riforma presenti caratteri poco lineari e spesso disorganici e come gli interventi, anche se collegati, siano eccessivamente numerosi e si siano rincorsi tra di loro.

Infatti la politica di riforma del pubblico impiego, come detto, è stata collocata nell'ambito più ampio della razionalizzazione della spesa pubblica e, quindi, è stata anche vestita con il carattere dell'urgenza del decreto legge.

Nei fatti, questo ha dato vita ad una catena normativa complessa e caratterizzata da decreti legge, legge di conversione che hanno, però, modificato i decreti legge, successive leggi che, a loro volta, andavano a modificare quanto precedentemente stabilito.

Tale processo ha preso l'avvio con il **decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 recante** *“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”* convertito nella **legge 6 agosto 2008 n. 133** a cui sono seguite le disposizioni inerenti il lavoro pubblico contenute:

➤ nella **legge 22 dicembre 2008 n. 203** (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2009*);

➤ nel **decreto legge 30 dicembre 2008 n. 207** (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizione finanziarie urgenti*) (**d.l. 207/2008 come convertito nella legge 14/2009**);

➤ nella **legge 4 marzo 2009 n. 15** (*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti*);

➤ nella **legge 18 giugno 2009, n. 69** (*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*);

➤ nel **decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78** (*Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini*) (**d.l. 78/2009 come convertito nella legge 102/2009**);

➤ nel **decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150** (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni*).

Non solo: sono ancora all'esame altri disegni di legge che introducono nuovi ed ulteriori disposizioni sulla materia. Da ultimo, infatti, il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 12 novembre 2009, ha approvato il disegno di legge “*Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*”. Inoltre, mentre si sta portando a conclusione la presente pubblicazione, è in sede di esame il disegno di legge sulla finanziaria per l'anno 2010 che conterrà altre disposizioni in materia di riduzione dei costi e di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

E questo non significa semplicemente che la qualità della normazione non sia stata delle migliori; ma significa avere un quadro normativo complesso e non definito, in continua evoluzione. Le riforme, però, per essere applicate e verificate in termini di efficacia devono anche trovare un punto di arrivo.

Certamente alcuni interventi correttivi sono stati più circoscritti: basti pensare all'orario per le visite mediche. Altri, invece, sono stati di più ampio respiro: quali la riforma della dirigenza, la responsabilità disciplinare e le sanzioni.

Pertanto la presente pubblicazione ha un compito ambizioso: mira ad offrire una visione d'insieme del processo di riforma partendo dalla manovra finanziaria, avendo riguardo ai principi e ai criteri dettati dal d.l. 112/2008, dando conto anche delle modifiche apportate dalla legge di conversione 133/2008, fino ad arrivare all'ultimo provvedimento approvato, il decreto legislativo 150 del 2009.

I provvedimenti, quindi, sono stati scorporati e l'esame è stato svolto per argomenti, cercando di porre in evidenza le modifiche intervenute.

In tal senso **la prima e seconda parte** del lavoro ricostruiscono il percorso legislativo che ha interessato la disciplina del pubblico impiego, partendo dalla Costituzione e affrontano uno dei nodi più significativi per le regioni: l'ambito di applicazione e di competenza.

Si indicheranno le disposizioni che trovano diretta applicazione in quanto rientranti nella competenza esclusiva statale e quelle che devono intendersi principi fondamentali per la regione e, quindi, che devono essere attuati attraverso l'adozione di apposite leggi regionali; si cercherà poi di individuare quali rientrano nella competenza residuale regionale.

Si avrà, allora, modo di rilevare come il decreto legislativo "Brunetta" presenti, nella sua formulazione, difetti di coordinamento tra le disposizioni, diversi "vuoti" normativi e non risolva alcuni nodi interpretativi che già esistevano sulla materia con il d.lgs. 165 del 2001, limitandosi a rinviare "alla giurisprudenza costituzionale", così utilizzando una formulazione alquanto particolare per essere un provvedimento a carattere legislativo. Al fine, quindi, di meglio comprendere la portata di queste disposizioni è stata compiuta un'analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale intervenuta in materia di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

La **terza parte**, invece, cerca di ricostruire per macro materie gli interventi che attengono **più specificatamente al pubblico impiego**.

Si analizzeranno, pertanto, le disposizioni in materia di organizzazione, di rapporto di lavoro dal reclutamento alla fine del rapporto; si vedranno le innovazioni rispetto al ruolo e alle funzioni del dirigente, le modifiche

sostanziali sulla contrattazione collettiva, i controlli interni con le valutazioni, il merito e i premi e i controlli sulla gestione e i poteri ispettivi. Si analizzerà poi la politica contro quello che è stato definito “l’assenteismo nella pubblica amministrazione”. Infine si costruiranno i diversi interventi in materia di responsabilità.

La **quarta parte** infine affronta e enuclea i diversi interventi relativi alla riforma della **Pubblica Amministrazione**.

Come si è visto, infatti, la riforma del pubblico impiego nasce innanzitutto da una più generale esigenza di razionalizzazione dei costi. Si vedranno quindi le disposizioni che introducono quelle che sono state definite “buone prassi”; la *class action* e l’efficienza e tempestività dell’azione amministrativa; sono state anche messe in luce le disposizioni in materia di digitalizzazione. Una parte, poi, è dedicata alla legislazione tesa alla riduzione dei costi della politica mentre l’ultima parte affronterà il principio di trasparenza e gli strumenti che sono stati previsti per il suo perseguimento.

Il lavoro si conclude con una rassegna di tutti i provvedimenti attuativi che sono interventi, delle circolari interpretative e della giurisprudenza. Infine si offrirà al lettore una bibliografia di riferimento per gli eventuali approfondimenti.



## **Parte Prima**

### **L'evoluzione normativa nel rapporto di lavoro pubblico**

#### **1. L'evoluzione normativa nel rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A dall'articolo 97 Cost. al d.lgs. 165/2001.**

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A trova fondamento, *in primis*, nella Costituzione che dedica numerose norme a detto rapporto, le più rilevanti delle quali sono quelle contenute nell'**art. 54**, che stabilisce il dovere per i cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni "*di adempierle con disciplina ed onore*"; nell'**art. 97** che prevede la riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici pubblici, i principi di imparzialità e buon andamento e la regola del pubblico concorso per accedere al lavoro pubblico; nell'**art. 98** che sancisce che i pubblici impiegati "*sono al servizio esclusivo della Nazione*", subordinando in tal modo la funzione del rapporto di lavoro del pubblico dipendente alle esigenze e alle finalità dell'amministrazione<sup>1</sup>.

Per quanto attiene il profilo legislativo che ha caratterizzato il pubblico impiego, si segnala il **D.P.R. 30 giugno 1957, n. 3, (T.U. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato)** che sanciva notevoli differenze rispetto al rapporto di lavoro privato, le più importanti delle quali erano la costituzione del rapporto con atto unilaterale della P. A., il decreto di nomina, la competenza esclusiva del giudice amministrativo (TAR–Consiglio di Stato) per le controversie attinenti al rapporto di lavoro, in luogo del giudice ordinario, la regolazione di tutte le fasi del rapporto di lavoro e non solo dell'organizzazione degli uffici, attraverso atti unilaterali ed autoritativi della P. A., fundamentalmente atti di imperio.

Con il passare degli anni, il sistema del pubblico impiego sopra tratteggiato è risultato non adeguato per il raggiungimento di quegli obiettivi di efficacia ed efficienza rilevanti nell'ambito dell'ordinamento nazionale.

Un primo tentativo di riforma si è manifestato con la **legge 29 marzo 1983, n. 93, (Legge quadro sul pubblico impiego)** che ha evidenziato la necessità di introdurre alcuni principi di carattere privatistico nell'ambito della

---

<sup>1</sup> La Carta costituzionale detta, inoltre, una serie di rilevanti prescrizioni che delineano gli aspetti fondamentali dell'impiego pubblico anche agli articoli 28, 35, 51, comma 3 e all'articolo 52, comma 2.

disciplina del rapporto di lavoro pubblico e ha riconosciuto, per la prima volta, il ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina di quegli aspetti del pubblico impiego non soggetti alla riserva di legge ed agli atti unilaterali della P.A..

La disciplina del pubblico impiego conosce un'importante trasformazione, a distanza di un decennio, contestualmente alla grande riforma che investe tutta la Pubblica Amministrazione, con la **legge delega 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*) e con il **decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29** (*Norme in materia di razionalizzazione dell'organizzazione dell'amministrazione e revisione della disciplina del pubblico impiego*) con il quale è stato inaugurato il primo processo di privatizzazione del pubblico impiego, superando l'assunto secondo il quale il carattere soggettivamente pubblico di una delle due parti del rapporto implicava necessariamente la natura pubblicistica di esso.

Con il riconoscimento della natura privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. iniziano ad essere fissati i principi fondamentali: la piena applicazione della disciplina della contrattazione collettiva; l'attribuzione al datore di lavoro pubblico degli stessi poteri di gestione del rapporto propri del datore di lavoro privato; l'estensione delle norme del diritto privato al rapporto di lavoro pubblico, spostando la relativa disciplina dall'ambito amministrativo a quello privatistico.

Viene inoltre affermato il principio della separazione dei poteri per tutto il comparto del pubblico impiego: agli organi di governo compete la definizione degli indirizzi politico amministrativi della gestione, la determinazione degli obiettivi e dei programmi e la verifica della rispondenza del risultato effettivo rispetto a quello atteso. Ai dirigenti spetta, invece, la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa - compresa l'adozione degli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno - i compiti di organizzazione delle risorse umane, la gestione delle risorse finanziarie e strumentali.

La riforma attuata dal d.lgs. 29/1993 è stata completata con il **decreto legislativo 80/1998** (*Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59*) che ha

accelerato la devoluzione del contenzioso al giudice ordinario e ha esteso la privatizzazione anche ai dirigenti generali di categoria che restava assoggettata ad una disciplina pubblicistica.

Il processo riformatore è proseguito con il **decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165** (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), ad oggi ancora vigente che ha abrogato il d.lgs. 29/1993 e ha fissato le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, rappresentando il testo normativo di riferimento per la disciplina dei pubblici uffici e del lavoro nella P.A.

Le linee di fondo sono costituite da:

- la separazione tra materie riservate alla legge ed agli atti unilaterali della P.A. (l'organizzazione degli uffici, le dotazioni organiche, le procedure concorsuali) e le materie assoggettate alla disciplina privatistica (la disciplina del rapporto di lavoro);
- la separazione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo, riservati al Governo, e compiti di organizzazione e gestione degli Uffici e dei rapporti di lavoro, che spettano alla dirigenza;
- l'ampliamento delle norme della contrattazione collettiva e dalla semplificazione della relativa procedura con la previsione di un apposito organo, l'ARAN, delegato a rappresentare la P.A. nella contrattazione collettiva;
- la fruizione piena dei diritti sindacali previsti dal Titolo III dello Statuto dei Lavoratori che trova applicazione in tutte le amministrazioni indipendentemente dal numero di dipendenti;
- il riallineamento della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici a quella privatistica sotto il profilo della mobilità individuale e collettiva;
- la devoluzione del contenzioso in materia al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro;
- la disciplina della dirigenza ispirata a criteri di managerialità e assoggettata a controlli volti a verificare che l'attività dei dirigenti non sia più misurata solo in relazione ai parametri della legalità, ma anche sotto il profilo della rispondenza dei risultati effettivamente conseguiti rispetto agli obiettivi programmati, alla capacità di organizzare le strutture, alla capacità di valorizzare il patrimonio umano e professionale a disposizione.

Il citato decreto legislativo 165/2001 è stato integrato, successivamente, dalla **legge 15 luglio 2002 n. 145** recante *“Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato”*, finalizzato migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa.

Come si è già avuto modo di ricordare, la riforma del pubblico impiego si colloca, però, in un contesto più ampio di riforma della pubblica amministrazione.

Attraverso questi interventi legislativi si è realizzata una profonda “rivoluzione culturale”, oltre che giuridica, che si è trasfusa nei nuovi contratti collettivi. Proprio per questo i capisaldi della riforma del pubblico impiego sono altresì rinvenibili nelle norme del giusto procedimento e del diritto di accesso agli atti del procedimento amministrativo e ai documenti pubblici sancite dalla **legge 241/1990, con la disciplina del procedimento amministrativo** e ribadite nel **DPR 445/2000** e nella **legge 15/2005, con la semplificazione amministrativa**.

E, come di vedrà, non si ritiene sia causale che, contestualmente alla rivisitazione delle norme sul pubblico impiego della riforma “Brunetta”, si è intervenuti anche con provvedimenti di modifica della legge 241/1990 nonché con nuove disposizioni in materia di trasparenza, semplificazione ed efficacia dell'azione amministrativa.

Si deve infine aggiungere, in questa ricostruzione, che alle riforme ordinarie parallelamente è stata approvata la riforma del Titolo V della Costituzione, con conseguenti e forti ricadute sulla ripartizione di competenze legislative, anche con riguardo alla materia del pubblico impiego.

## Parte Seconda

### La riforma “Brunetta”

#### 1. Premessa

La c.d. riforma “Brunetta” si inserisce nell'ambito di un complessivo disegno di riordino del rapporto di pubblico impiego e di semplificazione e modernizzazione della pubblica amministrazione che prende l'avvio con le “Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione” (Piano industriale per la p.a.)<sup>2</sup> diffuse il 25 maggio 2008 dal ministro per l'Innovazione pubblica e, poi, definite nel Piano industriale dell'innovazione del 2 ottobre 2008<sup>3</sup>.

In concomitanza con il citato disegno di riordino è intervenuto anche, per quanto attiene l'aspetto contrattuale, il documento sulla “Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva” presentato il 4 giugno 2008 ed il “Protocollo di intesa tra Governo e Sindacati sul rinnovo dei contratti di lavoro per il biennio economico 2008-2009”<sup>4</sup> firmato il 30 ottobre 2008. Sul nuovo modello contrattuale, che riguarda in generale il settore pubblico e quello privato, è stato poi firmato il 22 gennaio 2009 un “Protocollo di riforma da parte di Governo e Parti sociali”.<sup>5</sup>

A livello normativo, il processo di modernizzazione e di semplificazione del pubblico impiego ha preso l'avvio nell'ambito della c.d. “manovra economica d'estate” costituita da tre provvedimenti: il **decreto legge 26 giugno 2008, n. d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria", un disegno di legge collegato e il Dpef**

---

<sup>2</sup> Cfr. la pagina:

[http://www.funzionepubblica.it/ministro/pdf\\_home/Piano\\_industriale\\_PA.pdf](http://www.funzionepubblica.it/ministro/pdf_home/Piano_industriale_PA.pdf).

<sup>3</sup> Cfr. la pagina:

[http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/pdf/Piano\\_industriale\\_Innovazione.pdf](http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/pdf/Piano_industriale_Innovazione.pdf).

<sup>4</sup> Cfr. la pagina:

[http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/pdf/Protocollo\\_intesa.pdf](http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/pdf/Protocollo_intesa.pdf).

<sup>5</sup> Cfr. la pagina:

[http://www.funzionepubblica.it/ministro/pdf/AccordoQuadro\\_RiformaContrat\\_22gen\\_09.pdf](http://www.funzionepubblica.it/ministro/pdf/AccordoQuadro_RiformaContrat_22gen_09.pdf).

(Documento di programmazione economico-finanziaria) per gli anni 2009-2013.

Detto processo di modernizzazione è stato caratterizzato “dall’urgenza” in quanto avviata con un decreto legge, poi convertito in legge dal Parlamento: il citato d.l. 112/2008 è stato, infatti, convertito con modificazioni dalla **legge 6 agosto 2008, n. 133**.

Si è così intrapresa una profonda opera di riassetto, introducendo nuove misure che incidono profondamente sullo *status* del pubblico impiego, impattando, quindi, anche sull’organizzazione di enti e amministrazioni.

Il piano industriale citato si è poi tradotto nel **disegno di legge A.C. 1441**, *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"*, presentato dal Governo alla Camera il 2 luglio 2008., che ha subito, data la sua complessità, una divisione in tre collegati alla manovra economico-finanziaria per l’anno 2009:

➤ il disegno di legge A.C. 1441-bis, recante *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"*<sup>6</sup> divenuto **legge 18 giugno 2009, n. 69**<sup>7</sup>. Detta legge interviene, tra l’altro, in materia di semplificazione dell’attività amministrativa nonché sulla legge 241/1990, recante le norme generali che regolano l’attività amministrativa e il diritto di accesso, apportandovi significative innovazioni finalizzate a ridurre e a conferire maggiore certezza ai tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi<sup>8</sup>;

---

<sup>6</sup> Il disegno di legge, approvato dalla Camera il 2 ottobre 2008 e poi dal Senato (AS 1082 B) è reperibile al seguente indirizzo:

[http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/dossier/33633\\_dossier.htm](http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/dossier/33633_dossier.htm)

Si segnala la scheda di commento consultabile sul sito del Consiglio regionale, nella banca dati del Notiziario giuridico legale:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=8243>.

<sup>7</sup> La legge 18 giugno 2009, n. 69 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” è stata pubblicata sulla G.U. n. 140 del 19 giugno 2009 - Suppl. Ord. n. 95 ed è in vigore dal 4 luglio 2009). Il testo è reperibile alla pagina: <http://www.camera.it/parlam/leggi/09069l.htm>.

<sup>8</sup> In tale ambito la legge 69/2009 interviene innovando, in particolare, sulla decorrenza dei nuovi termini del procedimento, sulla sospensione dei termini di conclusione del procedimento, sull’inosservanza dei termini quale elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale e sulle conseguenze per il ritardo dell’amministrazione nella conclusione del procedimento.

Per una guida alla lettura della legge 69/2009, cfr. il Focus n. 25 del 7 luglio 2009 a cura del Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale alla pagina:

[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infocleg/dwd/focus/2009/25\\_sviluppo\\_economico.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infocleg/dwd/focus/2009/25_sviluppo_economico.pdf).

➤ il disegno di legge A.C. 1441-ter, recante "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*"<sup>9</sup> divenuto **legge 23 luglio 2009, n. 99**<sup>10</sup>.

➤ il disegno di legge A.C. 1441-quater, recante "*Delega al Governo in materia di lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*", approvato dalla Camera il 28 ottobre 2008 e trasmesso al Senato e attualmente in corso di esame in commissione (A.S. 1167)<sup>11</sup>.

Come sopra evidenziato, l'obiettivo di razionalizzare la spesa pubblica anche attraverso la riforma del pubblico impiego è stata attuata con la presentazione di numerosi provvedimenti collegati fra loro, alcuni dei quali sono divenuti legge, mentre altri sono ancora in discussione.

La riforma avviata con il citato decreto d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008 è proseguita con la **legge 4 marzo 2009 n. 15** "*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti*"<sup>12</sup> che ha stabilito principi e criteri finalizzati alla realizzazione di una profonda e radicale ristrutturazione dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

Trattandosi di una legge delega, era previsto che il Governo avrebbe adottato entro nove mesi uno o più decreti legislativi volti a riformare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubbliche amministrazioni e della relativa contrattazione collettiva. Il Governo disponeva, inoltre, della facoltà di emanare nuove disposizioni integrative o correttive, sempre nel

---

<sup>9</sup> Cfr. l'iter del disegno di legge, approvato dalla Camera il 4 novembre 2008 e, con modificazioni, dal Senato il 14 maggio 2009 (A.S. 1195), alla pagina:  
<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/33727.htm>.

<sup>10</sup> Il testo della legge è reperibile alla pagina:  
<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/090991.htm>

<sup>11</sup> Cfr. l'iter del disegno di legge e il testo alle pagine:  
<http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/32637.htm>.  
<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=16&id=315877>.  
[http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2008/Dossier\\_064.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2008/Dossier_064.pdf)

<sup>12</sup> Il testo integrale della legge delega, in vigore dal 20 marzo 2009, è reperibile alla pagina:  
<http://www.camera.it/parlam/leggi/090151.htm>.

Per una guida alla lettura della legge 15/2009, cfr. il Focus n. 22 del 17 marzo 2009 a cura del Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale alla pagina:  
[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/22\\_legge\\_\"Brunetta\".pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2009/22_legge_\)

quadro dei principi definiti dalla legge delega, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione.

Da ultimo è intervenuto il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 di 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.<sup>13</sup>

## **2. Il decreto legislativo 150/2009: la sua articolazione e le finalità**

Il decreto legislativo 150/2009 contiene le disposizioni attuative delle deleghe contenute negli articoli da 3 a 7 della legge 15/2009 e consta di **5 Titoli**, il primo dei quali, di un solo articolo, delinea l'oggetto e le finalità del decreto.

Si segnalano, in quanto particolarmente rilevanti per comprendere la *ratio* delle norme di riforma, le **finalità** individuate **all'articolo 1, comma 2** del su citato decreto:

- migliore organizzazione del lavoro;
- definizione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva;
- definizione degli standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi;
- incentivazione della qualità della prestazione lavorativa;
- selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera;
- affermazione del riconoscimento dei meriti e dei demeriti;
- riconoscimento di meriti e demeriti;
- selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali;

---

<sup>13</sup> Per completezza si segnala che il Consiglio dei Ministri nella seduta del 12 novembre 2009 ha approvato il disegno di legge "Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione". Il DDL è considerato dal Governo come particolarmente importante e, per questa ragione, è stato collegato alla legge finanziaria per il 2010.

Per un commento al citato DDL si segnala la scheda del Notiziario giuridico legale alla pagina: [http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=8348#\\_ftn1](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=8348#_ftn1)



- rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza;
- incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo;
- trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità.

Le restanti parti del decreto 150/2009 introducono significative modifiche nella disciplina del lavoro pubblico, in particolare con riferimento al d.lgs. 165/2001.

Il **Titolo II (artt. 2-16)** del decreto introduce una serie di norme, procedure e organismi finalizzati alla misurazione, valutazione e trasparenza della performance.

Il **Titolo III (artt. 17-31)** concerne la valorizzazione del merito e gli strumenti per la premialità mentre il **Titolo IV (artt. 32-73)** introduce significative innovazioni alla disciplina sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni disciplinata dal d.lgs. 165/2001 sia riguardo ai principi generali, sia con riferimento alle specifiche discipline della contrattazione collettiva, della dirigenza e dei procedimenti disciplinari.

Il **Titolo V**, infine, consta di un unico articolo, **l'art. 74**, e contiene disposizioni transitorie e finali. Tale disposizione, le cui problematiche saranno affrontate nel corso della trattazione, definisce, in particolare, l'ambito soggettivo di applicazione delle nuove norme che, in parte rilevante, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. l) ed m), della Costituzione in quanto attinenti alla giurisdizione, all'ordinamento civile e penale, alla giustizia amministrativa, ovvero ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tra queste le disposizioni concernenti gli incentivi e la valorizzazione del merito.

Per completezza, si segnala che il decreto legislativo non prevede tra le finalità *“la tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni che si discostano dagli standard di riferimento”* - che, invece, era espressamente individuata nello schema del decreto legislativo - e, quindi,

non reca disposizioni di recepimento della delega di cui all'art. 4 della legge 15/2009<sup>14</sup>, con riguardo alla c.d. *class action*.

Il Governo ha, infatti, inteso trattare la materia della c.d. *class action* nei confronti della pubblica amministrazione in un ulteriore specifico decreto legislativo, in considerazione sia della necessità di acquisire preliminarmente il parere del Consiglio di Stato e dell'Avvocatura dello Stato sui riflessi che la nuova azione avrà sul processo amministrativo e sulla difesa erariale, sia di un coordinamento della disciplina della *class action* "amministrativa" con quella della *class action* generale, disciplinata all'art. 49 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*).<sup>15</sup>

### **3. Ambito di applicazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150**

#### *3.1. Considerazioni generali*

Prima di entrare nel merito dell'analisi delle disposizioni normative che attengono la riforma del pubblico impiego e, in termini più generali, della pubblica amministrazione, si ritiene importante procedere ad affrontare e comprendere l'ambito di applicazione della riforma stessa.

Questa tematica riguarda, in particolare, il decreto legislativo 150 del 2009. Infatti tutti gli altri provvedimenti che hanno interessato la riforma del

---

<sup>14</sup> L'articolo 4 della legge 15/2009 si riferisce:

- all'introduzione di disposizioni che forniscano mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostino dagli standard qualitativi ed economici fissati, o che violino le norme preposte al loro operato (art. 4, c. 1);

- alla possibilità, per ogni interessato, di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, se dalla violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali, deriva la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori (art. 4, c. 2).

<sup>15</sup> Il 15 ottobre 2009 il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, ha approvato lo schema di decreto legislativo sulla *class action* "amministrativa". Lo schema è stato trasmesso alla Conferenza unificata ai fini della prevista intesa, nonché alle Commissioni parlamentari per il parere prescritto.

Sull'argomento è reperibile la scheda del Notiziario giuridico legale, consultabile alla seguente pagina:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=8312>.

pubblico impiego e più ingenerale della pubblica amministrazione, essendo disposizioni puntuali, definiscono di volta in volta a “chi” sono rivolti.

Qui di seguito, pertanto, si concentrerà l'attenzione sulle disposizioni inerenti l'ambito di applicazione del decreto attuativo della legge 15/2009, nonché i termini per la sua applicazione evidenziando le problematiche che potrebbero emergere in fase di attuazione soprattutto sotto il profilo del riparto di competenza legislativa.

### *3.2 Ambito oggettivo di applicazione (articoli da 2 a 7, legge 15/2009, articolo 1, d.lgs. 150/2009)*

Al fine di comprendere l'ambito oggettivo della riforma, è necessario partire dall'articolo 1 della legge 15/2009 il quale attribuisce al Governo la delega a predisporre uno o più decreti legislativi volti a modificare la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e della relativa contrattazione collettiva. Si specifica che, a tale fine, il Governo può modificare le norme del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La legge citata fissa, poi, agli **articoli da 2 a 7**, principi e criteri direttivi per l'adozione della delega, **individuando le materie** d'intervento, ovvero:

- la contrattazione collettiva e integrativa e la funzionalità delle amministrazioni pubbliche;
- la valutazione delle strutture e del personale della P.A.;
- la trasparenza nella P.A.;
- il merito e la premialità;
- la dirigenza pubblica;
- le sanzioni disciplinari e la responsabilità dei dipendenti pubblici.

In attuazione della legge delega, l'articolo 1 del decreto legislativo attuativo precisa che, in attuazione degli articoli da 2 a 7 della legge 15/2009, le disposizioni del decreto legislativo, recano:

1) una **riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche**<sup>16</sup> che, non proseguendo

---

<sup>16</sup> Si tratta dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2, del d.lgs. 165/2001, il quale, nella formulazione risultante a seguito della modifica apportata prima dal comma 1 dell'art. 1, della legge 15/2009 e, poi, dall'articolo 33 del decreto “Brunetta”, stabilisce che la disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è quella riferita dalle disposizioni del capo I (dell'impresa in generale), titolo II (del lavoro

nella “privatizzazione” del rapporto di pubblico impiego operato dalle precedenti disposizioni sulla materia, comporta un nuovo rapporto fra fonti unilaterali e fonti negoziali.

In tale ambito il decreto legislativo in esame interviene, in particolare, nelle seguenti **materie**:

- contrattazione collettiva;
- valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche;
- valorizzazione del merito;
- promozione delle pari opportunità;
- dirigenza pubblica;
- responsabilità disciplinare.

**2) norme di raccordo** che, fermo quanto previsto dall’articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>17</sup>, sono finalizzate ad armonizzare con la nuova disciplina:

- i procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione di cui all’articolo 112 del DPR 5 gennaio 1967, n. 18, recante “*Ordinamento dell’Amministrazione degli affari esteri*”;<sup>18</sup>

---

nell’impresa, del libro V (del lavoro) del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel d.lgs. 165/2001, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo.

<sup>17</sup> D. Lgs. 30-3-2001 n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) recita:

“Art. 3. Personale in regime di diritto pubblico:

1. In deroga all’articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall’articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287.

1-bis. In deroga all’articolo 2, commi 2 e 3, il rapporto di impiego del personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2000, n. 362, e il personale volontario di leva, è disciplinato in regime di diritto pubblico secondo autonome disposizioni ordinamentali.

1-ter. In deroga all’articolo 2, commi 2 e 3, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è disciplinato dal rispettivo ordinamento.

2. Il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all’articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all’articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421”.

- il decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, recante “Attuazione dell'art. 2 della L. 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate”;
- il decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale”;
- il decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217 recante “Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'articolo 2 della L. 30 settembre 2004, n. 252”;
- il decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, recante “Ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria, a norma della L. 27 luglio 2005, n. 154”.

### 3.3. Ambito soggettivo di applicazione

#### 3.3.1. Premessa

Un aspetto di grande rilievo nonché una delle questioni più delicate, ampiamente dibattuta in sede di Conferenza Unificata, così come in sede di espressione dei pareri delle competenti commissioni parlamentari, riguarda l'ambito soggettivo di applicazione del decreto legislativo in esame.

Sul punto, l'art. 2, comma 4, della legge 15/2009 ha rinviato al decreto legislativo attuativo l'individuazione delle “disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico, ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza”.

Nel testo iniziale dello schema di decreto legislativo, **27** erano ricondotti alla potestà legislativa esclusiva dello stato (con un riferimento generico alle

---

<sup>18</sup> All'articolo 112 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, recante “Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri”, viene disciplinato il procedimento negoziale per la disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego, come il trattamento economico, l'orario di lavoro, il congedo ordinario e straordinario, la reperibilità, l'aspettativa per motivi di salute e di famiglia, i permessi brevi per esigenze personali e le aspettative ed i permessi sindacali”.

lettere l) ed m) dell'art. 117 Cost, quindici erano qualificati come “principi generali dell'ordinamento di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione”, e altri 5 come “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, comma 3).

Quest'impostazione è stata corretta in modo significativo con il parere della Conferenza unificata.

Infatti il testo entrato in vigore distingue tra le norme che potestà legislativa esclusiva dello Stato e direttamente applicabili alle regioni e quelle che, invece, costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento a cui si adeguano le amministrazioni territoriali. Nel complesso il quadro di ripartizione che emerge è: **17** articoli ***rientrano nella potestà legislativa dello Stato*** ed altri **14** costituiscono ***“principi generali dell'ordinamento”***.

Scompare, invece, nell'attuale formulazione del decreto, ogni riferimento ai “*principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*”<sup>19</sup>, e viene precisato, **al comma 5**, che le disposizioni del decreto in esame si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalla relative norme di attuazione.

L'ambito soggettivo deve essere rinvenuto nel decreto legislativo: ma non basta. Come si è visto il d.lgs. 150/2009 modifica significativamente il d.lgs. 165/2001. Pertanto, per meglio definire l'ambito di applicazione, è necessario dedicare l'attenzione preliminarmente all'analisi dell'ambito soggettivo del d.lgs. 165 e delle connesse problematiche già emerse in fase di sua attuazione, per poi affrontare il decreto “Brunetta”.

Il decreto 165/2001, infatti, si colloca prima della riforma della Costituzione e la ripartizione delle competenze legislative vedeva la regione con una competenza concorrente in determinate materie e lo stato con competenza esclusiva su tutte le altre.

---

<sup>19</sup> Nella formulazione originaria lo schema di decreto attuativo aveva anche individuato anche gli articoli recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, facendovi rientrare i seguenti nuovi articoli del d. lgs. 165/01: art. 40 bis (Controlli in materia di contrattazione integrativa), art. 41 (Poteri di indirizzo all'ARAN), art. 46 (Disciplina dell'ARAN), art. 47 (Procedimento di contrattazione collettiva), art. 48 (Risorse per la contrattazione collettiva).

A seguito della riforma della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 3 del 2001, il nuovo articolo 117 Costituzione, com'è noto, individua infatti tre tipi di potestà legislativa:

- esclusiva statale per le materie elencate al comma 2;
- concorrente per quelle di cui al comma 3;
- residuale regionale per le materie non comprese negli elenchi precedenti.

L'“*ordinamento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*” non è una materia espressamente citata dal modificato articolo 117: tuttavia tale rilievo non consente di arrivare alla conclusione per cui tutte le disposizioni del 165/2001 debbano essere ricondotte alla competenza residuale regionale.

L'espressione “*ordinamento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*”, infatti, può essere ascritta secondo quanto emerge dall'analisi della dottrina nonché della giurisprudenza della Corte, a diverse materie: ordinamento e organizzazione amministrativa funzionamento interno, ordinamento civile.

Pertanto, è necessario di volta in volta, verificare quale profilo inerente il pubblico impiego si sta affrontando e, solo successivamente, si può comprendere in quale ambito di competenza ci si colloca.

Innanzitutto con riguardo **all'organizzazione interna**, bisogna ricordare che la lettera g) dell'articolo 117, comma 2, assegna alla competenza dello stato “**l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**”. Visto che l'ambito di intervento è limitato allo Stato e agli enti pubblici nazionali, rimane fuori dal dettato costituzionale “l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa regionale”.

Pertanto gli aspetti del **pubblico impiego che attengono a tale profilo** rientrano nella **potestà legislativa regionale o statale a seconda dell'area “amministrativamente” considerata**.

Sempre con riguardo all'organizzazione e funzionamento, l'articolo 123 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 1 del 1999, ha previsto che lo statuto di ciascuna regione ad autonomia ordinaria determini «*la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*» dell'ente stesso. Di conseguenza gli statuti regionali sono competenti a dettare le regole organizzative interne inerenti il loro personale

rinviano, per la disciplina di dettaglio, alla legislazione regionale che dovrà pertanto rispettare i principi statutari<sup>20</sup>.

**Da quanto sopra esposto si desume che i principi di organizzazione e funzionamento siano di competenza regionale.**

Come si è già accennato, il “pubblico impiego”, tuttavia, non afferisce solamente all’organizzazione e funzionamento interno, ma interessa numerosi profili e disciplina diversi aspetti riconducibili ad altre materie.

Uno di questi aspetti è il **rapporto contrattuale fra dipendente e pubblica amministrazione** che è stato fatto rientrare nell’**ordinamento civile**<sup>21</sup> in quanto il termine “ordinamento” rinvia, *in primis*, a quella branca dell’ordinamento giuridico che disciplina i rapporti fra i soggetti dotati di capacità giuridica e che, per sua natura, richiede un’uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale.

Dunque, così ragionando, le linee ordinamentali della disciplina dei **rapporti di lavoro**<sup>22</sup> rientrerebbero **nella competenza esclusiva statale**.

In questo quadro di competenze su più livelli si deve inserire la riforma del pubblico impiego avvenuta con il d.lgs. 150/2009.

Quest’ultimo provvedimento precisa, secondo la ripartizione legislativa del 117 della Costituzione, quali sono le sue disposizioni che rientrano **interamente alla competenza legislativa statale** e che pertanto sono immediatamente applicabili anche alle regioni.

---

<sup>20</sup> I profili disciplinati dal d.lgs. 165/2001 rientranti, secondo la dottrina (Carinci, Zoppoli), nella competenza esclusiva regionale sono, ad esempio: la disciplina delle fonti di regolazione della macro e delle micro organizzazione; i rapporti fra politica e burocrazia, ivi compresa la definizione dei poteri dirigenziali; gli organici e le modalità di assunzione, anche dei dirigenti (fermo restando il principio costituzionale del concorso); i rapporti fra i livelli dirigenziali; i criteri per il conferimento dei livelli dirigenziali; la verifica dei risultati e i controlli interni; i presupposti e i limiti di assunzioni destinate a determinate tipologie contrattuali; il regime delle incompatibilità e il divieto di cumulo di impieghi.

<sup>21</sup> La Corte Costituzionale nella sentenza 359/2003 sostiene che anche nel rapporto di lavoro pubblico almeno una parte degli aspetti che attengono al rapporto tra datore di lavoro e lavoratore afferiscono alla materia dell’ordinamento civile.

In questa pronuncia viene infatti dichiarata l’incostituzionalità della legge della Regione Lazio in tema di *mobbing* sia perché invasiva della competenza esclusiva statale in tema di “ordinamento civile”, sia perché in contrasto “con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.), qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale”.

In sostanza, già in base a queste due pronunce del 2003 risulta confermato che la partita dell’allocazione delle competenze nel settore si gioca tra i poteri esclusivi statali, in particolare quelli in tema di “ordinamento civile”, da un lato, e, dall’altro lato, i poteri residuali regionali.

<sup>22</sup> Cfr. voce “Diritto del lavoro”, Commentario diretto da F. Carinci, Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche, Utet, pagg. 60 ss.



In altri ancora si è solamente **limitato a modificare il d.lgs. 165/2001** senza chiarire alcunché, così non sciogliendo i nodi relativi a quali parti del d.lgs. 165/2001 non sono più applicabili alle regioni in quanto rientranti nella competenza esclusiva regionale e quali invece rappresentano principi fondamentali per la legislazione regionale.

Non solo: lo stesso 150 più volte pare sottendere una **competenza legislativa concorrente**. Infatti individua norme che costituiscono principi fondamentali a cui le regioni devono ispirarsi nella scrittura, delle proprie leggi di dettaglio.

Tuttavia il decreto “Brunetta”, nell’individuare tali i principi fondamentali applicabili alle regioni (cfr articolo 74, comma 2) li qualifica come “**norme di diretta attuazione dell’articolo 97 costituzione**”.

Di conseguenza sembrerebbe che il legislatore **non riconduca alcune materie disciplinate dal d.lgs. 150/2009 alla competenza concorrente di cui all’articolo 117** ma vincoli il legislatore regionale, anche nell’ambito della propria competenza residuale, **al rispetto dei principi costituzionali espressi dall’articolo 97 costituzione**<sup>23</sup>.

A tal proposito possono essere ricordate alcune sentenze della Corte Costituzionale<sup>24</sup> che, pur facendo rientrare l’accesso al pubblico impiego regionale alla competenza residuale regionale, imponevano comunque alla legislazione regionale il rispetto dell’articolo 97 Costituzione.

In particolare la Corte<sup>25</sup> aveva riconosciuto che l’accesso al concorso potesse essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge regionale, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell’ambito dell’amministrazione, ma ciò non può superare il limite oltre il quale possa dirsi che l’assunzione nell’amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda o irragionevolmente riduca, le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere “pubblico” del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell’interesse pubblico, dall’art. 97, comma 3, della Costituzione<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Pietro Barrera, Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico (testo provvisorio - 3 giugno 2009), Prime considerazioni sullo schema di decreto legislativo attuativo della legge 4.3.2009, n. 15 su:

[http://www.astrid-online.it/rassegna/12-06-2009/Barrera\\_relazione\\_Astrid\\_03\\_06\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/12-06-2009/Barrera_relazione_Astrid_03_06_09.pdf).

<sup>24</sup> Corte Cost. 380/2004 e 274/2003.

<sup>25</sup> Corte Cost. n. 34/2004.

<sup>26</sup> Corte Cost. n. 141/1999.

Infine il decreto legislativo, nel modificare il 165/2001, alcune volte non qualifica le sue disposizioni come principi fondamentali. In tali casi è forse opportuno che il legislatore regionale si interroghi sull'esistenza di principi che comunque potrebbero essere riconducibili all'articolo 97 tanto più che, operandosi una ripubblicizzazione del rapporto di lavoro, l'intera riforma è ispirata ai principi di imparzialità e buon andamento che si declinano anche nei corollari di efficacia, efficienze ed economicità dell'attività amministrativa.

E' necessario procedere ad un'ulteriore riflessione rispetto agli effetti dell'**eventuale discrasia fra quanto contenuto nelle leggi regionali, ad oggi vigenti e i nuovi principi fondamentali** introdotti dalla modifica del decreto "Brunetta" al d.lgs. 165/2001.

In altre parole, il mutato quadro legislativo comporta che il concorso non sia più tra poteri della stessa specie, ma tra enti che hanno, da un lato, la competenza di disciplinare la materia (le regioni) e, dall'altro, quella di limitarne le scelte attraverso la fissazione di principi (lo Stato).

Proprio in virtù del nuovo assetto dei poteri statali e regionali, individuato dal nuovo quadro costituzionale, in caso di mutamento di principi statali, l'abrogazione differita prevista dalla l. 62/53 non è più sostenibile: se è la competenza regionale ad essere limitata dai principi statali, l'adozione di un nuovo limite potrà determinare l'illegittimità sopravvenuta della legge e non già l'abrogazione della legge regionale.

Nel caso di specie, dunque, potrebbe profilarsi **l'eventualità di una legge regionale incompatibile con i principi fondamentali sopravvenuti introdotti dal d.lgs 165/2001 in base alla modifica apportata dal decreto "Brunetta".**

Tale incompatibilità, costituendo un motivo di illegittimità costituzionale della legge regionale, avrebbe probabilmente quale conseguenza la possibile impugnazione in via incidentale di tale legge regione incompatibile con i principi fondamentali sopravvenuti.

Ad esempio un dipendente leso da un provvedimento amministrativo conforme alla legislazione regionale ma difforme rispetto ai nuovi principi fondamentali potrebbe impugnarlo e, nel corso del giudizio, sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Tale problematica non si pone invece per gli atti assunti dall'amministrazione prima dell'entrata in vigore della modifica in quanto pare chiaramente applicabile il principio del *tempus regit actum*<sup>27</sup>.

Entrando adesso nel merito dell'analisi del d.lgs. 150/2009, per comprendere l'ambito soggettivo di applicazione la trattazione che segue distingue tra le norme che potestà legislativa esclusiva dello Stato e direttamente applicabili alle regioni e quelle che, invece, costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento a cui si adeguano le amministrazioni territoriali.

### 3.3.2 Materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato (articoli 11 commi 1 e 3, articolo 16, comma 1, articolo 74, comma 1, d.lgs. 150/2009)

Per avere un quadro preciso del riparto di competenze, seppur non esaustivo, è necessario prendere in esame innanzitutto il comma 1 dell'articolo 74 del decreto "Brunetta". Detto articolo sancisce che rientrano nella **competenza esclusiva dello Stato**, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. l) ed m) della Costituzione, in quanto attinenti alla **giurisdizione, all'ordinamento civile e penale, alla giustizia amministrativa**, nonchè **ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**, le disposizioni concernenti:

➤ la **trasparenza** intesa come accessibilità totale delle informazioni su ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni<sup>28</sup> in ogni fase del ciclo di gestione della performance (art. 11 commi 1 e 3). Viene espressamente affermato che la trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e che le PP.AA. garantiscono la

---

<sup>27</sup> La locuzione è usata in diritto amministrativo nel senso che ciascun atto di una serie procedimentale deve uniformarsi alla disciplina vigente nel momento in cui viene adottato. Nel diritto sanzionatorio amministrativo la locuzione indica il principio secondo il quale la sanzione debba essere irrogata sulla base della norma vigente nel tempo in cui fu commesso l'illecito amministrativo, anche se una legge successiva potesse essere più favorevole (ossia diminuisce la sanzione o addirittura la abroga).

<sup>28</sup> L'art. 11, comma 1, specifica che: "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".

massima trasparenza in ogni fase del ciclo della performance. L'art. 16, comma 1, specifica altresì che le disposizioni dell'art. 11, commi 1 e 3, “*trovano **diretta applicazione** negli ordinamenti delle regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del SSN e degli enti locali*”;

➤ la **qualità dei servizi pubblici** e la **tutela degli utenti** (art. 28, che sostituisce l'art. 11 del d.lgs. 286/99;

➤ l'**inderogabilità** da parte della **contrattazione collettiva** delle disposizioni **su merito e premi** (art. 29);

➤ i termini per la **costituzione della Commissione** per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle P.A. e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance nonché disposizioni transitorie relative agli stessi;

➤ l'**abrogazione**, a decorrere dal 30 aprile 2010, di alcune disposizioni<sup>29</sup> del d.lgs. 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*” (art. 30);

➤ le **fonti** che disciplinano il pubblico impiego<sup>30</sup> (art. 33 che apporta modifiche all'art. 2 del d.lgs. 165/2001);

➤ il **potere di organizzazione degli uffici** (art. 34 che modifica l'art. 5 del d.lgs. 165/2001);

➤ le **dotazioni organiche** (art. 35 che modifica l'art. 6 del d.lgs. 165/2001, inserendo il comma 4 bis);

➤ la **disciplina dei rapporti sindacali** e degli istituti della partecipazione da parte dei CCNL (art. 36, che modifica l'art. 9 del d.lgs. 165/2001);

---

<sup>29</sup> Art. 30 d.lgs. 150/2009, comma 4, sancisce quanto segue:

“A decorrere dal 30 aprile 2010 sono abrogate le seguenti disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286:

a) il terzo periodo dell'articolo 1, comma 2, lettera a);  
b) l'articolo 1, comma 6;  
c) l'articolo 5;  
d) l'articolo 6, commi 2 e 3;  
e) l'articolo 11, comma 3”.

<sup>30</sup> In particolare vengono individuate le disposizioni a carattere imperativo, quelle a tutela del dipendente nell'ambito del procedimento di contrattazione collettiva e si precisa inoltre che le disposizioni contrattuali contrarie a norme imperative sono radicalmente nulle. Cfr. voce “Contrattazione”.

- la disciplina della **contrattazione collettiva nazionale e integrativa** (art. 54, che modifica l'art. 40 del d.lgs. 165/2001);
- il **collegamento alla performance del trattamento economico accessorio** (art. 57);
- **l'interpretazione autentica dei contratti collettivi** (art. 61 che modifica l'art. 49 del d.lgs. 165/2001);
- la **disciplina delle mansioni** (art. 62, comma 1 che modifica il comma 1 dell'art. 52 del d.lgs. 165/2001);
- le **rappresentatività sindacali** (art. 64 che modifica l'art. 43 del d.lgs. 165/2001);
- **l'adeguamento e l'efficacia dei contratti collettivi vigenti** (art. 65);
- le **abrogazioni in materia di contrattazione collettiva** e la ricollocazione di ENAC, ASI, CNIPA, Unioncamere e CNEL nell'ambito dei comparti ora vigenti (art. 66);
- la **responsabilità dei dipendenti pubblici, le infrazioni, le sanzioni, le procedure conciliative** (art. 68 che sostituisce l'art. 55 del d.lgs. 165/2001);
- il **procedimento disciplinare** (art. 69 che inserisce dopo l'art. 55 del d. lgs. 165/2001, gli articoli da 55 bis a 55 novies);
- **l'impugnazione delle sanzioni disciplinari** e la disciplina transitoria delle sanzioni disciplinari previste da disposizioni di legge non incompatibili con quelle del decreto 150 (art. 73, commi 1 e 3).

Queste sono le disposizioni che rientrano espressamente nell'ambito di competenza esclusiva dello Stato. E' necessario ricordare altresì che, oltre a queste materie, sono da considerare di competenza esclusiva anche quelle che la Corte Costituzionale, in fase di interpretazione della legislazione sul pubblico impiego, ha comunque ascrivito alla competenza esclusiva dello Stato.

### 3.3.3. Norme costituenti principi fondamentali dell'ordinamento. Premesse.

Per comprendere quali disposizioni del decreto in esame costituiscono “principi fondamentali dell'ordinamento” occorre scorrere l'interno articolato.

Dalla lettura emerge il seguente quadro alquanto complesso, che si cerca di enucleare in questi termini:

➤ alcuni articoli si “autodichiarano” di “principio fondamentale”: non sussistono, pertanto, problemi interpretativi. Si tratta delle disposizioni degli articoli 16, comma 2, 31 e 74, comma 2;

➤ alcuni articoli, anche senza dirlo, sono da ritenere “principi fondamentali” perché strettamente connessi con quelli che lo sono. Certamente questo significa rinviare ad una interpretazione sistematica dell’articolo;

➤ alcuni articoli, non si dichiarano di “principio fondamentale” ma intervengono modificando una parte del decreto legislativo 165/2001. Per queste disposizioni è necessario valutare, di volta in volta, se in via interpretativa debbano essere considerate o meno principi fondamentali. Infatti qui emerge la problematica relativa al loro ambito di applicazione, posto che alcuni articoli del d.lgs. 165/2001 non sono più applicabili alle regioni a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e della conseguente attribuzione alle regioni della competenza residuale in tutte le materie non espressamente elencate ai commi 2 e 3 dell’articolo 117 della costituzione. Tra queste disposizioni, il legislatore regionale sarà chiamato a valutare quali, pur nel silenzio del legislatore statale, costituiscano principi fondamentali di attuazione dell’articolo 97 della costituzione.

Tuttavia pare sostenibile anche l’interpretazione secondo la quale se una disposizione non si dichiara di principio fondamentale significa che il legislatore non ha voluto disporre alcunché in ordine al suo ambito di applicazione e dunque, in tal caso, ha presupposto l’esistenza, in quella materia, di una **competenza residuale delle regioni**.

Nella trattazione che segue si illustreranno, *in primis*, gli articoli che costituiscono “principi fondamentali” ai sensi dell’articolo 97 Cost., come espressamente individuati dal d.lgs. 150/2009.

*In secundis*, si tenterà di enucleare le disposizioni che, comunque, costituiscono principi fondamentali pur se non espressamente qualificati come tali dal d.lgs. “Brunetta”.

Si segnala, per completezza, che il quadro giuridico è ulteriormente complicato dal tenore letterale di alcune disposizioni.

Ad esempio, l’art. 54 del d.lgs. 150/2009, che modifica l’art. 40 del d.lgs. 165/2001, nel prevedere una disciplina distinta per regioni ed enti locali, usa la

seguente dizione “*le regioni per quanto concerne le proprie amministrazioni*”, mentre gli articoli 16, 29 e 31 si riferiscono alle “*regioni anche per quanto concerne i propri enti*”. L’articolo 56, comma 2, invece, cita “*le regioni, i relativi enti dipendenti*”. Ciò premesso, se seguissimo un’interpretazione letterale delle norme ne deriverebbe che:

- un primo ambito di operatività attiene esclusivamente agli uffici regionali (le regioni per quanto concerne le proprie amministrazioni);
- un secondo è relativo sia all’amministrazione regionale sia agli enti istituiti, dipendenti e strumentali. (regioni, i relativi enti dipendenti oppure regioni e ai propri enti).

In realtà è possibile si tratti semplicemente di un problema di coordinamento legislativo e la **disciplina si riferisca alle regioni e ai proprie enti** posto che le risorse sono sempre regionali sia per gli uffici delle Regioni sia per gli enti da essa dipendenti<sup>31</sup>.

Si rileva comunque che, per quanto riguarda la regione Piemonte, il problema non si pone in quanto l’articolo 60, comma 4, dello Statuto regionale stabilisce che “*il personale degli enti e delle aziende dipendenti dalla regione è equiparato ad ogni effetto al personale regionale salvo diversa disposizione di legge*”.

3.3.4 Norme costituenti principi fondamentali in quanto espressamente individuati dalle disposizioni del d.lgs. 150/2009 (articoli 3, 4, 16, comma 2; 31 e 74, comma 2).

Per comprendere quali disposizioni del decreto in esame **costituiscono “principi fondamentali dell’ordinamento”** espressamente previsti, occorre analizzare non soltanto l’art. 74 ma anche altre norme reperibile in diverse parti del decreto.

Scorrendo il testo del decreto, si osserva che la prima disposizione relativa ai principi fondamentali è l’art. 3, rubricato “*Principi generali*” nell’ambito del Titolo dedicato a “*Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance*”. Il successivo art. 4, nel prevedere che le amministrazioni pubbliche sviluppano il ciclo di gestione delle performance, richiama, a tale proposito, “i principi generali” di cui al citato art. 3.

---

<sup>31</sup> Cfr. voce “Contrattazione”.

Si incontrano, poi, due norme *ad hoc*, entrambe rubricate “*Norme per gli enti territoriali e il Servizio Sanitario Nazionale*” che individuano espressamente le disposizioni del decreto qualificate come “**principi**”, a cui le regioni e gli enti locali dovranno adeguarsi nonché i termini per l’adeguamento.

Si tratta dell’**articolo 16, comma 2** per quanto riguarda “*misurazione e valutazione delle performance*” e dell’**articolo 31**, per quanto attiene “*merito e premi*”.

L’**articolo 16** sancisce che regioni ed enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti:

- nell’art. 3 (misurazione e valutazione delle performance);
- nell’art. 4 (ciclo di gestione delle performance);
- nell’art. 5, comma 2 (obiettivi);
- nell’art. 7 (sistema di misurazione e la valutazione della performance);
- nell’art. 9 (ambiti di misurazione e valutazione delle performance);
- nell’art. 15, comma 1 (responsabilità dell’organo di indirizzo politico amministrativo).

L’**articolo 31** sancisce che le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale nonché gli enti locali, adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti:

- nell’art. 17, comma 2 (applicazione delle disposizioni sul merito e sulla premialità mediante utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili);
- nell’art. 18 (criteri e le modalità per la valorizzazione del merito e per l’incentivazione delle performance);
- nell’art. 23, commi 1 e 2 (la selettività nelle progressioni economiche);
- nell’art. 24, commi 1 e 2 (concorsi pubblici, con riserva massima del cinquanta per cento a favore del personale interno);
- nell’art. 25 (attribuzione di incarichi e responsabilità);
- nell’art. 26 (accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale);
- nell’art. 27, comma 1 (premi di efficienza: quota fino al 30% dei risparmi derivanti dalla riorganizzazione destinata a premiare coloro che hanno partecipato attivamente alla stessa).

Interviene poi, quale disposizione dedicata all’ambito di applicazione del decreto nella sua interezza, l’articolo 74, comma 2, il quale indica gli articoli che



recano **norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione** e che costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento, a cui si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli Enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza.

L'**art. 74** rappresenta una norma di carattere essenzialmente "riassuntivo", poiché si limita a ripetere quanto già esplicitato nell'art. 16 comma 2 e nell'art. 31, **aggiungendo solamente un'ulteriore disposizione**, non ricompresa nei citati articoli. Si tratta dell'**art. 62, commi 1-bis e 1-ter**, in tema di "aree funzionali".

Si rileva, infine, una difformità per quanto attiene la formulazione delle citate disposizioni. Infatti mentre l'art. 74 comma 2 sancisce che ai principi si adeguano "*le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli Enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza*", l'art. 31 si riferisce a "*le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale nonché gli enti locali*" e l'art. 16 a "*regioni e enti locali*".

Come già rilevato per quanto attiene le diverse espressioni utilizzate per indicare "*regioni ed enti locali*", anche riguardo alle diversa formazione adottata per indicare il "Servizio Sanitario Nazionale" (indicato come "*Enti del Servizio sanitario nazionale*" all'art. 74, c. 2 e come "*amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale*" all'art. 31) si potrebbe trattare di un problema di coordinamento legislativo.

Va altresì evidenziato che pare, invece, un problema non solo di natura formale quello relativo all'individuazione dei soggetti che devono adeguarsi ai principi fondamentali di cui sopra: infatti mentre l'art. 74, c. 2 individua anche "*Enti del Servizio sanitario nazionale*", l'art. 16 indica soltanto "*regioni e enti locali*".

### 3.3.5. Norme costituenti principi fondamentali in quanto collegate ad altre qualificate espressamente come principi fondamentali

Si precisa che tra le disposizioni costituenti principi fondamentali probabilmente rientrano anche quelle che rinviano ad altre disposizioni del decreto "Brunetta" espressamente qualificate come principi fondamentali dall'articolo 74, comma 2.

Si tratterebbe, quindi, di norme correlate a principi fondamentali individuati dal legislatore e che, per via analogica, sono da ritenere, anch'essi, come tali.

Si pensi, ad esempio, all'articolo 6 relativo al monitoraggio delle performance, che, al primo comma, si ricollega all'articolo 5, comma 2, in materia di obiettivi, espressamente ricondotto, dall'articolo 74, comma 2 del decreto "Brunetta", ai principi fondamentali di attuazione dell'articolo 97 Costituzione.

### 3.3.6 Norme che non si dichiarano principi fondamentali e che modificano il d.lgs. 165/2001. Valutazioni.

Come già sottolineato, i principi fondamentali contenuti nel d.lgs. 150/2009 non si esauriscono in quelli espressamente individuati negli articoli 16, comma 2, 31 e 74, comma 2.

Va infatti ricordato che il decreto "Brunetta" contiene molte norme che modificano radicalmente il d.lgs. 165/2001<sup>32</sup>, e che lo stesso 150/2009 non qualifica espressamente come principi fondamentali.

Per queste ultime, quindi, emerge la problematica relativa al loro ambito di applicazione posto che alcuni articoli del d.lgs. 165/2001 non sono più applicabili alle regioni a seguito della riforma del titolo V della costituzione e della conseguente attribuzione alle regioni della competenza esclusiva in tutte le materie non espressamente elencate ai commi 2 e 3 dell'articolo 117 della costituzione.

Di conseguenza **tra le disposizioni del d.lgs. 150/2009 che modificano il d.lgs. 165/2001 il legislatore regionale sarà chiamato a valutare quali di queste, pur nel silenzio del legislatore statale, costituiscano principi fondamentali di attuazione dell'articolo 97 della costituzione.**

In tale ambito una prima problematica attiene le disposizioni in materia di *"uffici, piante organiche, mobilità e accessi"* (capo III del Titolo IV, artt. 48-

---

<sup>32</sup> A tale proposito si sottolinea che il decreto legislativo 150/2009 realizza una radicale revisione del d.lgs. 165/2001: dei 78 articoli che lo componevano, 31 subiscono modificazioni e si inseriscono altri 11 articoli aggiuntivi.

52): si tratta del nodo interpretativo riguardante l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di reclutamento.

A tal proposito, si ricorda che la Corte costituzionale ha chiarito che *“la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibili all'ambito di competenza esclusiva dello Stato sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali”*, spettando alle regioni negli altri casi.<sup>33</sup>

Si segnala, altresì, l'articolo 51 nel quale è stata inserita la disposizione, già indicata tra gli obiettivi della legge delega (art. 2, lettera h), secondo cui *“il principio della **parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici** è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”*. E' stato evidenziato<sup>34</sup> che **parrebbe trattarsi di un principio deducibile dall'articolo 97 della Costituzione**, che, invece, non è stato richiamato nel secondo comma dell'articolo 74, che elenca i principi generali a cui le amministrazioni territoriali devono adeguarsi.

Parimenti, per quanto concerne la disciplina della dirigenza sono applicabili alcuni principi, qualificati come fondamentali dalla giurisprudenza costituzionale<sup>35</sup>: si tratta, ad esempio, del principio dell'imparzialità della funzione dirigenziale nonché del principio del giusto procedimento in fase di nomina e revoca dei dirigenti.

### *3.4. Disposizioni applicabili soltanto alla amministrazioni statali*

Tra le disposizioni non ricomprese negli elenchi degli articoli 16 c. 2, 31 e 74 e che non sembrano, comunque, costituire principi fondamentali a cui le regioni devono ispirarsi; vi sono norme che, dal tenore letterale, **parrebbero applicabili esclusivamente allo Stato e alle sue amministrazioni**.

Pensiamo ad esempio all'**articolo 48** che si pone l'obiettivo di incentivare la mobilità intercompartimentale introducendo l'articolo 29 bis al d.lgs.

---

<sup>33</sup> Cfr. in particolare Corte cost. n. 380/2004.

<sup>34</sup> Cfr. Pietro Barrera, L'attuazione della “legge “Brunetta”” L'equilibrio stato – regioni – autonomie locali, 15 ottobre 2009, reperibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>35</sup> Cfr. voce “Giurisprudenza della Corte Costituzionale”.

165/2001 in cui si stabilisce che “al fine di favorire i processi di mobilità fra i comparti di contrattazione del personale delle pubbliche amministrazioni, **con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza Unificata** di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997 sentite le Organizzazioni sindacali è definita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione.”

### *3.5 Applicabilità alle regioni a statuto speciale e alle province autonome*

Come già evidenziato, la riforma **coinvolge tutte le amministrazioni, comprese le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano** compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione (art. 74, comma 5).

### *3.6 Applicabilità alla Presidenza del Consiglio dei ministri*

L'articolo 74 **rinvia** ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri **la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione delle disposizioni**, anche inderogabili, del decreto legislativo in esame prevedendo che le medesime si applicano alla Presidenza del Consiglio dei ministri, anche con riferimento alla definizione del comparto autonomo di contrattazione collettiva, in considerazione della peculiarità del relativo ordinamento, che discende dagli articoli 92 e 95 della Costituzione. Fino alla entrata in vigore di ciascuno di tali decreti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri continua ad applicarsi la normativa precedente.

### 3.7. Applicabilità al personale docente della scuola e di altri istituti formativi

L'articolo 74 **rinvia ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri** la determinazione di limiti e modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 150/2009, prevedendo che si applicano al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca le disposizioni relative alla *"misurazione, valutazione e trasparenza della performance"* nonché quelle relative a *"merito e premi"* (Titoli II e III). Resta comunque esclusa la costituzione degli Organismi indipendenti di valutazione della performance di cui all'articolo 14 nell'ambito del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

Per completezza, si segnala che, in materia dell'istruzione, il decreto 150/2009 è altresì intervenuto all'art. 62 e all'art. 72, comma 1, lett. b)

L'art. 62, modificando l'articolo 52 del d.lgs. 165/2001, ha sancito al comma 1-bis che i dipendenti pubblici, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali, **"con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati"**.

L'art. 72 comma 1, lettera b) ha, invece, disposto l'abrogazione degli articoli da 502 a 507 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, recante *"Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado"*. Le norme abrogate, ricomprese in gran parte nella sezione II riguardante le competenze, i provvedimenti cautelari e le procedure, disciplinano in tema di censura e avvertimento (articolo 502), di sospensione dall'insegnamento o dall'ufficio e destituzione (articolo 503), dei provvedimenti di riabilitazione (articolo 505), della sospensione cautelare e della sospensione per effetto di condanna penale (articolo 506), dei ricorsi (articolo 504) e del rinvio (articolo 507).

#### 4. Schema riassuntivo dell'ambito di applicazione

Viene di seguito riassunto quanto evidenziato in precedenza riguardo all'ambito di applicazione del d.lgs. 150/2009, al fine di consentire un'immediata individuazione delle disposizioni d'interesse<sup>36</sup>.

**1) Articoli attribuiti dall'art. 74 c. 1 del d.lgs. 150/2009 alla competenza esclusiva dello Stato** ex art. 117, comma 2, lett. l) (*giurisdizione, all'ordinamento civile e penale, alla giustizia amministrativa*) ed m) (*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*):

➤ art. 11 commi 1 e 3; 16, comma 1: la trasparenza *“intesa come accessibilità totale delle informazioni su ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni in ogni fase del ciclo di gestione della performance”*: costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), Cost.

➤ art. 28, che sostituisce l'art. 11 del d.lgs. 286/99: la qualità dei servizi pubblici e la tutela degli utenti

➤ art. 29: l'inderogabilità da parte della contrattazione collettiva delle disposizioni su merito e premi

➤ art. 30: i termini per la costituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle P.A. e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance nonché le disposizioni transitorie relative agli stessi; l'abrogazione, a decorrere

---

<sup>36</sup>Per quanto riguarda gli articoli da 37 a 47 recanti la nuova disciplina in materia di dirigenza si rinvia al ragionamento svolto nei paragrafi precedenti relativo alla distinzione fra le norme costituenti principi che dovranno ispirare la legislazione regionale e l'organizzazione interna del personale regionale avente qualifica dirigenziale che, rientrando nell'organizzazione, è ascrivibile alla competenza esclusiva regionale.

Si precisa, inoltre, che diverse disposizioni del decreto sono costituiscono “definizioni” o descrizioni dell'oggetto o alla finalità delle disposizioni dei vari Titoli o Capi del decreto in esame: si tratta degli articoli 1, 2, 8, 17, comma 1, 20, 32, 37, 53. Riguardo all'articolo 1 va altresì precisato nello stesso, al comma 2, vengono anche citate finalità che rinviano a materie riconosciute dal d.lgs. 150/2009 di competenza esclusiva statale e che sono, quindi, applicabili a tutte le amministrazioni comprese le regioni (ad esempio l'articolo 1, comma 2 enuncia, fra l'altro, la “trasparenza”).

- dal 30 aprile 2010, di alcune disposizioni del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286
- art. 33 (che apporta modifiche all'art. 2 del d.lgs. 165/2001): le fonti che disciplinano il pubblico impiego
- art. 34 (che modifica l'art. 5 del d.lgs. 165/2001): il potere di organizzazione degli uffici
- art. 35 (che modifica l'art. 6 del d.lgs. 165/2001, inserendo il comma 4 bis): le dotazioni organiche
- art. 36 (che modifica l'art. 9 del d.lgs. 165/2001): la disciplina dei rapporti sindacali e degli istituti della partecipazione da parte dei CCNL
- art. 54 (che modifica l'art. 40 del d.lgs. 165/2001): la disciplina della contrattazione collettiva nazionale e integrativa
- art. 57: il collegamento alla performance del trattamento economico accessorio
- art. 61 (che modifica l'art. 49 del d.lgs. 165/2001): interpretazione autentica dei contratti collettivi
- art. 62, comma 1 (che modifica il comma 1 dell'art. 52 del d.lgs. 165/2001): disciplina delle mansioni
- art. 64 (che modifica l'art. 43 del d.lgs. 165/2001): le rappresentatività sindacali
- art. 65: adeguamento e l'efficacia dei contratti collettivi vigenti
- art. 66: abrogazioni in materia di contrattazione collettiva e la ricollocazione di ENAC, ASI, CNIPA, Unioncamere e CNEL nell'ambito dei comparti ora vigenti
- art. 68 (che sostituisce l'art. 55 del d.lgs. 165/2001): responsabilità dei dipendenti pubblici, infrazioni, sanzioni, procedure conciliative
- art. 69 (che inserisce dopo l'art. 55 del d.lgs. 165/2001, gli articoli da 55 bis a 55 novies): il procedimento disciplinare
- art. 73 commi 1 e 3: l'impugnazione delle sanzioni disciplinari e la disciplina transitoria delle sanzioni disciplinari previste da disposizioni di legge non incompatibili con quelle del decreto 150.

**2) Articoli costituenti principi fondamentali espressamente individuati dal d.lgs. 150/2009 agli artt. 3, 4, 16, c. 2, 31 e 74 c. 2:**

- art. 3 (misurazione e valutazione delle performance)
- art. 4 (ciclo di gestione delle performance)
- art. 5, comma 2 ( obiettivi )
- art. 7 (sistema di misurazione e la valutazione della performance)
- art. 9 (ambiti di misurazione e valutazione delle performance)
- art. 15, comma 1 (responsabilità dell'organo di indirizzo politico amministrativo)
- art. 17, comma 2 (applicazione delle disposizioni sul merito e sulla premialità mediante utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili)
- art. 18 (criteri e le modalità per la valorizzazione del merito e per l'incentivazione delle performance)
- art. 23, commi 1 e 2 (la selettività nelle progressioni economiche)
- art. 24, commi 1 e 2 (concorsi pubblici, con riserva massima del cinquanta per cento a favore del personale interno)
- art. 25 (attribuzione di incarichi e responsabilità)
- art. 26 (accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale)
- art. 27, comma 1 (premi di efficienza: quota fino al 30% dei risparmi derivanti dalla riorganizzazione destinata a premiare coloro che hanno partecipato attivamente alla stessa)
- art. 62, commi 1bis e 1ter: aree funzionali in cui sono inquadrati i pubblici dipendenti.

**5. Entrata in vigore, termini per l'adeguamento, inderogabilità**

Le disposizioni contenute nel d.lgs. 150/2009 **entrano in vigore in modo differenziato.**

In parte entrano in vigore unitamente al provvedimento, quindi decorsi 15 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ovvero dal 15 novembre 2009, in parte dal 1° gennaio del 2010, altre dal 31 dicembre 2010 ed altre ancora dal 31 dicembre 2011.



Come in precedenza evidenziato, l'applicazione di una parte significativa del decreto legislativo è **rinviata per le regioni e gli enti locali**.

La scelta di **differire l'entrata in vigore di una parte del decreto legislativo** deriva dalle indicazioni dettate dalla Conferenza Unificata tra Stato, Regioni ed autonomie locali, che hanno richiesto una fase transitoria per adeguare le proprie strutture e le proprie regole.

Come già rilevato, **l'art. 16, comma 2 e l'art. 31 comma 4** indicano espressamente quali disposizioni sono applicabili a regioni, enti locali e Servizio Sanitario Nazionale in quanto qualificate come “principi”, nonché **i termini per l'adeguamento**.

In base al meccanismo previsto per l'adeguamento, con una sorta di **“doppia e simmetrica cedevolezza”**<sup>37</sup>, le regioni e gli enti locali:

- devono **adeguare** i propri ordinamenti **entro il 31/12/2010**;
- nelle more dell'adeguamento si applicano le disposizioni vigenti;
- in caso di inerzia, dal 1° gennaio 2011 e fino all'adeguamento della normativa regionale, si applica la disciplina dettata dal d.lgs. 150/2009, altrimenti riferita solo alle amministrazioni statali.<sup>38</sup>

Si precisa che il **riferimento all' applicazione delle “disposizioni vigenti”** riguarda solo le disposizioni di legge, di regolamento e gli atti amministrativi e non la contrattazione collettiva. Si segnala, inoltre, che tutte le disposizioni del titolo III (merito e premi, artt. da 19 a 31) sono **inderogabili** dalla contrattazione collettiva e inserite di diritto nei CCNL a decorre dal periodo contrattuale 2010/2012.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Cfr. Pietro Barrera, L'attuazione della “legge Brunetta”, L'equilibrio stato–regioni–autonomie locali, 15 ottobre 2009, reperibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

<sup>38</sup> Sulla pratica di imporre una disciplina legislativa statale di dettaglio, ancorché “cedevole” in materie di competenza regionale e sui problemi che pone riguardo alla legittimità costituzionale, cfr. Luca Antonini, “Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?”, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti).

<sup>39</sup> Cfr. voce “Contrattazione”

| <b>Entrata in vigore e termini per l'adeguamento</b> | <b>Disposizioni</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>dal 15 novembre 2009</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• disposizioni che disciplinano materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ( cfr. art. 74. c. 1)</li> <li>• norme sulla trasparenza (art. 16 c. 1)</li> </ul>                                                                                                           |
| <b>entro il 15 dicembre 2009</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• nomina dei nuovi organi dell'ARAN (art. 58 c. 2)</li> <li>• costituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (art. 30 c. 1)</li> </ul>                                                                                        |
| <b>dal 1° gennaio 2010</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• le amministrazioni pubbliche coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni. (art. 24 c. 1)</li> </ul> |
| <b>dal 15 gennaio 2010</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• obbligo di esposizione di cartellini o targhe identificativi (art. 73 c. 2)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                       |
| <b>entro il 30 aprile 2010</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• costituzione degli Organismi indipendenti di valutazione della performance. Nel frattempo restano operativi gli uffici e i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico di cui all'articolo 6 del d.lgs. 286/1999 ( art. 30, c. 2)</li> </ul>                        |
| <b>dal 30 aprile 2010</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• abrogazione delle disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 indicate all'art. 30 c. 4</li> </ul>                                                                                                                                                                           |
| <b>entro il 30 settembre 2010</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• gli Organismi indipendenti di valutazione della performance definiscono i sistemi di valutazione della performance che dovranno essere operativi a decorrere dal 1° gennaio 2011 (art. 30, c. 3)</li> </ul>                                                                                  |
| <b>entro il 30 novembre 2010</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• elezioni relative al rinnovo gli organismi di rappresentanza del personale, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione (art. 65 c. 3)</li> </ul>                                                                                                                                    |

| Entrata in vigore e termini per l'adeguamento | Disposizioni                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>entro il 31 dicembre 2010</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• termine per l'adeguamento<sup>40</sup> previsto dagli artt. 16 c. 3 e 31 c. 4 per le disposizioni qualificate dal d.lgs. 150/2009 come “principi generali”: artt. 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1, 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1;</li> <li>• termine per l'adeguamento dei contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del d.lgs. 150/2009 (art. 65 c. 1).</li> </ul> |
| <b>dal 1° gennaio 2011</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• piena operatività dei sistemi di valutazione della performance (art. 30 c. 3); cessazione dell'efficacia dei contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 che non si sono adeguati a quanto prescritto dall'art. 65 c. 1. Gli stessi non sono ulteriormente applicabili (art. 65 c. 2)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>entro il 31 dicembre 2011</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• termine per l'adeguamento dei contratti relativi al comparto regioni e autonomie locali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del d.lgs. 150/2009, fermo restando quanto previsto dall'articolo 30, comma 4.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>dal 31 dicembre 2012</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• cessazione dell'efficacia dei contratti relativi al comparto regioni e autonomie locali vigenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 che non si sono adeguati a quanto prescritto dall'art. 65 c. 1, fermo restando quanto previsto dall'articolo 30, comma 4. Gli stessi non sono ulteriormente applicabili (art. 65 c. 4)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

<sup>40</sup> Nelle more dell'adeguamento, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti alla data dell'entrata in vigore del decreto legislativo 150/2009; decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel titolo II e III del citato d.lgs. 150/2009 sino all'emanazione della disciplina regionale e locale.

## **6. I criteri individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale riguardo alla competenza legislativa in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**

### *6.1. Premesse*

Come evidenziato in precedenza, il lavoro pubblico, pur non essendo menzionato espressamente nell'articolo 117 della Costituzione, presenta profili che attengono a diverse materie tra quelle elencate nella disposizione costituzionale citata. **Esso risulta, pertanto, ricompreso sia nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale che in quella regionale concorrente e residuale regionale<sup>41</sup>.**

Per quanto attiene il d.lgs. 150/2009 si è sopra rilevato che lo stesso ha introdotto numerose e significative modifiche al d.lgs. 165/2001: a volte ha specificato che le disposizioni nuove devono essere considerate principio fondamentale e pertanto devono essere rispettati, in sede di attuazione. Altre volte, invece non ha qualificato la potestà nella quale rientra la disposizione non sciogliendo così i nodi relativi all'applicabilità alle regioni.

La Consulta, chiamata più volte a pronunciarsi sulla materia del pubblico impiego prima della riforma "Brunetta", ha offerto un contributo essenziale per la determinazione dei criteri di ripartizione che qui di seguito si illustrano sperando di fornire un utile chiave di lettura da riproporre rispetto all'applicazione degli articoli modificati dal d.lgs. 150/2009.

### *6.2. La riconduzione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, c. 2, lett. l) Cost.)*

Si evidenzia, *in primis*, che diversi profili inerenti alla disciplina del pubblico impiego sono stati ricondotti dalla più recente giurisprudenza alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l).

---

<sup>41</sup> Cfr. voce "Ambito soggettivo di applicazione".

L'espressione "ordinamento civile" non ha un significato univoco: in dottrina<sup>42</sup> il termine "ordinamento" viene inteso" come complesso di principi, istituti, norme, regolamenti a carattere sistematico; l'aggettivo "civile" non riguarda solo ciò che si trova nel codice civile, e neanche nel solo diritto privato, ma, attiene anche ad una serie di istituti che ne sono al di fuori. Pertanto l'espressione "ordinamento civile" va considerata una "espressione espansiva"<sup>43</sup>.

Inoltre, per la giurisprudenza costituzionale, l'ordinamento civile non costituisce una materia in senso stretto, ma si configura come una clausola generale di competenza trasversale. Detta clausola rappresenterebbe l'esplicita costituzionalizzazione del limite del diritto privato così come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>44</sup>. La **sentenza 282/2004** ha affermato che, nel nuovo testo della Costituzione, la materia dell'"ordinamento civile" corrisponde al vecchio limite del diritto privato - *"un limite alla potestà legislativa regionale rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117: vale a dire il limite, individuato dalla costante giurisprudenza di questa Corte"*.

La giurisprudenza cui fa riferimento la citata sentenza 282/2004, e, in particolare, la **sentenza 352/2001**, ha ridisegnato il limite del diritto privato configurandolo non più come una tradizionale materia oggettuale, bensì come **"limite che attraversa le competenze legislative regionali"**, ossia come una **materia trasversale**, la cui attribuzione in capo allo Stato è fondata sull'esigenza di garantire il principio di uguaglianza. **Un limite che, quindi, le regioni possono adeguare alle specificità locali, ove ciò "risponda al criterio di ragionevolezza"**<sup>45</sup>.

Nella suddetta sentenza la Corte costituzionale specifica, infatti, che la materia del diritto privato rappresenta un limite alla potestà legislativa regionale soffermandosi, tuttavia, sulla relatività di tale assunto *"in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di*

---

<sup>42</sup> Ex plurimis, cfr. E. Carinci, "Riforma costituzionale e diritto del lavoro", in ADL, 2003.

<sup>43</sup> Cfr. Bolognino,, "La collocazione del "lavoro pubblico" nel nuovo Titolo V, parte seconda", Cost.: tra Stato e Regioni (in Amministrazione in cammino), 2004.

<sup>44</sup> M. Calcagnile, "L'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Regioni e i principi dell'ordinamento amministrativo", 16/2004, su 29 luglio 2004. [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>45</sup> Giuseppe Manfredi, "Impiego pubblico e riforme costituzionali" consultabile alla pagina: <http://www.impiegopubblico.info/manfredi.htm>.

*competenza regionale*". Adattamento che la Corte riconduce – come già detto - ad un criterio di ragionevolezza tale da contenere e, contestualmente, soddisfare il principio di uguaglianza che è alla base di quell'esigenza di uniformità a livello nazionale che, in linea generale, sottrae la materia del diritto privato alla competenza delle regioni salvo, specificandosi in settori connessi all'ambito di autonomia regionale, potervi rientrare.<sup>46</sup> Secondo la citata sentenza 352/2001 il cd. "limite di diritto privato", fondato congiuntamente sugli artt. 2 e 3 Cost., con il fine di assicurare un'uniformità della materia su tutto il territorio nazionale, sarebbe possibile laddove la legge regionale incida esclusivamente sui rapporti "*iure privatorum*" esistenti tra l'ente Regione e i privati, e nei limiti di un'eventuale ed inaccettabile differenziazione territoriale degli ambiti di autonomia e libertà negoziale nelle relazioni tra cittadini, in violazione del principio di eguaglianza. Altre pronunce della Corte costituzionale<sup>47</sup> ribadiscono che la materia dell'ordinamento civile "*comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale; ... essa non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; ...in essa sono inclusi istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica*".

Già nella **sentenza 359/2003** la Corte sosteneva che, anche nel rapporto di lavoro pubblico, almeno una parte degli aspetti che attengono al rapporto tra datore di lavoro e lavoratore afferiscono alla materia dell'ordinamento civile.<sup>48</sup>

Una conferma ulteriore viene dalla **sentenza 2/2004** con la quale la Corte non ha ravvisato l'illegittimità delle disposizioni dello statuto della Regione Calabria "*nella parte in cui attribuisce alla potestà statutaria, legislative e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale*

---

<sup>46</sup> Sul punto si veda:

[http://db.formez.it/FontiNor.nsf/6617caefd3322e49c1256b66003de10e/938E81F2C0CF9B44C1257074004052C8/\\$file/La%20riforma%20del%20Titolo%20V%20della%20Costituzione%20e%20il%20pubblico%20i%E2%80%A6.pdf](http://db.formez.it/FontiNor.nsf/6617caefd3322e49c1256b66003de10e/938E81F2C0CF9B44C1257074004052C8/$file/La%20riforma%20del%20Titolo%20V%20della%20Costituzione%20e%20il%20pubblico%20i%E2%80%A6.pdf)

<sup>47</sup> Cfr. sentenza n. 326/2008 che richiama le sentenze nn. 159/2008, 51/2008, 438/2007, 401/2007, 29/2006, 234 e n. 50/2005; n. 282/2004).

<sup>48</sup> Detta pronuncia ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Lazio in tema di mobbing sia perché invasiva della competenza esclusiva statale in tema di "ordinamento civile", sia perché in contrasto "con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.) qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale".

*dei dirigenti". La Corte, preso atto che nel corso del giudizio la difesa regionale aveva riconosciuto "che sicuramente la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro può essere attratta alla competenza legislativa dello Stato nell'ambito della materia ordinamento civile", ha rilevato che "l'intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni "*<sup>49</sup>*, ma che, nondimeno, le regioni "sono dotate, ai sensi del comma 4 dell'art. 117 Cost., di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e ordinamento del personale" e, pertanto, possono determinare autonomamente "le procedure e le modalità della contrattazione collettiva". Secondo la Corte "una competenza siffatta è già implicita nell'art. 27 del d.lgs. 165/2001, ove demanda alle Regioni il potere di adeguare i propri ordinamenti ai principi fissati nel medesimo decreto".*

Va altresì rilevato che la materia del lavoro pubblico è caratterizzata dalla coesistenza di profili disciplinati da norme di diritto pubblico e profili riconducibili alla disciplina delle norme di diritto privato, tali da richiedere, **di volta in volta, in relazione ai singoli istituti giuridici, l'analisi e la valutazione della loro ascrivibilità alla competenza legislativa statale, nell'ambito dell'“ordinamento civile” o, piuttosto, alla competenza legislativa regionale, nel settore dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche,** ampiamente inteso.

Si noti, inoltre, come altre decisioni del giudice costituzionale sostengano una concreta identità fra ordinamento civile e sfera del diritto privato (Corte cost. sentenze 282/2004, 50/2005 e 234/2005, in cui si richiama l'esercizio di autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro).<sup>50</sup> La **sentenza n. 95/2007** ha ritenuto che *“il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato “privatizzato” ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti»*. Ne consegue che *“la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego*

---

<sup>49</sup> Cfr. sentenze nn. 314 e 274 del 2003.

<sup>50</sup> Sul punto si veda:

[http://db.formez.it/FontiNor.nsf/1b377961eb37532ac125728e0039f56f/50EB20D292CDAB45C12572D7007B2B25/\\$file/Lavoro%20pubblico%20-%20Contenuti%20e%20limiti%20della%20competenza%20Stato-Regioni%20nel%20nuovo%20Titolo%20V.pdf](http://db.formez.it/FontiNor.nsf/1b377961eb37532ac125728e0039f56f/50EB20D292CDAB45C12572D7007B2B25/$file/Lavoro%20pubblico%20-%20Contenuti%20e%20limiti%20della%20competenza%20Stato-Regioni%20nel%20nuovo%20Titolo%20V.pdf)

*attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla menzionata competenza residuale regionale e va, quindi, applicata anche ai rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali*<sup>51</sup>.

La successiva **sentenza n. 189/2007**, anch'essa richiamando l'avvenuta "privatizzazione" del rapporto di impiego alle dipendenze di regioni ed enti locali, ha rilevato che *"i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati"*.

Pertanto, poiché i principi fissati dalla legge statale (ad es. il principio di regolazione del trattamento economico dei dipendenti pubblici) costituiscono tipici limiti di diritto privato, come tali, si impongono alle regioni. Pertanto, dei summenzionati parametri costituzionali, la più recente giurisprudenza costituzionale sembra individuare nella materia "ordinamento civile" il fondamento della potestà legislativa statale, per lo meno con riguardo ai temi più strettamente inerenti alla disciplina del rapporto di lavoro (sia con le amministrazioni dello Stato che con quelle delle autonomie territoriali).

Per completezza, tuttavia, va evidenziato anche che in una precedente pronuncia la Corte aveva affermato che la materia dello "stato giuridico ed economico" del personale regionale è riconducibile al quarto comma dell'articolo 117 Cost., ossia appartiene alla potestà legislativa residuale delle Regioni (sent. 274/2003). Il richiamo dell'art. 74 del d.lgs. 150/2009 alla materia dell'ordinamento civile si presta, pertanto, a diverse considerazioni. Proprio la materia dell'ordinamento civile parrebbe consentire alla legge statale di disporre norme inderogabili dai contratti collettivi dell'intero settore pubblico, come enunciato dalla Corte, ad esempio nella già citata sentenza 95/2007.

---

<sup>51</sup> Nel caso di specie, peraltro, la Consulta ha rilevato che il legislatore statale ha previsto l'obbligo per le Regioni e gli enti locali di adottare le determinazioni necessarie per attuare la nuova disciplina (relativa alla soppressione dell'indennità di trasferta) dal momento, nei confronti di tali enti «non è possibile per lo Stato provvedere direttamente perché titolari di un'autonomia costituzionalmente garantita».



In tal senso avrebbe operato il decreto legislativo 150/2009 attraverso la sottrazione alla contrattazione collettiva di materie finora ad esse affidate<sup>52</sup>. Vanno però tenute in debito conto altre sentenze della Corte nelle quali è stato affermato che spetta alle regioni, nell'esercizio della potestà legislativa residuale loro riconosciuta dal quarto comma dell'art. 117, “*la materia dello stato giuridico ed economico del personale*” (**sentenza 274/2003**), o quando, con una sentenza interpretativa di rigetto, ha riconosciuto la legittimità di disposizioni in materia di formazione e valorizzazione dei dipendenti, se e in quanto riferite alle sole amministrazioni statali (**sentenza 75/2008**).

### *6.3. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m) Cost.)*

In relazione al riparto di competenza legislativa in materia di lavoro pubblico, va evidenziato che è riconducibile a tale ambito anche la materia dei “*livelli essenziali di prestazioni necessarie a garantire il godimento dei diritti civili e sociali*” che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. L'interpretazione sistematica dell'ambito di competenza nella materia del lavoro pubblico non può prescindere, infatti, dalla definizione degli ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato, tra cui della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Nella giurisprudenza della Corte Costituzionale si è assistito ad un costante richiamo sia ai criteri della prevalenza e della leale collaborazione che alla competenza legislativa statale trasversale, rispetto a quella regionale, *in primis* riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, 2° comma, lett. m, Cost. Anche nel nuovo testo dell'art. 117 non mancano, infatti, “*clausole*” che attribuiscono un ruolo eminente ai poteri normativi statali volti a garantire l'uniformità della disciplina del lavoro pubblico e, quindi, n trattamento equo a tutti i dipendenti pubblici.

Il concetto di livello essenziale è stato inteso in maniera differente in dottrina: come “prestazione necessaria” rispetto ai bisogni da soddisfare, ma anche come “prestazione base” o livello minimo, al di sotto del quale il diritto è

---

<sup>52</sup> Pietro Barrera, “Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico - Prime considerazioni sullo schema di decreto legislativo attuativo della legge 4.3.2009 n. 15”, 3 giugno 2009 reperibile su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

ritenuto violato. Taluni<sup>53</sup> hanno inteso i livelli essenziali quali “livelli minimi”: quei livelli che, comunque, devono essere garantiti, permettendo l’inserimento della materia tra quelle riservate alla legislazione esclusiva dello Stato. Secondo altri autori si tratta di diritti, civili e sociali, che devono riconoscersi a tutti i cittadini e non solamente ai lavoratori, al fine di garantire effettivamente il godimento dei diritti civili e politici.

Come noto, l’inserimento nel secondo comma dell’art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* attribuisce al legislatore statale uno strumento fondamentale per garantire **il mantenimento di un’adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale accresciuto**. *“La conseguente forte incidenza sull’esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle regioni e delle Province autonome impone che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori” (sentenza n. 88/2003).*

La Corte Costituzionale ha altresì affermato come tale formula non configuri una materia a sé stante, ma una **competenza di carattere trasversale**, idonea ad incidere su tutte le altre e volta a preservare l’unità giuridica ed economica della Repubblica.

Con riferimento al richiamo alla competenza esclusiva statale in materia di *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*, contenuto nel decreto legislativo in esame, si ricorda che secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>54</sup>, tale titolo di legittimazione *“non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione”*.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> M. Persiani, “Devolution e diritto del lavoro”, in Argomenti di diritto del lavoro, 2002.

<sup>54</sup> Cfr. sentenze n. 181/2006 e 285/2005; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 328/2006, n. 423/2004, n. 16/2004; n. 282/2002.

<sup>55</sup> Nel dossier della Camera dei deputati n. 81 dell’8 giugno 2009 sullo schema del d.lgs. attuativo della legge 15/2009, si evidenzia, al riguardo, quanto segue: “Appare al riguardo

Ciò significa che il legislatore statale, nell'esercizio delle proprie competenze legislative c.d. "trasversali", può condizionare la disciplina regionale anche nell'ambito della materia lavoro pubblico, in particolare, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa. La determinazione dei livelli essenziali non si limita, pertanto, alla determinazione dei livelli qualitativi delle prestazioni, ma richiede anche **la definizione degli apparati amministrativi necessari a garantirli.**

Pertanto il **legislatore statale**, nell'esercizio di detta competenza, conserva la **possibilità di interferire anche sull'organizzazione amministrativa regionale.**<sup>56</sup>

Con specifico riferimento alla "**trasparenza**", la legge delega 15/2009 e il decreto attuativo riprendono l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale in materia di diritto di accesso, secondo la quale "*l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.*" Detto assunto vale, pertanto, anche per la trasparenza, di cui il diritto di accesso costituisce la più diretta esplicazione. In tal senso si esprime l'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che fa salva «*la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela*» (**sentenza n. 399 del 2006**).

---

opportuno un chiarimento in ordine a quali specifiche disposizioni del decreto legislativo attuativo della legge 15/2009 siano riconducibili alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e a come esse si inseriscano nel nuovo quadro di finanza pubblica delineato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Tale legge ha infatti introdotto, come noto, un sistema di finanziamento delle spese regionali basato sulla ripartizione delle medesime in spese connesse a livelli essenziali delle prestazioni e spese non connesse a livelli essenziali. Si osserva inoltre che alcune disposizioni potrebbero essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettere g) ed r), Cost.). Il Dossier è consultabile alla pagina:

[http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/LA0172.htm#\\_Toc232391865](http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/LA0172.htm#_Toc232391865)

<sup>56</sup>M. Calcagnile, "L'ordinamento del lavoro", supra.

#### 6.4. *Principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione*

Il comma 2 dell'articolo 74 del decreto legislativo 150/2009 individua le disposizioni che *“recano norme di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione e costituiscono **principi generali dell'ordinamento giuridico**”*. Come noto, l'art. 97 Cost. al primo comma prevede che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati **il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione**.<sup>57</sup> Si rammenta che la Corte costituzionale, in una delle sue prime pronunce<sup>58</sup> definì i “principi generali dell'ordinamento giuridico” come *“orientamenti e direttive di carattere generale e fondamentale, desumibili dalla connessione sistematica delle norme che, in un dato momento storico, concorrono a formare il tessuto normativo dell'ordinamento giuridico vigente”*.<sup>59</sup> Quanto all'esercizio della potestà legislativa, il richiamo ai principi generali dell'ordinamento trova il suo implicito riferimento nei limiti generali che il primo comma dell'art. 117 impone tanto allo Stato quanto alle Regioni. L'art. 97 Cost. sottopone gli uffici pubblici ad una riserva relativa di legge, sottraendoli all'esclusiva disponibilità del Governo: il principio di imparzialità costituisce un valore essenziale cui deve informarsi l'organizzazione dei pubblici uffici.

Dato che l'organizzazione è strumentale all'attività amministrativa, in quanto le scelte organizzative predeterminano le scelte sul piano dell'attività, si ritiene che i **principi enunciati nell'art. 97, comma 1, Cost.** si riferiscano **sia all'attività che all'organizzazione amministrativa**.<sup>60</sup> La Corte ha affermato che gli artt. 97 e 98 Cost. sono corollari dell'imparzialità, in cui si esprime la distinzione tra politica e amministrazione, tra l'azione del Governo e

---

<sup>57</sup> L'articolo 97 Cost. sancisce altresì che nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari (secondo comma) e che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge (terzo comma).

<sup>58</sup> Cfr. sentenza n. 6/1956.

<sup>59</sup> Pietro Barrera nel commento del 3 giugno 2009 “Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico- Prime considerazioni sullo schema di decreto legislativo attuativo della legge 4.3.2009, n. 15,”“ precisa altresì che “la dottrina ha parlato di “concetti di pura logica”, di “scelte di valori”, di “principi che sono caratterizzatori del tipo di ordinamento strutturalmente e normativisticamente considerato” (Quadri, 1974)..... altri hanno posto i principi generali dell'ordinamento allo stesso rango concettuale e valoriale dei principi costituzionali e dei principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti (Costanzo, 1996)”.

<sup>60</sup> M. Calcagnile, “L'ordinamento del lavoro”, supra.

l'azione amministrativa che, *“nell’attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall’ordinamento”*.<sup>61</sup> Di conseguenza la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico.

Al riguardo si segnala la **sentenza n. 104/2007**<sup>62</sup> nella quale la Consulta dichiara l'illegittimità delle disposizioni in cui viene previsto che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina. La Corte dichiara altresì l'illegittimità delle disposizioni nella parte in cui si prevede che gli incarichi già conferiti con contratto possono essere revocati entro 90 giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto. Dette disposizioni, ad avviso della Corte, violano l'art. 97 della Costituzione sotto il duplice profilo della imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

Ad avviso della Corte i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di Asl rispetti il principio del giusto procedimento. Infatti i principi di legalità, di imparzialità, di buon andamento della pubblica amministrazione insieme al diritto di difesa e alla separazione dei poteri costituiscono principi indissolubili ed imprescindibili del nostro ordinamento.

Per quanto attiene, infine, il terzo comma dell'art. 97 Cost., il quale sancisce che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, la Corte costituzionale ha affermato che detta norma non consente al legislatore statale e regionale di derogare alla regola del concorso pubblico, a meno che non sussistano particolari ragioni giustificatrici (**sentenze 218 e 373 del 2002, 205/2004**). Infatti, salvo i casi stabiliti dalla legge, fermo restando che le procedure concorsuali di reclutamento delle amministrazioni diverse da quelle statali non sono di competenza legislativa statale, le regole

---

<sup>61</sup> Cfr. sentenza n. 333/1993.

<sup>62</sup> La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme di due leggi regionali, del Lazio e della Sicilia, riguardanti dirigenti di Asl e aziende ospedaliere e di enti regionali.

fissate da quest'ultimo saranno vincolanti nella misura in cui siano espressione di principi costituzionali.

#### *6.5 Ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti locali*

Va altresì rilevato che resta estranea all'elencazione delle materie dell'art. 74 del d.lgs. 150/2009 la disciplina dei profili riconducibili alla potestà legislativa dell'ordinamento e organizzazione amministrativa degli uffici delle regioni e degli enti locali nonché degli enti pubblici diversi da quelli nazionali. Si tratta di una materia non ricompresa tra quelle espressamente elencate dall'art. 117 Cost. e, pertanto, ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., nonché all'autonoma potestà regolamentare degli enti locali, ai sensi del sesto comma del medesimo art. 117.

Si evidenzia che rientrano in detta materia, tra l'altro, la regolamentazione delle **modalità di accesso al lavoro pubblico regionale (sentenze 95/2008 e sentenze 2 e 380 del 2004)** nonché **la disciplina del personale e dell'assetto dell'organizzazione**. La **sentenza 380/2004** ha, infatti, affermato che la disciplina dell'accesso del pubblico impiego è estranea alla materia dell'"ordinamento civile", perché *"per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost., è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato"*.

Ciò posto, rileva che quanto riguarda l'accesso all'impiego regionale *"spetta alla competenza residuale delle Regioni, ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali"*, in modo coerente alle affermazioni contenute nella **sentenza 374/2003**, che riguardava, anch'essa, norme inerenti l'accesso all'impiego, destinate, dunque, a rientrare nella competenza residuale regionale. Per quanto attiene i limiti della potestà legislativa in esame, l'individuazione realizzata dalla Corte costituzionale fin dalla citata **sentenza 274/2003**, evidenzia che tale potestà non solo non incontra il limite dei principi fondamentali dello Stato, ma neppure quelli delle norme delle riforme economiche-sociali e dei principi generali dell'ordinamento, fermi restando,

invece, i limiti generali esplicitamente previsti dall'art. 117, comma 1 Cost. Detta pronuncia ha altresì rilevato che la materia dello “**stato giuridico ed economico**” del personale regionale è riconducibile al quarto comma dell'articolo 117 Cost., ossia appartiene alla potestà legislativa residuale delle Regioni. La **sentenza n. 328/2006** ha poi sottolineato che già secondo l'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale consolidatosi sotto il regime del previgente art. 117 Cost., le regioni, in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico dei rispettivi dipendenti, erano titolari della più ampia autonomia legislativa.<sup>63</sup> Tale orientamento è ancor più valido oggi, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha ridefinito in termini di maggior autonomia il ruolo delle regioni all'interno dell'ordinamento ed ha riconosciuto la potestà legislativa delle regioni in materia di ordinamento degli uffici e del personale, materia in cui rientra -tra l'altro- la disciplina **dell'aggiornamento professionale dei dipendenti regionali**. Infatti, fin dalle prime pronunce, la Consulta ha chiarito che la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa delle regioni spetta alla potestà legislativa esclusiva regionale, ex art. 117, comma 4, della Costituzione (**sentenze n. 274/2003; n. 3, 4 e 17 del 2004**).

In particolare, ciò è affermato espressamente dalla Corte costituzionale nelle già citate **sentenza n. 274/2003 e n. 17/2004**, ove è rilevato che *"nell'assetto delle competenze costituzionali configurato dal nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, l'auto finanziamento delle funzioni attribuite a regioni ed enti locali non costituisce altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa..."*.

Il giudice delle leggi è nuovamente intervenuto sulla materia con la **sentenza n. 233/2006** ove ha stabilito che *“le norme impugnate<sup>64</sup> hanno ad oggetto la materia dell'organizzazione amministrativa della Regione, comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale attribuita alla competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma,*

---

<sup>63</sup> Cfr. in tal senso: sent. n. 10/1980; sent. n. 277/1983; sent. n. 278/1983; sent. n. 219/1984; sent. n. 290/1984; sent. n. 99/1986; ord. n. 10/1988; sent. n. 217/1987; sent. n. 772/1988.

<sup>64</sup> La Corte si è pronunciata su tre ricorsi del Governo contro tre leggi regionali, due della Regione Calabria (la legge n. 12 e la legge n. 13 del 2005) e una della Regione Abruzzo (la legge n. 27 del 2005), che sono stati riuniti per la loro oggettiva connessione. Le disposizioni impugnate attengono al meccanismo di sostituzione automatica di soggetti titolari di organi amministrativi in occasione del mutamento di maggioranza politica negli organi di indirizzo.

*Cost.*), da esercitare nel rispetto dei “*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*» fissati nei relativi Statuti (art. 123 *Cost.*)”. Spetterebbe così alla potestà normativa ed organizzativa delle diverse amministrazioni **l’assetto ordinamentale della dirigenza**, insieme **all’individuazione degli uffici dirigenziali e ai poteri a loro preposti**. Rientrerebbe, invece, nell’espressione “ordinamento civile” di competenza statale tutto l’ambito che riguarda il rapporto di lavoro del dirigente. **Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica**. Come già rilevato l’art. 74 del decreto legislativo 150/2009 non ha più previsto le disposizioni che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, contrariamente a quanto disposto nella prima versione dello schema del decreto legislativo.<sup>65</sup> Come noto, il coordinamento della finanza pubblica costituisce una materia di competenza concorrente tra Stato e regioni, nella quale allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali (art. 117, terzo comma, *Cost.*). Con riferimento ai suddetti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica è consolidato l’orientamento della giurisprudenza costituzionale per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente *«imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti»* (**sentenze n. 417/2005 e n. 36/2004**). La legge statale deve però stabilire solo un “*limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*” (**sentenze n. 88/2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36/2004**).

Secondo la Corte, ad esempio, dalla previsione dell’art. 34, comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (che disponeva che le assunzioni a tempo indeterminato per l’anno 2003 dovessero comunque essere contenute “entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell’anno 2002”) non è deducibile un principio di

---

<sup>65</sup> Il comma 3 dell’art. 74 dello schema del decreto legislativo individuava le disposizioni che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Si trattava, in particolare, di disposizioni su: i controlli dei costi della contrattazione integrativa (art. 53); il potere di indirizzo delle pubbliche amministrazioni nei confronti dell’ARAN, nonché il funzionamento e i compiti dell’ARAN (artt. 54 e 56); il procedimento per la contrattazione collettiva (art. 57) e la determinazione dei relativi costi (art. 58).



coordinamento della finanza pubblica, bensì *“un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002”*, così risolvendosi in una *“indebita invasione”* della legge statale nell'organizzazione della struttura amministrativa riservata alle autonomie regionali e locali rispetto alle quali la legislazione dello Stato può porre criteri, quali il ricorso alle procedure di mobilità od obiettivi, quali il contenimento della spesa, ma non prescrivere, nello specifico, i mezzi che ciascuna Regione o Ente locale ritiene più idonei allo scopo (**sentenza n. 390/2004**).

La Corte Costituzionale ha confermato la legittimità costituzionale degli articoli della legge n. 448 del 2001 nella parte in cui dispongono che *“gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003”* del personale delle Amministrazioni Pubbliche tra le quali le Regioni, *“sono a carico delle Amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci”* e in cui prevedono che i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, previsti dall'articolo 47, primo comma, del decreto legislativo n. 165 del 2001, si devono attenere, anche per la contrattazione integrativa, ai criteri indicati per il personale delle Amministrazioni dello Stato e provvedere alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali (**sentenza Corte Costituzionale n. 4 del 2004**).

La Corte fa discendere detta legittimità dalla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 della Cost., nell'ambito dell'“armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” che -precisa la Corte- trova riscontro nei poteri di valutazione che proprio il primo comma dell'articolo 47 citato, attribuisce al Governo e che, conseguentemente, pone l'articolo impugnato, quale norma di principio vincolante ai fini del contenimento della spesa. Il giudice delle leggi, in maniera analoga, definisce “fondamentali” i principi di cui all'articolo 17, secondo comma della legge n. 448 del 2001 che, aggiungendo l'articolo 40-bis nel decreto legislativo n. 165 del 2001, introduce criteri di controllo e verifiche congiunte *“in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto”*. Ad avviso della Consulta la citata norma non regola la materia nel dettaglio, ma indica regole strumentali al conseguimento della compatibilità delle spese della contrattazione integrativa ai vincoli di bilancio derivanti dalla programmazione annuale e pluriennale. Secondo il giudice costituzionale, inoltre, l'autonomia di spesa garantita dall'articolo 119 della Costituzione non è

di per sé sufficiente ad implicare l'esclusione di ogni controllo da parte dello Stato.

Infine, la Consulta, nella suddetta pronuncia 4/2004, conferma la legittimità costituzionale dei commi impugnati dell'articolo 19 della legge n. 448/2001, ribadendo l'inderogabilità del principio di coordinamento della finanza pubblica il quale, nel primo comma, è alla base del divieto di procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato per gli enti locali che “non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001”.

Ad avviso della Corte il citato divieto, lungi dall'avere la natura di “sanzione a carattere retroattivo” persegue “*il fine di dare effettività al patto di stabilità interno*” in quanto una disponibilità di bilancio strutturalmente non deficitaria è un presupposto inderogabile dell'autonomia organizzativa e gestionale a livello locale, nell'ambito della programmazione economica e finanziaria e dell'adeguamento dei modelli organizzativi al raggiungimento delle finalità pubbliche entro gli obiettivi di contenimento della spesa.

#### *6.6. Disciplina della dirigenza pubblica e principio di separazione tra politica e amministrazione.*

Come verrà illustrato nel corso della pubblicazione,<sup>66</sup> con l'articolo 6, comma 2, lett. h. della legge 15/2009 recante “*Principi e criteri in materia di dirigenza pubblica*” il legislatore ha inteso modificare la disciplina della dirigenza pubblica, al fine di conseguire la migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, nonché ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, “*adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori*”.

Nel decreto legislativo 150/2009, all'art. 74, non viene esplicitato alcunché in merito al riparto di competenza,<sup>67</sup> ma le regole contenute nel nuovo art. 19

---

<sup>66</sup> Cfr. voce “Dirigenza”.

<sup>67</sup> La Camera dei Deputati, nel Dossier n. 81 dell'8 giugno 2009 sullo schema del d.lgs. attuativo della legge 15/2009, ha osservato che “non è espressamente individuato il fondamento costituzionale della competenza legislativa con riferimento alle disposizioni riguardanti la dirigenza (artt. 37-46), la mobilità (artt. 47-49) e le incompatibilità (art. 50). Sembra opportuna una puntualizzazione al riguardo, anche ai fini di una più agevole individuazione delle disposizioni applicabili agli enti territoriali.”.

del d.lgs. n. 165/2001, come novellato dalla riforma, attuano i principi in tema di dirigenza pubblica enunciati dalla Corte Costituzionale (**sentenze n. 103 e n. 104 del 2007**, nonché **n. 161 e n. 351 del 2008**), applicando la delega legislativa contenuta nel citato art. 6. Trattandosi, dunque, di principi valevoli per tutta l'organizzazione amministrativa, devono produrre effetti anche per regioni ed enti locali. Infatti la Consulta è stata chiara nel negare la sussistenza di un rapporto fiduciario tra organi di governo e dirigenza, perché ciò comprometterebbe l'autonomia della dirigenza e porrebbe nel nulla la suddivisione tra le competenze di indirizzo e controllo, proprie della politica, e quelle di gestione, appannaggio della dirigenza.

La Corte costituzionale con le citate sentenze “pilastro” (**n. 103 e 104 del 2007**) ha sancito i seguenti **principi**: - la contrattualizzazione del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica non implica che la P.A. abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto stesso. Se così fosse, si verrebbe ad instaurare uno stretto legame fiduciario tra le parti, che non consentirebbe ai dirigenti generali di svolgere in modo autonomo e imparziale la propria attività gestoria; di qui la logica conseguenza per la quale anche il rapporto di ufficio, pur se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, debba essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa ed una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione. - la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti può essere conseguenza soltanto di una accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti ed all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato. - il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici.

Tale principio si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi

concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera).  
- la selezione dei pubblici funzionari non ammette ingerenze di carattere politico, espressione di interessi non riconducibili a valori di carattere neutrale e distaccato, unica eccezione essendo costituita dall'esigenza che alcuni incarichi, quelli dei diretti collaboratori dell'organo politico, siano attribuiti a soggetti individuati *intuitu personae*, vale a dire con una modalità che mira a rafforzare la coesione tra l'organo politico regionale (che indica le linee generali dell'azione amministrativa e conferisce gli incarichi in esame) e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (ai quali tali incarichi sono conferiti ed ai quali compete di attuare il programma indicato), per consentire il buon andamento dell'attività di direzione dell'ente (art. 97 Cost.).<sup>68</sup>

La Corte Costituzionale ha, quindi, ribadito che l'attività della pubblica amministrazione deve osservare il rispetto del principio di imparzialità.<sup>69</sup> Nella **sentenza 161/2008**<sup>70</sup>, la Consulta, in linea con le suddette pronunce, ha ribadito la necessità di rispettare, **anche per i dirigenti esterni**, dipendenti di altre amministrazioni, il principio già affermato nella sentenza n. 103/2007, secondo il quale il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che

---

<sup>68</sup> Per completezza si segnala che la Suprema Corte ha, inoltre, stabilito che "l'art. 19, comma 1, d lgs. n. 165 del 2001 obbliga l'amministrazione al rispetto dei criteri di massima ivi indicati e, anche per il tramite delle clausole generali di correttezza e buona fede (applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 cost.), «procedimentalizza» l'esercizio del potere di conferimento degli incarichi, obbligando a valutazioni anche comparative, all'adozione di adeguate forme di partecipazione ai processi decisionali e ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte. Di conseguenza, laddove l'amministrazione non abbia fornito, neppure in giudizio, nessun elemento circa i criteri seguiti e le motivazioni della scelta dei dirigenti ritenuti maggiormente idonei ai nuovi incarichi da conferire, è configurabile inadempimento contrattuale, suscettibile di produrre danno risarcibile" (Cassazione civile, sez. lav., 14 aprile 2008, n. 9814).

<sup>69</sup> Cfr. Salvatore Bianca, 'Separazione tra funzioni di indirizzo politico amministrativo e attività gestionale nella legge delega "Brunetta"'. Il nodo del conferimento degli incarichi dirigenziali, in *Lexitalia*, n. 4/2009. Secondo l'autore "..... al posto di richiamare i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e dalle giurisdizioni superiori al legislatore in sede di approvazione della legge delega sarebbe stato sufficiente dire che "gli incarichi dirigenziali debbono essere conferiti nel rispetto del principio di imparzialità e previa predeterminazione di criteri oggettivi di valutazione per la selezione degli aspiranti"..... E' davvero singolare .....che l'imparzialità, sancita dall'art. 97 della Costituzione come principio di organizzazione dei pubblici uffici e quindi dell'attività della pubblica amministrazione, non sia espressamente richiamata dalla legge delega.....".

<sup>70</sup> La Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 159 e 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, per violazione degli articoli 97 e 98 della Costituzione.

Nella fattispecie oggetto del giudizio è stata disposta l'immediata cessazione delle funzioni dirigenziali attribuite al ricorrente, non essendo intervenuto il provvedimento di conferma dell'incarico predetto, determinando così un'interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso.

attribuisce l'incarico, deve essere “*connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione*”. Secondo la Corte, la norma impugnata, realizzando un meccanismo di *spoils system* automatico e *una tantum*, violava, in assenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

**Parte Terza**  
**Interventi in materia di pubblico impiego**  
**la manovra finanziaria per il 2009 e la riforma “Brunetta”**

**1. Premessa**

La terza parte è interamente dedicata agli interventi in materia di pubblico impiego.

La *ratio* sottesa alla riforma, come risulterà chiaro dalla lettura, è il proporre un modello sempre più simile a quello privato intervenendo su: la rivisitazione della figura del dirigente rispetto alle funzioni e alla responsabilità; la *diminutio* del ruolo affidato alla contrattazione collettiva; la responsabilità dei dipendenti, con la riscrittura del procedimento disciplinare nonché delle sanzioni che possono essere commisurate, fino all'introduzione del licenziamento senza giusta causa; il nuovo sistema di valutazione delle *performance*.

Nel ripercorrere questa analisi sono, quindi, stati evidenziati gli argomenti che sono sembrati di maggiore interesse, sottolineando le novità introdotte nonché alcuni punti critici ed **indicando quali norme sono applicabili anche alle regioni**.

Per agevolare la comprensione dell'impianto legislativo che si presenta, in diversi punti, molto complesso e non del tutto chiaro, i testi sono stati scorporati, adottando una divisione per parola chiave, nel cui ambito sono state raggruppate le disposizioni in relazione agli argomenti trattati. Come già evidenziato, l'approfondimento, peraltro, non si limita alla legge delega 15 del 2009 e al suo decreto legislativo di attuazione, ma ricostruisce tutti i diversi interventi che sono stati proposti in altri provvedimenti.

Sono, infine, segnalati i provvedimenti di diversa natura, emanati dal Dipartimento della funzioni pubblica, al fine di chiarirne i punti maggiormente innovativi e controversi nonché documenti di tipo dottrinale e giurisprudenziale.

## 2. Organizzazione

### 2.1 Premessa

In materia di **organizzazione** il “Brunetta” porta a compimento modifiche già introdotte in provvedimenti precedenti che incidono specificatamente nell’organizzazione interna degli uffici.

Al fine di ricostruire il quadro completo, partendo dal primo intervento normativo, le materie toccate sono le seguenti: la riduzione degli organici, le spese di funzionamento in materia di gestione delle risorse umane, il *part-time*, la previdenza complementare degli impiegati pubblici, l’incompatibilità nel pubblico impiego e infine l’esonero dal servizio (c.d. esodo volontario). Questi interventi normativi intervengono su singoli istituti e volgono verso la razionalizzazione e il risparmio per le amministrazioni pubbliche. Il d.lgs. 150, invece, interviene in termini più sostanziali sulla materia dell’organizzazione rimettendo alla legge la definizione dei principi “a carattere imperativo” e rivedendo il potere di organizzazione dei dirigenti.

### 2.2 Riduzione degli organici (articolo 74, d.l. 112/2008, come convertito l. 133/2008)

Il punto di partenza della rivisitazione della materia dell’organizzazione è rinvenibile nel d.l. 112/2008, come convertito dalla legge 133/2008.

Qui, infatti, si prevede che, entro il 30 novembre 2008, le **amministrazioni pubbliche statali** avrebbero dovuto provvedere a **ridurre gli assetti organizzativi** secondo i rispettivi ordinamenti, ovvero:

- ridurre del 20% i dirigenti di livello generale e del 15% quelli di livello non generale; a tal fine possono stipulare accordi per gestire in modo unitario le funzioni logistiche e strumentali, inclusa la gestione del personale, e l’utilizzo congiunto dei lavoratori presso le strutture centrali e periferiche;
- ridurre del 10% il personale con compiti logistico-strumentali e di supporto, con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali;
- ridurre del 10% la spesa per il personale non dirigenziale.

Inoltre, entro tale data, le amministrazioni statali avrebbero dovuto rideterminare la rete periferica su base regionale o interregionale o, in alternativa, riorganizzarla. Per i ministeri, si doveva tenere conto delle procedure previste dalla legge finanziaria 2007/2008.

Le amministrazioni che non si fossero adeguate al piano di snellimento non avrebbero potuto fare nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

La disposizione **non riguarda l'assetto organizzativo regionale**.

### *2.3 Spese di funzionamento e disposizioni in materia di gestione delle risorse umane (articolo 22, legge 69/2009)<sup>71</sup>*

L'articolo 22 della legge 69 del 2009 (introducendo un nuovo articolo 6-bis nel d.lgs. 165/2001) interviene in materia di razionalizzazione delle spese per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e di riorganizzazione di tali enti in relazione ai processi di esternalizzazione riferiti alla fornitura di servizi.

In particolare viene previsto che *“Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato, sono autorizzati, 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”*.

Il comma 2 dell'articolo 22 prevede che le **amministrazioni interessate, e quindi anche le Regioni**, provvedano relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi per la contrattazione.

Agli **organi di controllo interno** delle Regioni, viene attribuito il compito di vigilare sull'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 22, identificando i risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e personale anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale.

---

<sup>71</sup> Si ricorda inoltre l'articolo 12, legge 15/2009, relativo alle spese sindacali, ove si prevede che ogni anno il Governo dovrà trasmettere a Parlamento e Corte dei Conti una relazione sull'andamento della spesa relativa all'esercizio delle prerogative sindacali nel settore pubblico.



Si segnala che l'articolo 29 della legge finanziaria 2002 aveva già previsto che le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato erano autorizzati, anche in deroga alle vigenti disposizioni, a:

a) acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione;

b) costituire, nel rispetto delle condizioni di economicità di cui alla lettera a), soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi, svolti in precedenza;

c) attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso gara pubblica, ovvero con adesione alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, lo svolgimento dei servizi di cui alla lettera b)<sup>72</sup>.

#### *2.4 Part-Time (articolo 73, d.l. 112/2008, come convertito l. 133/2008)*

Con l'articolo 73 si prevede una modifica all'utilizzo del part-time per i dipendenti pubblici, stabilendo che la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale non avviene più automaticamente dopo 60 giorni dalla domanda, ma deve essere concessa dall'amministrazione che la può negare se reca pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa.<sup>73</sup>

La disposizione riguarda tutti i dipendenti pubblici, **compreso il personale delle regioni.**

---

<sup>72</sup> Si ricorda altresì che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 17 del 2004, aveva dichiarato infondate le censure di costituzionalità sollevate con riferimento all'articolo 29, comma 1, della legge finanziaria del 2002, ritenendo che la disposizione rientrasse nell'ambito della competenza legislativa dello Stato relativa alla determinazione dei principi fondamentali in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (articolo 117, terzo comma Cost.).

<sup>73</sup> Non è più previsto il «grave pregiudizio» di cui all'articolo 1, comma 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica".

*2.5 Previdenza complementare degli impiegati pubblici (articolo 8, d.l. 207/2008 come convertito l. 14/2009).*

Prorogata all'anno 2009 la possibilità di utilizzare le risorse stanziare per il contributo del datore di lavoro alle forme pensionistiche complementari dei dipendenti delle amministrazioni statali, anche per finanziare le spese di costituzione e avvio dei medesimi fondi pensione.

## *2.6 Incompatibilità nel pubblico impiego*

2.6.1 Abolizione del divieto di cumulo fra pensione e redditi da lavoro (articolo 19, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008 )

L'articolo 19 del d.l. 112/2008, come convertito dalla l. 133/2008, ha previsto, a decorrere dal 1 gennaio 2009, la totale cumulabilità dei redditi da **lavoro autonomo e dipendente con la pensione di anzianità**.

La stessa disciplina è applicabile anche alle pensioni contributive maturate prima dei 65 anni per gli uomini e dei 60 anni per le donne.

Posto che la materia della previdenza sociale rientra nella competenza esclusiva dello stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. o), **l'articolo su citato risulta applicabile a tutti i lavoratori e non può essere modificato dalla disciplina regionale**. Sono fatti salvi gli effetti dei giudicati già formati.

2.6.2 Controlli su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (articolo 47, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)

Il regime di controllo in merito al rispetto della disciplina relativa alle incompatibilità e al cumulo di impieghi e incarichi risulta irrigidito.

**L'articolo 47** del d.l. 112/2008 come convertito dalla l. 133/2008, **applicabile alle amministrazioni dello Stato**, prevede che il Dipartimento della Funzione pubblica possa esercitare, tramite l'Ispettorato per la funzione pubblica, specifiche verifiche condotte in collaborazione con il Ministero dell'economia e con la Guardia di Finanza per quanto riguarda il rispetto del regime relativo alla previa autorizzazione, da parte delle pubbliche

amministrazioni appartenenti, nel caso di conferimento di incarichi retribuiti a pubblici dipendenti da parte di soggetti privati ed enti pubblici economici.

*2.7 Datore di lavoro: comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro (articolo 40, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)*

**L'articolo 40 del d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008, interviene in materia di norme per l'ordinamento della professione di **consulente del lavoro**<sup>74</sup>.**

L'articolo reca una **semplificazione** in ordine alla **comunicazione dei posti disponibili per i disabili** nel caso in cui non vi siano cambiamenti rispetto all'anno precedente. Detta disposizione, relativa alla legge 68/1999 (*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*), citata dal d.lgs. 165/2001, **è applicabile anche alle amministrazioni regionali.**

*2.8 Esonero dal servizio (esodo volontario) per il personale delle amministrazioni centrali (articolo 72, commi da 1 a 10, decreto legge 112/2008 come convertito l. 133/2008)*

**L'articolo 72 del d.l. 112/2008 come convertito dalla l. 133/2008, prevede che, negli anni 2009-2011, i dipendenti pubblici dello Stato (escluso il personale della scuola) possano chiedere, entro il 1° marzo di ogni anno, di essere **esonerati dal servizio nei cinque anni che precedono la maturazione dell'anzianità contributiva massima di 40 anni** e se entro l'anno raggiungono il requisito minimo di età. È facoltà dell'amministrazione, in base alle proprie esigenze funzionali, accogliere la richiesta dando priorità al personale interessato da processi di riorganizzazione o per le quali è prevista una riduzione di organico.**

---

<sup>74</sup> L'articolo prevede anche che i documenti dei datori di lavoro per lo svolgimento dell'attività di cui all'articolo 2 della legge 12/1979 possano essere tenuti presso lo studio dei consulenti del lavoro o degli altri professionisti indicati nella legge su citata. All'atto dell'assunzione, prima dell'inizio della attività di lavoro, i datori di lavoro, pubblici e privati, sono tenuti a consegnare ai lavoratori una copia della comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro. L'obbligo si intende assolto nel caso in cui il datore di lavoro consegni al lavoratore, prima dell'inizio della attività lavorativa, copia del contratto individuale di lavoro che contenga anche tutte le informazioni previste dal d.lgs. 152/1997.

La presente disposizione non si applica per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo.

**La disposizione non trova, quindi, applicazione per i dipendenti regionali.**

Durante il periodo di esonero dal servizio, al dipendente spetta un trattamento temporaneo pari al 50% di quello complessivamente goduto al momento del collocamento nella nuova posizione. Tale trattamento è aumentato al 70% se, durante tale periodo, il dipendente svolge in modo continuativo ed esclusivo attività di volontariato (comma 3).

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

Il trattamento economico temporaneo spettante durante il periodo di esonero dal servizio si può cumulare con altri redditi derivanti da prestazioni lavorative rese dal dipendente come lavoratore autonomo o per collaborazioni e consulenze con soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 o società e consorzi dalle stesse partecipati.

Il comma 7 dell'articolo 72 del d.l. 112/2008 come convertito dalla legge 133/2008, dispone che **i dipendenti pubblici che scelgono di rimanere oltre il limite per il collocamento a riposo devono presentare domanda**, all'amministrazione di appartenenza, tra i 12 e i 24 mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento. La PA può, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi.

Sono fatte salve le permanenze in servizio esistenti e quelle disposte con decorrenza anteriore al 31 dicembre 2008 (comma 8).

Le amministrazioni pubbliche riconsiderano, con provvedimento motivato, i provvedimenti di trattenimento in servizio già adottati con decorrenza dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009, mentre i trattenimenti in servizio già autorizzati con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2010 decadono ed i dipendenti interessati sono tenuti a presentare una nuova richiesta (commi 9 e 10).

## 2.9 “L’organizzazione” nel decreto legislativo 150/2009

### 2.9.1 Uffici e dotazioni organiche: premessa

Il Titolo IV, Capo I (“Principi generali”) del d.lgs. 150 è dedicato alle “Nuove norme sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche” ed è volto ad attuare, in particolare, gli articoli 2 e 3 della Legge 4 marzo 2009, n. 15.

Il citato **articolo 2**, infatti, delega al Governo l’adozione di uno o più decreti legislativi volti a riformare, anche attraverso modifiche al d.lgs. n. 165 del 2001, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 2 (comma 2) dello stesso decreto (peraltro contestualmente modificato dall’articolo 1 della medesima Legge n. 15/2009).

Il successivo comma 3 fa salva per il Governo l’eventualità di adottare disposizioni integrative e correttive entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi.

### 2.9.2 Fonte di competenza (articoli 32 e 33, d.lgs. 150/2009)

Per esaminare la materia è necessario partire **dall’articolo 32**, il quale definisce **la ripartizione tra le materie sottoposte alla legge**, nonché, sulla base di queste, agli atti organizzativi e all’autonoma responsabilità dirigenziale nella gestione delle risorse umane **e quelle oggetto della contrattazione collettiva**<sup>75</sup>.

**Con l’articolo 33**, invece, si va a modificare parzialmente l’articolo 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Quest’ultima disposizione è dedicata alle fonti da cui discendono:

- la definizione dell’organizzazione degli uffici (comma 1);
- la disciplina del lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche (comma 2);
- la regolazione contrattuale dei rapporti individuali di lavoro (comma 3).

In particolare l’articolo 33, **lettera a)**, modificando il comma 2 dell’articolo 2 del d.lgs. 165, conferma che i rapporti di lavoro dei dipendenti

---

<sup>75</sup> Più in generale sulla contrattazione si vedano gli articoli 1 e 3, legge 15/2009.

delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del Codice civile (capo I, titolo II, libro V), nonché dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ma aggiungendo **che le diverse disposizioni contenute nel decreto n. 165/2001 sono sempre fatte salve ma, da ora, “costituiscono disposizioni a carattere imperativo”**.

La successiva **lettera b)**, sempre dell'articolo 33, novella anche il comma 3 dell'articolo 2 del decreto del 2001, laddove recita che “(...) *L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi*”, sono aggiunte le parole “*e salvo i casi previsti dal comma 3-ter dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis*”. Quest'ultimo articolo è diretto alla tutela retributiva per i dipendenti pubblici, prevedendo che, trascorsi 60 giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria, gli incrementi stipendiali previsti possano essere erogati (sentite le organizzazioni sindacali) in via provvisoria, salvi congruaggio al momento della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Tuttavia, la tutela retributiva vista si estende al fatto che, l'anno successivo la scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, nel caso questo non sia stato rinnovato, ai dipendenti è riconosciuta (secondo modalità stabilite dalla contrattazione nazionale e, comunque, entro i limiti delle risorse previsti dalla legge finanziaria) una copertura economica costituente un'anticipazione dei benefici che saranno riconosciuti in sede di rinnovo contrattuale.

Sempre l'articolo 33, comma 1, **lettera c)**, aggiungendo al comma 3 dell'articolo 2 del d.lgs. n. 165/2001 un comma 3-bis, afferma che nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative (o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva) si applicano le disposizioni del Codice civile, precisamente gli articoli 1339 e 1419, comma 2.

L'articolo 1339 del Codice civile, dedicato all' “Inserzione automatica di clausole”, recita: “*Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge (o da norme corporative) sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti*”. L'articolo 1419, comma 2, invece, intitolato “Nullità parziale” afferma che “*La nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative*”.

Sempre nella logica del rivedere i rapporti legge-contratti collettivi, la revisione del Capo I del Titolo IV che stiamo esaminando si conclude con l'**articolo 36**, che sostituisce l'articolo 9 del d.lgs. n. 165/2001.

Tale disposizione limita **la portata della disciplina dei contratti collettivi nazionali ai rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione, eliminando il precedente riferimento anche agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro.**

#### 2.9.3 Potere di organizzazione (articolo 34 del d.lgs 150/2009)

Il d.lgs. 150/2009 interviene anche rispetto al **potere di organizzazione, incidendo, con l'articolo 34, sull'articolo 5 del d.lgs. legislativo n. 165/2001, sotto due punti di vista.**

In primo luogo, aggiunge l'espressione "**in via esclusiva**" laddove dice che, *"nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte [per l'appunto] in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro"*.

Inoltre, dopo il comma 3 dell'articolo 5 (*"Gli organismi di controllo interno verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative ai principi indicati all'articolo 2, comma 1, anche al fine di proporre l'adozione di eventuali interventi correttivi e di fornire elementi per l'adozione delle misure previste nei confronti dei responsabili della gestione"*), è aggiunto un comma 3-bis che estende le disposizioni di quell'articolo anche alle Autorità amministrative indipendenti.

#### 2.9.4 Documento di programmazione triennale (articolo 35 d.lgs 150/2009)

L'**articolo 35** modifica l'articolo 6 del d.lgs. n. 165/2001, dedicato all'Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche.

In particolare, dopo il comma 4 (*"Le variazioni delle dotazioni organiche già determinate sono approvate dall'organo di vertice delle amministrazioni in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni"*

*ed integrazioni, e con gli strumenti di programmazione economico - finanziaria pluriennale. Per le amministrazioni dello Stato, la programmazione triennale del fabbisogno di personale e' deliberata dal Consiglio dei ministri e le variazioni delle dotazioni organiche sono determinate ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400”), è inserito il comma 4-bis,* per il quale il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale (nonchè i suoi aggiornamenti) sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti; costoro, peraltro, devono individuare i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.

### **3. Rapporto di lavoro: dal reclutamento alla risoluzione del rapporto di lavoro**

#### *3.1 Premesse*

Al fine di fornire una visione di insieme si è ritenuto di disciplinare la materia del “rapporto di lavoro” dal suo avvio, con le disposizioni in materia di reclutamento, alla sua eventuale conclusione con la risoluzione del rapporto di lavoro.

Qui di seguito sono esaminate le disposizioni in materia di accesso attraverso i concorsi, la mobilità, le progressioni verticali, nonché i contratti di lavoro e i *turn-over*. La riforma “Brunetta”, però, interviene in termini sostanziali sulla risoluzione del rapporto di lavoro, innovando le cause di licenziamento, anche senza giusta causa, quale commisurazione sanzionatoria.

Pertanto, la parte che segue si limita ad affrontare solamente le cause di risoluzione del rapporto di lavoro per permanente inidoneità psicofisica e per risoluzione unilaterale, rinviando alle sanzioni l’analisi della risoluzione per sanzione.

Si pone in evidenza, infine, che l’analisi sarà dedicata a quanto disposto per le categorie, in modo da permettere di affrontare in termini omogenei la disciplina sulla figura del dirigente.



## 3.2 Reclutamento

### 3.2.1 Territorializzazione delle procedure concorsuali (articolo 51 d.lgs. 150/2009)

In materia di concorsi la riforma del pubblico impiego è avvenuta attraverso l'adozione di diversi provvedimenti.

Partendo dall'ultimo provvedimento intervenuto in materia, **il d.lgs. 150 all'articolo 51**, amplia il comma 5<sup>ter</sup>, articolo 35 del d.lgs. 165/2001 (che disciplina la vigenza delle graduatorie concorsuali), introducendo la possibilità per il Bando di concorso di prevedere **il collegamento “necessario” tra il luogo di residenza dei concorrenti e il posto da ricoprire**.

Precisamente, la norma richiede che il requisito del luogo di residenza dei candidati sia *“strumentale all'assolvimento dei servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”*. La disposizione considera salvaguardato il principio di parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici qualora il requisito testé indicato sia stato inserito con specifiche disposizioni nel Bando di concorso.

Con riguardo all'ambito di applicazione, si evidenzia che tale disposizione non rientra né nelle materie di competenza esclusiva statale né costituisce un principio fondamentale di attuazione dell'articolo 97 della Costituzione. Pertanto si ripropone la problematica relativa all'ambito soggettivo di applicazione precedentemente affrontato rispetto all'eventuale attribuzione di tale materia nella competenza residuale regionale.

### 3.2.2 Concorsi pubblici riservati (articolo 6 d.l. 207/2008 come convertito l. 14/2009)

Come si è visto, oltre al decreto legislativo “Brunetta”, sono intervenuti altri provvedimenti in materia di concorsi. In particolare nel d.l. 207/2008 come convertito nella legge 14/2009, si prevede che sia consentito alle amministrazioni pubbliche di bandire concorsi pubblici riservati nella misura del 20% al personale in possesso dei requisiti per la stabilizzazione fino al 30 giugno 2009 e non più fino al 31 dicembre 2008.

### 3.2.3 Validità graduatorie concorsi pubblici (articolo 5, d.lgs. 207/2008 come convertito l. 14/2009)

Sempre con il d.l. 207/2008 come convertito dalla l. 14/2009, per risparmiare sui tempi e costi di una nuova procedura concorsuale, viene prorogata al 31 dicembre 2009 la validità delle graduatorie per le assunzioni a tempo indeterminato approvate successivamente al 1° gennaio 1999: si tratta solo di quelle relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limiti di assunzioni.

### 3.2.4 Concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato (articolo 17 commi 10, 11, 13 e 19, d.l. 78/2009 come convertito nella l. 102/2009)

Anche il d.l. 78 si è occupato della materia dei concorsi, prevedendo che nel triennio 2010-2012 le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, ivi **comprese le regioni**, potranno:

- bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato, con una riserva di posti non superiore al 40% dei posti messi a concorso per la stabilizzazione dei c.d. "precari", in possesso dei requisiti previsti dalla finanziaria per il 2007 (in particolare l'anzianità di tre anni). Detta percentuale può essere innalzata fino al 50% dei posti messi a concorso per i comuni che, allo scopo di assicurare un'efficace esercizio delle funzioni e di tutti i servizi generali comunali in ambiti territoriali adeguati, si costituiscono in un'unione ai sensi dell'articolo 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, fino al raggiungimento di ventimila abitanti (articolo 17, comma 10);

- bandire concorsi pubblici per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata dal personale (articolo 17, comma 11);

- destinare il 40% delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, per le assunzioni dei vincitori delle procedure concorsuali bandite ai sensi dei commi 10 e 11 (articolo 17, comma 13).

L'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, approvate successivamente al 30 settembre 2003, e' prorogata fino al 31 dicembre 2010 (articolo 17, comma 19).

### 3.2.5 Mobilità intercompartimentale (articoli 48 e 49 d.lgs. 150/2009)

**L'articolo 48** del “Brunetta” aggiunge un articolo 29 *bis* nel d.lgs. n. 165/2001 al fine di favorire i processi di mobilità intercompartimentale del personale delle pubbliche amministrazioni e di ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, a consulenze e a collaborazioni. In tal senso prevede la definizione di una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento contenuti nei contratti collettivi, mediante lo strumento della predisposizione di un contratto quadro.

**L'articolo 49**, poi, modificando l'articolo 30 del d.lgs. n. 165/2001, novella il comma 1 ed aggiunge un nuovo comma 2 bis.

In particolare il nuovo **comma 1** presenta due novità, rispetto al precedente, prevedendo che:

1) le amministrazioni **rendano pubbliche** le disponibilità di posti in organico (da ricoprirsì con passaggio diretto da altre amministrazioni a seguito di domanda di trasferimento), **fissando preventivamente i criteri di scelta**;

2) il trasferimento, realizzato mediante cessione del contratto, è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire.

Il nuovo **comma 2 bis** indica, invece, la necessità di regolamentare (con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa con la conferenza unificata modalità, sentite le confederazioni sindacali rappresentative), misure per agevolare i processi di mobilità, **anche volontaria**,<sup>76</sup> per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico.

---

<sup>76</sup> La precisazione:”....anche volontaria...” lascia intendere la volontà del legislatore di introdurre aliquote di unità di personale che saranno trasferite per mobilità anche senza il consenso delle medesime, così come espressamente indicato nella legge delega.

3.2.6 Progressioni verticali (articolo 62, commi 1bis e 1ter, d.lgs. 150/2008)

L'articolo 62 del decreto "Brunetta", nel modificare l'articolo 52 del d.lgs. 165/2001, introduce la **regola del concorso pubblico** anche per i dipendenti già assunti da una pubblica amministrazione che vogliano progredire nella loro carriera passando da una fascia funzionale inferiore ad una superiore.

Infatti, nella su indicata disposizione, si prevede che le progressioni fra aree avvengano tramite **concorso pubblico** fermo restando che l'amministrazione può riservare non più del **50% dei posti messi a concorso al personale interno che abbia comunque i titoli di studio richiesti al personale esterno.**

Quindi, alla luce di questa nuova normativa **per il personale interno il possesso del titolo di studio non può più essere sostituito dall'esperienza lavorativa acquisita** dimostrabile attraverso gli anni di permanenza in una data categoria contrattuale.

Data la rilevanza della disciplina è opportuno valutare innanzitutto in quali termini e in quale misura la medesima sia applicabile alle regioni: a tal proposito è allora utile prendere in esame l'articolo 74 comma 2 del decreto "Brunetta" in cui si afferma che: "gli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9, 15, comma 1, 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26, 27, comma 1, **e l'articolo 62, commi 1-bis e 1-ter recano norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e costituiscono principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le Regioni** e gli Enti locali, anche con riferimento agli Enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza".

La riserva del 50% dei posti messi a concorso nonché l'equiparazione del titolo di studio richiesto al personale interno rispetto a quello esterno - per le progressioni fra aree- sono regole contenute nel comma 1 bis dell'articolo 62 e dunque, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 74 comma 2 del decreto "Brunetta", rappresentano principi fondamentali di attuazione dell'articolo 97 della costituzione cui le regioni devono adeguarsi.

Parimenti, sulla base di quanto espressamente enunciato dall'articolo 74, **costituisce un principio fondamentale anche la modalità di attribuzione delle progressioni verticali contenuto sempre nel**

**comma 1 bis dell'articolo 62, laddove si stabilisce che la valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni consecutivi costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore.**

Si segnala la differenza di questa disposizione che invita le regioni a tener conto delle valutazioni positive ottenute dal dipendente senza arrivare alla formulazione prevista per le amministrazioni statali che afferma al comma 3: “La collocazione nella fascia di merito alta ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera a), per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche”.

Inoltre il decreto legislativo, attraverso il contenuto dell'articolo 62, priva la contrattazione collettiva (che già nel precedente regime normativo non avrebbe potuto regolare gli accessi agli impieghi) della competenza a disciplinare le progressioni verticali che rientrano, ora per disposizione legislativa, nel concetto giuridico di “assunzione”.

Infatti il decreto “Brunetta” si limita, su questo punto, a tradurre in norma di legge quanto affermato da un recente parere della Commissione speciale per il Pubblico Impiego presso il Consiglio di Stato<sup>77</sup> e dalla giurisprudenza costante<sup>78</sup>.

Infatti, come noto, un iniziale orientamento della Corte di Cassazione<sup>79</sup> distingueva tra le procedure dirette all'instaurazione del rapporto di lavoro (per le quali la giurisdizione veniva attribuita al giudice amministrativo) e le procedure volte a consentire la progressione di carriera di lavoratori già dipendenti dall'amministrazione (per le quali la giurisdizione veniva attribuita al giudice ordinario). I concorsi interni venivano qualificati come procedimenti negoziali di esercizio dello *ius variandi* della pubblica amministrazione e quindi come atti gestionali o di micro-organizzazione di cui all'articolo 5 comma 2, del d.lgs. 165 del 2001.

Tale indirizzo era stato poi censurato dalla Corte Costituzionale che, nella sentenza del 29 maggio 2002, n. 218, conforme alla sentenza 27 luglio 2003,

---

<sup>77</sup> Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione Speciale Pubblico Impiego del 9 novembre 2005.

<sup>78</sup> Corte cost. 4 gennaio 1999, n. 1; Corte cost. 16 maggio 2002, n. 194; Corte cost. 23 maggio 2002, n. 218; Corte cost. 23 luglio 2002 n. 373; Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274).

<sup>79</sup> Si vedano Cass., sez. un., 27 febbraio 2002, n. 2954; Cass. sez. un., 26 giugno 2002, n. 9334; Cass., sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2514; Cass., sez. un., 11 giugno 2001 n. 7859; Cass., sez. un., 22 marzo 2001, n. 128; Cass., sez. un., ord. 23 novembre 2000, n. 1203.

aveva posto l'attenzione sulla regola del pubblico concorso come principio costituzionale ineludibile, e, pertanto, **da evadere solo qualora la progressione non determinasse una novazione del rapporto di lavoro**. Le direttive della Consulta avevano, quindi, portato ad un revirement della Cassazione, la quale aveva rivisitato il proprio orientamento distinguendo tra concorsi misti, concorsi per soli esterni e concorsi interni.

Nei primi due casi la regola del concorso rimane ferma; **il principio del concorso pubblico può invece essere superato** nel caso di una procedura interna in cui si verifichi un semplice passaggio di livello, **senza variazione di area o di categoria ossia senza novazione oggettiva del rapporto di lavoro**<sup>80</sup>, diversamente torna ad essere vincolata la procedura concorsuale.

La Commissione speciale per il Pubblico Impiego presso il Consiglio di Stato, nel parere del 9 novembre 2005 reso in materia di c.d. blocco delle assunzioni, sulla base della giurisprudenza consolidata poc'anzi citata, è giunto alla conclusione per cui le progressioni verticali rientrano nel concetto di assunzione.

Esemplificando dai ragionamenti su esposti si desume che:

➤ le progressioni verticali dovranno essere disciplinate dalla legge e non dai contratti collettivi in quanto “assunzioni” ;

➤ l'affermazione per cui non è corretto sostenere che regioni ed enti locali hanno tempo fino al 31/12/2010 per adeguarsi a quanto stabilito dal combinato disposto dell'articolo 24 e 52 del decreto “Brunetta” deve essere precisata: infatti entro quella data regioni ed enti locali devono adeguare i propri ordinamenti ma anche in mancanza di tale adeguamento le disposizioni opererebbero (per le regioni quali principi fondamentali di diretta attuazione dell'articolo 97 costituzione come espressamente enunciato dall'articolo 74, comma 2 del decreto “Brunetta”);

➤ poiché ad oggi le progressioni verticali non sono disciplinate dalla legge ma dai contratti collettivi, l'esercizio della potestà normativa da parte della legge disapplicherebbe le disposizioni contrattuali in materia in quanto il contratto risulterebbe, sul punto, contrario a norme imperative di legge.<sup>81</sup>

Una problematica connessa concerne le progressioni verticali *in itinere* per le quali pare sostenibile che nel caso in cui sia già iniziato il procedimento volto

---

<sup>80</sup> Cassazione Civile, Sez. Unite, ordinanza n. 18886 del 10 dicembre 2003.

<sup>81</sup> Luigi Oliveri, “Nessuno sconto agli enti locali”, Italia Oggi, 9 ottobre 2009, pag. 16.

ad attribuire determinate progressioni verticali prima dell'entrata in vigore del decreto, queste sono legittime anche se assegnate difformemente da quanto stabilito nello stesso in applicazione del principio di diritto amministrativo del *tempus regit actum*.

Un ulteriore **principio fondamentale è quello contenuto nel comma 1-ter dell'articolo 62 in cui si prevede che per l'accesso alle posizioni economiche apicali sia definita una quota di accesso**, pari al 50% complessivo, che si riserva a concorso pubblico bandito dalla Scuola superiore della PA.

### 3.3 Contratti di lavoro

#### 3.3.1 Contratti atipici (articoli 21, 22 e d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)<sup>82</sup>

La disciplina dell'accesso alla pubblica amministrazione è stata interessata significativamente con riguardo ai contratti di lavoro, a partire dal d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008 .

Tale decreto infatti interviene in materia di **contratti a tempo determinato**, di **contratti occasionali di tipo accessorio** e di **contratti di apprendistato**.

#### **a) Contratti a tempo determinato**

Il d.lgs. 165/2001 consente che le **amministrazioni pubbliche**, per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali, **si avvalgano delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale** previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.

Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine all'individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a

---

<sup>82</sup> Sull'argomento si segnala il Dossier "Monitoraggio sul numero e le caratteristiche dei contratti atipici della P.A." pubblicato alla pagina:  
[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/monitoraggio\\_contratti\\_atipici/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/monitoraggio_contratti_atipici/).

disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro, **in applicazione di quanto previsto dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368**, dall'articolo 3 del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall'articolo 16 del d.l. 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, **dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276** per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

Di conseguenza gli articoli che seguono, modificando le disposizioni statali che riguardano la flessibilità del lavoro, citate dal d.lgs. 165/2001, **si applicano anche alle regioni.**

In particolare, per quanto concerne la disciplina dei contratti a tempo determinato, **l'articolo 21 del d.l. 112/2008** come convertito nella legge 133/2008, ha apportato le seguenti modifiche:

- la stipulazione dei medesimi è ammessa anche per **l'ordinaria attività del datore di lavoro;**

- sono state individuate **nuove eccezioni alla trasformazione automatica del rapporto a termine in tempo indeterminato** dopo 36 mesi;

- il **diritto di precedenza** nelle assunzioni dei dipendenti che sono stati assunti con contratti a tempo determinato **viene limitato** prevedendo la possibilità di deroghe ad opera di disposizioni contenute nei contratti collettivi.

Gli effetti di tali modifiche dovranno essere verificati dopo due anni in tavoli congiunti che riferiranno al Parlamento il quale valuterà in ordine alla loro ulteriore vigenza.

Inoltre, la legge di conversione 133/2008, ha introdotto un articolo al d.lgs. 368/2001: si tratta di una norma transitoria relativa ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della disposizione.

In particolare, in tale articolo, si statuisce che in caso di violazione delle disposizioni relative all'apposizione del termine e all'eventuale proroga del contratto, il datore di lavoro è tenuto unicamente ad indennizzare il prestatore di lavoro con un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un



massimo di sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni.<sup>83</sup>

### **b) Contratti occasionali di tipo accessorio**

La disciplina dei contratti occasionali di tipo accessorio, contenuta nell'articolo 70, comma 1 del d.lgs. 276/2003, è stata modificata dall'**articolo 22 del d.l. 112/2008**, a sua volta modificato dalla legge di conversione 133/2008, che fornisce una definizione di tali contratti secondo la quale si tratta di **prestazioni occasionali** rese nell'ambito di:

- lavori domestici;
- lavori di giardinaggio, pulizie e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti;
- insegnamento privato supplementare;
- manifestazioni sportive culturali o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà;
- periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado;
- attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani di cui alla lettera e), ovvero delle attività agricole svolte a favore dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633;<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> In argomento, per completezza, si segnala che, con ordinanza del 18 settembre 2008 la Corte d'Appello di Bari ha sollevato, per contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 1, Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del comma 1 bis dell'articolo 21 legge n. 133/08, mediante il quale è stato inserito l'articolo 4bis al d. lgs. n. 368/01. La suddetta norma, prevede infatti, come conseguenza dell'illegittimità del contratto di lavoro a tempo determinato una indennità e limita questa circostanza ai soli rapporti sub judice.

Ne deriva che se altro lavoratore assunto con contratto a tempo determinato dal 20/01/2005 al 31/03/2005, facesse valere le medesime ragioni di illegittimità dopo l'entrata in vigore dell'articolo 4 bis, avrebbe diritto alla riassunzione e non all'indennità prevista di cui sopra, non potendosi applicare a lui la norma transitoria.

<sup>84</sup> L'articolo 34, comma 6, afferma che: "I produttori agricoli che nell'anno solare precedente hanno realizzato o, in caso di inizio di attività, prevedono di realizzare un volume d'affari non superiore a 7.000 euro, costituito per almeno due terzi da cessioni di prodotti di cui al comma 1, sono esonerati dal versamento dell'imposta e da tutti gli obblighi documentali e contabili, compresa la dichiarazione annuale, fermo restando l'obbligo di numerare e conservare le fatture e le bollette doganali a norma dell'articolo 39. I cessionari e i committenti, se acquistano i beni o utilizzano i servizi nell'esercizio dell'impresa, devono emettere fattura, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 21, indicandovi la relativa imposta, determinata applicando le aliquote

- impresa familiare di cui all'articolo 230-bis del codice civile, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi;
- consegna porta a porta e della vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica.

**Vengono eliminati i requisiti soggettivi per poter svolgere prestazioni di lavoro occasionale.** Si semplificano le modalità di selezione del concessionario rinviando a un regolamento del Ministro del Lavoro che individua il concessionario del servizio e disciplina con proprio regolamento criteri e modalità per il versamento dei contributi e delle relative coperture assicurative e previdenziali. In attesa del decreto ministeriale, i concessionari del servizio sono individuati nell'Inps e nelle agenzie per il lavoro.

▪ **Contratti di apprendistato**

Le modifiche di maggior rilievo alla disciplina di tali contratti possono essere riassunte come di seguito:

- **eliminata la durata minima del contratto (2 anni)**, permane la previsione della durata massima (6 anni);
- la formazione «esclusivamente aziendale» **(individuata dai contratti collettivi e da enti bilaterali)** non è soggetta a regolamentazione regionale, **ma solo ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali**;
- **abrogati gli obblighi di comunicazione all'amministrazione competente dell'assunzione di apprendisti**;
- applicazione del contratto di **apprendistato anche ai dottorati di ricerca**;
- regolamentazione dell'**apprendistato di alta formazione** con convenzioni con Università e altre istituzioni formative in assenza di regolamentazione regionale.

---

corrispondenti alle percentuali di compensazione, consegnarne copia al produttore agricolo e registrarla separatamente a norma dell'articolo 25. Le disposizioni del presente comma cessano comunque di avere applicazione a partire dall'anno solare successivo a quello in cui è stato superato il limite di 7.000 euro a condizione che non sia superato il limite di un terzo delle cessioni di altri beni. I produttori agricoli hanno facoltà di non avvalersi delle disposizioni del presente comma. In tale caso, l'opzione o la revoca si esercitano con le modalità stabilite dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 442, e successive modificazioni”.

3.3.2 Contratti di lavoro flessibile (articolo 49, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008 e articolo 17, comma 26, legge 102/2009)

In argomento sono intervenuti due diversi provvedimenti: il d.l. 112 del 2008 come convertito l. 133/2008 e la legge 102 del 2009.

L'articolo **49 del d.l. 112/2008 come convertito dalla l. 133/2008, riformula l'articolo 36** del d.lgs. 165/2001, eliminando le modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2008 in merito al regime del ricorso al lavoro flessibile<sup>85</sup> e ripristinando, con qualche variazione, la previgente disciplina del d.lgs. 165/2001.

Viene pertanto confermata la possibilità di ricorrere al lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni, **ivi comprese le regioni, solo per esigenze temporanee ed eccezionali**, secondo la normativa in vigore, **senza porre vincoli temporali** (mentre la legge finanziaria 2008 aveva, invece, previsto il vincolo trimestrale)<sup>86</sup> e demandando ai CCNL l'individuazione dei contingenti di personale utilizzabile mediante il tempo determinato, il contratto di formazione lavoro e la somministrazione di lavoro.

Il **comma 3 dell'articolo 49** pone, inoltre, un limite generale al fine di evitare abusi: ciascun lavoratore non potrà essere utilizzato, anche con più tipologie contrattuali, per periodi superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio. Viene, infine, eliminata la sanzione relativa al divieto di assunzione per un triennio a carico delle amministrazioni che violano le disposizioni dell'articolo 36. Detta violazione non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, fermo restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno.

**L'articolo 17, comma 26, legge 102/2009<sup>87</sup>**, ha poi introdotto restrizioni nell'utilizzo del lavoro flessibile prevedendo l'invio, da parte delle amministrazioni pubbliche, di un rapporto annuale sulle tipologie di lavoro

---

<sup>85</sup> Per le modifiche introdotte dal comma 79 dell'articolo 3 della legge finanziaria per l'anno 2008 in materia di utilizzo dei contratti di lavoro flessibile nella P.A., cfr. il Focus n. 9 del 15 gennaio 2008 "Finanziaria 2008. Note di lettura", pag 68 consultabile all'indirizzo: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/9finanziaria-notedilettura.pdf>.

<sup>86</sup> La regola generale per le pubbliche amministrazioni resta l'assunzione di personale mediante contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato mentre l'utilizzo dei contratti flessibili si configura come una vera e propria eccezione, eliminando, inoltre, il vincolo trimestrale in presenza di esigenze temporanee ed eccezionali.

<sup>87</sup> Detta disposizione sostituisce il comma 3 dell'articolo 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

flessibile utilizzate ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato.

#### *3.4 Turn over (articolo 66, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)*

**L'articolo 66 del d.l. 112/2008 come convertito dalla l. 133/2008,** recante **misure per contenere ulteriormente le assunzioni presso le pubbliche amministrazioni, non si applica alle regioni**, bensì alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo<sup>88</sup> prevedendo la possibilità di procedere:

➤ per il solo **anno 2008** (e non più anche per l'anno 2009) ad **assunzioni di personale a tempo indeterminato** nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente;

➤ per **l'anno 2009**, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad **assunzioni a tempo indeterminato** nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10% delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente (rispetto al 20% previsto nella legge 296/2006). In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10% delle unità cessate nell'anno precedente;

➤ per **gli anni 2010 e 2011**, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad **assunzioni a tempo indeterminato** nel limite del 20% delle cessazioni avvenute nell'anno precedente (rispetto al 60% ed al 100% previsti, rispettivamente per il 2010 e per il 2011, dalla precedente normativa). In ogni

---

<sup>88</sup> Tra le amministrazioni dello Stato vanno ricompresi anche i Corpi di polizia ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, gli enti pubblici non economici e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. La norma si applica altresì alle assunzioni del personale di cui all'articolo 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 nonché alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette e a quelle connesse con la professionalizzazione delle Forze armate di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 331, al d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215, ed alla legge 23 agosto 2004, n. 226, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 25 della medesima legge n. 226 del 2004.

caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20% delle unità cessate nell'anno precedente;

➤ per **l'anno 2012**, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad **assunzioni a tempo indeterminato** nel limite del 50% del turnover (rispetto al 100% previsto dalla precedente normativa). In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 50% delle unità cessate nell'anno precedente.

Per quanto attiene la **stabilizzazione del rapporto di lavoro**, il comma 5 dell'articolo 66, dispone che nel 2009 potranno essere disposte stabilizzazioni di personale nel limite del 10% per un importo di spesa pari al 10% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente (in luogo del 40% previsto dall'articolo 1, comma 526 della legge 296/2006). In ogni caso il numero delle unità da stabilizzare non può eccedere, per ciascuna amministrazione, il 10% delle unità cessate l'anno precedente.

*3.5 Reclutamento del personale nelle società pubbliche (articolo 18, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008; articolo 19 d.l. 78/2008 come convertito l. 102/2009)*

**L'articolo 18 del d.l. 112/2008** come convertito l. 133/2008, disciplina i criteri cui le società pubbliche devono attenersi nel reclutamento di personale. In particolare, il comma 1 dispone che, a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della legge 133/2008, le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottino, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del d.lgs. n. 165 del 2001:

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

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

➤ rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;

- decentramento delle procedure di reclutamento;
- composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

Le società, quindi, dovranno attenersi a tali principi nel provvedere al reclutamento di nuovo personale.

Il comma 2, poi, precisa che le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

L'articolo 19 del d.lgs. 78/2008 come convertito dalla l. 102/2009, ha poi introdotto al citato articolo 18 un'ulteriore disposizione (comma 2 bis) che prevede che le società a partecipazione pubblica totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze generali aventi carattere non industriale o commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblica, **sono tenute ad applicare i limiti e i divieti riguardanti assunzioni, indennità e consulenze della Pubblica Amministrazione.**

### *3.6 Risoluzione rapporto di lavoro*

#### 3.6.1 Permanente inidoneità psicofisica (articolo 69 d.lgs. 150/2009)

Con si è già evidenziato, qui di seguito sono esaminati solamente gli interventi che attengono la risoluzione del rapporto di lavoro. Si ricorda che il "Brunetta" ha previsto nuove cause di licenziamento, anche senza preavviso, che sono affrontate nella parte della responsabilità e delle sanzioni.

**L'articolo 69 del d.lgs. 150**, introduce l'articolo 55 *octies* nel d.lgs. 165/2001.

La previsione in esame, che rientra nella potestà esclusiva dello stato così come stabilita dall'articolo 74, ha ad oggetto il potere dell'amministrazione di risolvere il rapporto di lavoro del dipendente pubblico che risulti in situazione di accertata permanente inidoneità psicofisica.

Si noti che, per effetto del contratto dell' 1.4.1995 comparto "Regioni Autonomie locali" all'articolo 21 ("Assenze per malattia"), comma 5 era già previsto l'esercizio di tale potere<sup>89</sup>.

Con riferimento alle amministrazioni pubbliche, escluse le Regioni (e le autonomie locali), la norma in esame rinvia ad un regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b) della legge 23.8.1988, n. 400 per disciplinare:

a) la procedura da adottare per la verifica dell'idoneità al servizio, anche ad iniziativa dell'Amministrazione;

b) la possibilità per l'Amministrazione, nei casi di pericolo per l'incolumità del dipendente interessato nonché per la sicurezza degli altri dipendenti e degli utenti, di adottare provvedimenti di sospensione cautelare dal servizio, in attesa dell'effettuazione della visita di idoneità, nonché nel caso di mancata presentazione del dipendente alla visita di idoneità, in assenza di giustificato motivo;

c) gli effetti sul trattamento giuridico ed economico della sospensione di cui alla lettera b), nonché il contenuto e gli effetti dei provvedimenti definitivi adottati dall'amministrazione in seguito all'effettuazione della visita di idoneità;

d) la possibilità, per l'Amministrazione, di risolvere il rapporto di lavoro nel caso di reiterato rifiuto, da parte del dipendente, di sottoporsi alla visita di idoneità.

### 3.6.2 Risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro (articolo 72, comma 11, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)

---

<sup>89</sup> La previsione contrattuale disponeva, infatti, che: "nel caso che il dipendente sia dichiarato permanentemente inidoneo a svolgere qualsiasi proficuo lavoro, l'Amministrazione può procedere alla risoluzione del rapporto corrispondendo al dipendente l'indennità sostitutiva di preavviso". Si noti che l'articolo 21 del C.C.N.L. del 14.9.2000, comparto Regioni Autonomie locali, disciplina per i dipendenti a tempo indeterminato per i quali si sia accertato (da una struttura sanitaria pubblica) lo stato di tossicodipendenza o di alcolismo cronico e che si impegnino a sottoporsi ad un progetto di recupero predisposto dalle strutture stesse, un progetto terapeutico di recupero. Tuttavia nell'eventualità che i dipendenti non si sottopongano per loro volontà alle previste terapie, l'ente dispone l'accertamento dell'idoneità allo svolgimento della prestazione lavorativa.

L'articolo 17, comma 35 *novies* del d.lgs., inserito in sede di conversione dalla 102/2009, ha sostituito il comma 11 dell'articolo 72 del d. l. 25 giugno 2008 n. 112<sup>90</sup> come convertito dalla l. 133/2008, relativo alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro dei dipendenti da parte delle pubbliche amministrazioni. La nuova disciplina prevede che l'amministrazione pubblica ha la facoltà di risoluzione del contratto di lavoro, nel rispetto del termine di preavviso di 6 mesi, dopo che il dipendente ha raggiunto **l'anzianità massima contributiva di 40 anni**.

- *Ambito soggettivo di applicazione*

La norma riguarda **il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le Regioni**, sia **dirigenziale che non dirigenziale** ad esclusione dei magistrati, dei professori universitari e dei dirigenti medici responsabili di struttura complessa.

Inoltre, per il personale dei comparti sicurezza, difesa ed esteri, la disposizione si applicherà in base alle modalità e ai criteri che verranno stabiliti in successivi decreti del Presidente del Consiglio, entro 3 mesi dall'entrata in vigore della legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la Pubblica amministrazione di concerto con gli altri ministeri competenti.<sup>91</sup>

- *Requisito dell'anzianità contributiva*

Il requisito fissato dall'articolo 17, comma 35 *novies* per poter risolvere unilateralmente il contratto, è quello dell'anzianità contributiva a prescindere

---

<sup>90</sup> Su tale disposizione il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva fornito indirizzi applicativi con la circolare n. 10/2008 reperibile alla pagina:

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pensione\\_esonero\\_pi/circolare10\\_08.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pensione_esonero_pi/circolare10_08.pdf).

<sup>91</sup> La nuova disposizione contiene due importanti novità rispetto all'originaria formulazione del comma 11 della legge 133/2008:

1) si modificano i soggetti esclusi dalla disposizione: oltre ai magistrati e professori universitari, sono esclusi dalla risoluzione unilaterale anche i dirigenti medici responsabili di struttura complessa;

2) si prevede un regime applicativo differenziato per il personale dei comparti sicurezza, difesa ed estero.



dal numero di anni di servizio svolto, contando, quindi, anche l'eventuale contribuzione figurativa come i riscatti della laurea o del periodo di leva.

Prima dell'intervento operato dal d.l. 78/2009 convertito nella legge 102/2009, l'articolo 72, comma 11 suddetto era già stato oggetto di modifica ad opera dell'articolo 6, comma 3 della legge 15/2009, il quale aveva sostituito il requisito dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, con quello dell'anzianità di servizio effettivo di 40 anni, ai fini della risoluzione del rapporto di lavoro. Questa disciplina è rimasta in vigore durante il periodo 20 marzo - 4 agosto 2009. La nuova disciplina è entrata in vigore il 5 agosto 2009, giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione del decreto in Gazzetta Ufficiale.

Il successivo comma 35 *decies* dell'articolo 17, contiene poi una disposizione transitoria, la quale chiarisce che restano ferme tutte le cessazioni per effetto della risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro a causa del compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni decise dalle pubbliche amministrazioni e i preavvisi disposti dalle amministrazioni per il compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni e le conseguenti cessazioni che ne derivano.

- *Momento in cui la facoltà di risoluzione può essere esercitata*

L'articolo 72, comma 11, come modificato, stabilisce che la facoltà di risoluzione può essere esercitata *“a decorrere dal compimento dell'anzianità massima contributiva di quaranta anni del personale dipendente”*.

- *Carattere eccezionale dell'intervento limitato ad un triennio*

A differenza del regime precedente, la normativa prevede ora la possibilità di un intervento limitato nel tempo, ovvero nel triennio 2009-2011. La norma è immediatamente applicabile ed è valida fino al 31 dicembre 2011.

La circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4/2009 ha precisato che si evidenzia *“in tal modo, il carattere sperimentale delle norme e*

*strumentale rispetto all'obiettivo della risoluzione del personale in servizio e degli interventi di razionalizzazione dell'organizzazione".<sup>92</sup>*

L'amministrazione, si legge nella circolare, esercita la facoltà di risoluzione unilaterale nell'ambito del potere datoriale con l'unica condizione del preavviso di 6 mesi.

## **4. Dirigenti**

### *4.1. Premessa*

La riforma Brunetta interviene significativamente sulla figura del dirigente. Infatti vi sono profonde innovazioni nella disciplina della dirigenza volte a perseguire una migliore organizzazione del lavoro, nel progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico e nella realizzazione di adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti.

Per quanto attiene all'ambito di applicazione delle norme in materia di dirigenza dettate dal d.lgs. 150/2009 al Capo II del Titolo IV, si evidenzia, in primis, che dette disposizione non sono ricomprese tra quelle indicate nell'art. 74, né al comma 1 che individua quelle che rientrano nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato né al comma 2 che dettaglia invece quelle che costituiscono principi generali dell'ordinamento.

Questo silenzio potrebbe far sottendere che la materia della "dirigenza" rientri nella competenza legislativa residuale regionale.

In realtà il Capo II si apre con l'articolo 37 che individua le finalità e l'ambito di applicazione della riforma sulla dirigenza pubblica richiamando "i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in materia". Tale richiamo, in una fonte legislativa risulta insolito, in quanto normalmente è la giurisprudenza che si rifà alla legge e non la legge alla giurisprudenza. Non solo: tale richiamo è dinamico? In altri termini, l'articolo 37 si rifà all'indirizzo della giurisprudenza formatosi fino all'approvazione della legge, secondo la

---

<sup>92</sup> La circolare è consultabile alla pagina:

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pi\\_pensioni40/circolare\\_4\\_2009.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pi_pensioni40/circolare_4_2009.pdf)

regola del *tempus regit actum* ovvero quando lo si applica, bisognerà tenere conto anche della giurisprudenza avvenuta dopo l'approvazione della legge?

Comunque, per comprendere l'ambito di applicazione di tale disposizione è necessario ricostruire l'indirizzo della Corte Costituzionale<sup>93</sup>.

Detta giurisprudenza ha ricordato come la funzione dirigenziale debba essere garantita dai principi di imparzialità e buon andamento. In particolare, le sentenze n. 103 e n. 104 del 2007 della Corte Costituzionale hanno censurato tanto le disposizioni statali quanto quelle regionali proprio nella parte in cui non assicurando la separazione fra funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi politici e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza non garantivano l'imparzialità della funzione dirigenziale.

In altri termini, la citata giurisprudenza affermava che il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione - unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa - costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici.

La Consulta, dunque, è stata chiarissima nel negare la sussistenza di un rapporto fiduciario tra organi di governo e dirigenza: ciò comprometterebbe l'autonomia della dirigenza e porrebbe nel nulla la suddivisione tra le competenze di indirizzo e controllo, proprie della politica, e quelle di gestione, attribuite, invece, alla dirigenza.

Quindi, sulla base del ragionamento fin qui espresso, anche il legislatore regionale deve ispirarsi ai principi costituzionali sull'organizzazione e la funzione pubblica della dirigenza, dovendo anch'esso al pari del legislatore statale rispettare i principi costituzionali come espressamente previsto dall'articolo 117 comma 1 Costituzione.

Di conseguenza anche nel caso in cui si aderisca alla tesi per cui la materia della dirigenza pubblica rientri nella competenza residuale regionale e pur in assenza di una previsione espressa, da parte del decreto che individui quali articoli costituiscono principi fondamentali in materia di dirigenza pubblica il legislatore regionale non potrebbe comunque discostarsi da quelle disposizioni normative che costituiscono principi di imparzialità e buon andamento, applicabili in ogni caso.

---

<sup>93</sup> Cfr. voce "Giurisprudenza della Corte Costituzionale".

Sempre riguardo all'ambito di applicazione si ricorda che in alcuni suoi articoli il capo II (dirigenza pubblica) contiene anche disposizioni come l'articolo 47, applicabili soltanto a livello statale, e quindi non regionale per espressa volontà della stessa norma, presa in esame.

#### *4.2 I principi e i criteri direttivi della legge delega in materia di dirigenza (articoli 6 e 8, legge 15/2009)*

La legge delega ha dettato principi e criteri direttivi alquanto articolati rispetto alla figura del dirigente.

Innanzitutto, l'articolo 6 affronta diverse questioni di rilievo che interessano la tematica dirigenziale e riguarda essenzialmente la dirigenza statale (cfr. i richiami agli artt. 14, 19 e 22 del d.lgs. 165/2001), anche se alcune disposizioni di principio sembrano volersi riferire alla dirigenza pubblica generalmente intesa.

- *Principi e criteri generali in materia di dirigenza*

La prima parte del comma 1, dell'articolo 6 che enumera una serie di **finalità** che il legislatore delegato dovrà perseguire, si presenta molto articolata e, in alcuni punti del testo, non del tutto chiara in ordine all'oggetto e ai destinatari.<sup>94</sup>

In via generale, tale comma 1 individua le **finalità** delle **modifiche alla disciplina della dirigenza pubblica**, ovvero:

- una migliore organizzazione del lavoro;
- un progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico;
- la realizzazione di adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti.
- Lo stesso comma poi prevede quali **criteri generali** di intervento:

---

<sup>94</sup> Cfr, in tal senso, Gianfranco D'Alessio "Il disegno della dirigenza" pubblicato su Astrid on line, disponibile per la consultazione presso il Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale. Secondo l'autore, ad esempio, non si capisce se il riferimento, contenuto nel comma 1, all'utilizzazione anche dei "... criteri di gestione e di valutazione del settore privato al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti", riguardi i modi e le finalità dell'esercizio dei poteri dirigenziali oppure i comportamenti da tenersi da parte dall'amministrazione nei confronti dei dirigenti.

➤ che si faccia ricorso “anche” ai criteri di gestione e di valutazione del settore privato;<sup>95</sup>

➤ che sia ridefinito l’ambito di applicazione delle norme in materia di indirizzo politico-amministrativo con riguardo all’assegnazione degli incarichi dirigenziali: il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali dovrà essere regolato in modo da “*garantire la piena e coerente attuazione dell’indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo*”.

**Viene, quindi, rafforzato il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di Governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia.**<sup>96</sup>

- *Dirigenza e gestione del personale*

La **lettera a)** del comma 2 dell’articolo 6 attribuisce al dirigente la **piena autonomia** – e la corrispondente responsabilità – con riguardo alla **gestione delle risorse umane** di sua competenza, nella sua qualità di “*di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico*”.<sup>97</sup>

Il dirigente avrà, pertanto, più poteri, ma non sarà considerato un datore di lavoro a tutti gli effetti, esercitandone solo le funzioni.

---

<sup>95</sup> La relazione governativa al disegno di legge segnalava, quale obiettivo dell’intervento normativo in questione, quello di “traslare nell’ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato”, anche al fine di meglio individuare ed eliminare gli alvei di inefficienza ed improduttività.

<sup>96</sup> L’articolo 14 del d.lgs. 165/2001 definisce, in correlazione con il precedente articolo 4, il principio della separazione tra responsabilità politiche e responsabilità dirigenziali. Gli organi di governo (per le amministrazioni dello Stato, i ministri) definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare e verificano i risultati della gestione amministrativa sulla base delle direttive impartite (articolo 4, co. 1 ed articolo 14, co. 1; ai sensi del co. 2 dell’articolo 14, i ministri si avvalgono, per l’esercizio di tali funzioni, di uffici di diretta collaborazione, aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l’amministrazione). Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria e amministrativa, compresa l’adozione di tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali (articolo 4, comma 2). È anche in base ai risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi che il dirigente viene valutato ai fini del conferimento dell’incarico.

<sup>97</sup> Si evidenzia che il Parlamento ha apportato una modifica al testo iniziale del disegno di legge, eliminando nell’articolo 6, comma 2, lettera a), l’aggettivo “esclusiva” che qualificava la competenza riconosciuta in capo ai dirigenti per gli ambiti individuati nei citati numeri 1, 2 e 3 della stessa lettera a). Si rileva che, comunque, ai sensi dell’articolo 4, comma 2, del d. lgs. 165/2001, i dirigenti sono responsabili, appunto, “in via esclusiva” dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Per quanto attiene gli **ambiti di competenza dirigenziale**, l'articolo 6, comma 2, **lett. a)** richiama:

- l'individuazione dei profili professionali richiesti per l'espletamento dei compiti istituzionali da parte dell'ufficio al quale il dirigente è preposto;
- la **valutazione** del personale e il riconoscimento degli incentivi alla produttività;
- il ricorso alla **mobilità individuale** di cui all'articolo 30 del d.lgs. 165/2001, da esercitare secondo criteri oggettivi finalizzati ad assicurare la trasparenza delle scelte<sup>98</sup>.

L'articolo 6, comma 2, **lett. b)** prevede l'introduzione di una **particolare forma di responsabilità dirigenziale per omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse umane e sull'efficienza** della struttura amministrativa affidatagli.

L'accertamento della sussistenza di tale responsabilità comporterà il divieto di corresponsione al dirigente del trattamento economico accessorio<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Per quanto attiene agli ambiti di competenza dirigenziale indicati nei richiamati numeri 1, 2 e 3 dell'articolo 6, comma 2, lett. a), è stato evidenziato che essi "non hanno un carattere particolarmente innovativo, perché non sembra che vengano assegnati poteri nuovi e aggiuntivi rispetto alla situazione attuale: si tratta, in realtà, della esplicitazione e dello sviluppo di aspetti logicamente già compresi nella potestà "datoriale" dei dirigenti definita nel d.lgs. 165/2001. La specificazione, comunque, può essere utile, specie in riferimento alla funzione di valutazione del personale e riconoscimento degli incentivi di produttività di cui al n. 2": cfr. Gianfranco D'Alessio, Il disegno della dirigenza pubblicato su Astrid on line (disponibile per la consultazione presso il Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale).

<sup>99</sup> L'articolo 21 del d.lgs. 165/2001 disciplina attualmente la responsabilità dirigenziale prevedendo che, fermo restando l'eventuale responsabilità disciplinare, il mancato raggiungimento degli obiettivi, o l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportino l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale e, in relazione alla gravità dei casi, la possibilità di revoca dell'incarico o di recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

Il trattamento economico dei dirigenti (articolo 24, d.lgs. 165/2008) è determinato dai contratti collettivi per le aree dirigenziali. Le aree contrattuali per i dirigenti sono cinque: una ciascuno per ministeri, autonomie locali e scuola, due per la sanità. Il trattamento economico è diviso in due parti: una parte fondamentale e una parte accessoria, quest'ultima correlata alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità.

Unicamente per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale, come individuati ai sensi dell'articolo 19, commi 3 e 4, il trattamento economico fondamentale è stabilito con contratto individuale, assumendo come parametri di base i valori economici massimi contemplati dai contratti collettivi per le aree dirigenziali. Il contratto individuale determina, inoltre, gli istituti del trattamento economico accessorio, collegato al livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione ed ai risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione, ed i relativi importi. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti criteri per l'individuazione dei trattamenti accessori massimi, secondo principi di contenimento della spesa, di uniformità e di perequazione.

Le lettere c), d) ed e) sviluppano, sotto profili differenti, il medesimo tema: la **responsabilità del dirigente** in relazione all'esercizio dell'iniziativa **disciplinare nei confronti dei dipendenti**.

La **lettera c)** prevede la decadenza dal diritto al trattamento economico accessorio per **il dirigente che ometta, senza giustificato motivo, di avviare il procedimento disciplinare** nei confronti dei dipendenti qualora ne ricorrano i presupposti.

La **lettera d)** interviene sulla **responsabilità civile dei dirigenti** con riguardo alla decisione di avviare il procedimento disciplinare, **limitandola ai soli casi di dolo e di colpa grave**;

La **lettera e)** prevede “sanzioni adeguate” per il dirigente in caso di consapevole **omissione dell'avvio del procedimento disciplinare entro i termini di decadenza**, o in caso di “valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate” riferite ad atti disciplinarmente rilevanti compiuti da dipendenti.

Si sottolinea che le citate disposizioni presentano alcuni elementi di criticità: ad esempio non risulta chiaro il rapporto tra il contenuto della lettera c) e quello della lettera e): nel primo caso si parla di decadenza del diritto al trattamento economico accessorio, nel secondo di “sanzioni adeguate”, ma non è chiara la distinzione tra le due fattispecie dalle quali deriverebbero tali conseguenze in capo ai dirigenti. Inoltre, risulta generico il concetto di “*valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate*” di cui alla lettera e).<sup>100</sup>

- *Modalità di accesso alla prima fascia della dirigenza*

Per quanto concerne la tematica **dell'accesso alla dirigenza**, l'articolo 6, comma 2, prevede:

➤ **l'accesso alla prima fascia dirigenziale per concorso**: detta disposizione interviene, pertanto, solamente sul sistema di passaggio (nella **dirigenza statale**) dalla seconda alla prima fascia, che, quindi non è più automatico (**lett. f**).<sup>101</sup> La previsione normativa in questione, ai fini

---

<sup>100</sup> Cfr. Gianfranco D'Alessio “Il disegno della dirigenza”, pagg. 6-7 pubblicato su Astrid on line, disponibile per la consultazione presso il Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale.

<sup>101</sup> Nella disposizione e, in generale, nella legge, non si dice nulla sulla disciplina dell'accesso alla qualifica dirigenziale (nello Stato, alla seconda fascia). A tale proposito si ricorda che la

dell'ingresso nella prima fascia, parla di *“ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale di posti”* (la misura massima della quale non è precisata): parrebbe, pertanto, volersi riferire al fatto che soltanto una certa quota dei posti di prima fascia va coperta mediante concorsi pubblici aperti all'esterno, fermo restando, per il resto, il passaggio automatico “per anzianità”;

➤ il **conferimento dell'incarico dirigenziale** generale ai vincitori di concorso **subordinato a un periodo di formazione**, non inferiore a sei mesi, **presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale**.<sup>102</sup>

Le **modalità** saranno definite dalle singole amministrazioni, d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica e con la Scuola superiore della pubblica amministrazione: la norma richiama a tale proposito l'articolo 32 del d.lgs. 165/2001<sup>103</sup>, che disciplina lo scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi e il temporaneo servizio all'estero di dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Viene inoltre prevista l'adozione, sempre mediante intesa, di un **programma** atto ad assicurare un'adeguata offerta formativa già nel primo biennio di applicazione della nuova disciplina (**lett. g**).

---

dirigenza statale è articolata in due fasce, denominate prima e seconda fascia. In ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, diviso in due fasce, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire la eventuale specificità tecnica dei dirigenti. L'accesso alla prima fascia avviene attualmente mediante passaggio dalla seconda fascia: i dirigenti transitano dalla seconda alla prima fascia qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti per un periodo pari almeno a tre anni senza essere incorsi in fattispecie di responsabilità dirigenziale (articolo 23 T.U.).

<sup>102</sup> Su questo punto il Dossier di documentazione elaborato dalla Camera dei deputati richiama sul disegno di legge “Delega al Governo in materia di produttività del lavoro pubblico” - A.C. 2031 richiama l'attenzione sull'articolo 32 del d.lgs. n. 165/2001 che disciplina lo scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi ed il temporaneo servizio all'estero. Attualmente lo scambio costituisce una mera facoltà delle pubbliche amministrazioni. L'articolo 28, comma 6 del citato decreto legislativo stabilisce che i vincitori dei concorsi per l'accesso alla dirigenza, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, frequentano un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Tale ciclo può comprendere anche l'applicazione presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali. Il ciclo formativo deve avere durata non superiore a dodici mesi. Il Dossier di documentazione dalla Camera dei deputati è consultabile alla pagina: [http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/SA2031.htm#\\_Toc221506959](http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/SA2031.htm#_Toc221506959).

<sup>103</sup> Ai sensi dell'articolo 32 citato, tale servizio temporaneo può essere disposto, anche al fine di favorire lo scambio internazionale di esperienze amministrative, 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. Il trattamento economico può essere a carico delle amministrazioni di provenienza, di quelle di destinazione o essere suddiviso tra esse, ovvero essere rimborsato in tutto o in parte dall'Unione europea o da una organizzazione o ente internazionale. Il dipendente interessato resta a tutti gli effetti dipendente dell'amministrazione di appartenenza; l'esperienza maturata all'estero è valutata ai fini del suo sviluppo professionale.



- *Conferimento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali*

Le lettere h) ed i) dispongono che **vengano ridefiniti** i seguenti profili attinenti la disciplina dei dirigenti:

➤ **i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi** “*adeguando la relativa disciplina a fini di trasparenza e pubblicità, tenendo conto anche dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori*” ed **escludendo dalla conferma dell’incarico dirigenziale in caso di mancato raggiungimento dei risultati**, la cui valutazione deve essere operata in base a criteri ed obiettivi indicati al momento del conferimento dell’incarico ( **lett. h**);

➤ **il conferimento degli incarichi a soggetti “esterni”**, siano essi estranei alla P.A. o dirigenti non appartenenti ai ruoli dell’amministrazione medesima, prevedendo, comunque, che siano ridotte, rispetto a quanto fissati dalla normativa vigente, le quote percentuali di dotazione organica, entro i quali è possibile conferire incarichi esterni ( **lett. h**);

➤ **la struttura e le competenze del Comitato dei garanti** previsto dall’articolo 22 del d.lgs. 165/2001<sup>104</sup>, principalmente al fine di attribuire al medesimo **funzioni di verifica** sul rispetto da parte delle amministrazioni, dei criteri di legge che presiedono al conferimento o alla mancata conferma degli incarichi nonché sull’effettiva adozione ed utilizzo, a tali fini, dei sistemi di valutazione del dirigente. La modifica e l’ampliamento di detto Comitato avverrà senza nuovi o maggiori oneri finanziari. ( **lett. i**).

- *Trattamento economico accessorio e valutazione dei risultati*

L’argomento è stato trattato alla voce “*Valutazione del personale e delle strutture e meccanismi di premialità*”.

---

<sup>104</sup> L’articolo 22 del d.lgs. 165/2001 dispone che i provvedimenti adottati in esito al riconoscimento di responsabilità dirigenziale ex articolo 21, sono adottati previo conforme parere (reso entro 30 giorni) di un comitato di garanti, i cui componenti sono nominati con D.P.C.M.. Il comitato è presieduto da un magistrato della Corte dei conti, con esperienza nel controllo di gestione, designato dal Presidente della Corte dei conti e composto da un dirigente di prima fascia, eletto dai dirigenti e collocato fuori ruolo per la durata del mandato, e un esperto scelto dal Presidente del Consiglio tra soggetti con specifica qualificazione ed esperienza nei settori dell’organizzazione amministrativa del lavoro pubblico. Il comitato dura in carica tre anni, e gli incarichi non sono rinnovabili.

- *Autonomia dei dirigenti pubblici*

La lettera m) dispone di rivedere la disciplina delle **incompatibilità** per i dirigenti pubblici e di **rafforzarne l'autonomia**:

- sia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori;
- sia rispetto all'autorità politica<sup>105</sup>.

- *Mobilità dei dirigenti*

Dovrà essere **semplificata** la disciplina della mobilità dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni sia in ambito nazionale (anche tra comparti amministrativi diversi), sia internazionale al fine di ampliarne l'applicazione e di valorizzare i periodi lavorativi svolti ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali (lett. n).

La lettera o) specifica il principio di cui alla lettera precedente per quanto concerne la mobilità professionale ed intercompartimentale dei dirigenti che andrà particolarmente promossa con riguardo al personale appartenente a ruoli che presentano situazioni di esubero.

- *Vice-dirigenza (articolo 8)*

L'articolo 8 fornisce **l'interpretazione autentica dell'articolo 17-bis del d.lgs. n. 165/2001**<sup>106</sup> che istituisce l'area di contrattazione collettiva della vice-dirigenza.

---

<sup>105</sup> Sul punto cfr. Gianfranco D'Alessio "Il disegno della dirigenza", pag. 12, pubblicato su Astrid on line, (disponibile per la consultazione presso il Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale) che sviluppa alcune riflessioni critiche sul contenuto della disposizione in esame. L'autore rileva che "l'introduzione di uno specifico regime delle incompatibilità per i dirigenti è sicuramente utile, se non indispensabile. Ma la formulazione dell'articolo 6, comma 2, lettera m), che si occupa della questione, è debole, lacunosa e in parte errata. Non si parla di incompatibilità fondamentali, come quelle relative alla copertura di cariche istituzionali e al coinvolgimento in attività politiche ed economiche, mentre si cita "l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica": una formula, questa, che solleva forti dubbi di legittimità e di coerenza sistematica, perché nel primo caso potrebbe essere inficiato il principio di libertà di iscrizione e di partecipazione alle attività dei sindacati, che è prerogativa costituzionale di tutti i lavoratori, compresi i dirigenti pubblici, mentre l'autonomia rispetto all'autorità politica non attiene tanto al profilo dell'incompatibilità, quanto a quello delle relazioni funzionali e strutturali fra politica e dirigenza, disciplinato da altre norme, come quelle sul conferimento degli incarichi. Andrebbe, poi, chiarito il rapporto fra quanto qui previsto e varie forme di incompatibilità già stabilite dalle leggi (v., ad esempio, le norme sugli organi degli enti locali e quelle sulle commissioni di concorso)".

Viene stabilito che **la vice-dirigenza può essere istituita esclusivamente in sede di contrattazione di comparto** e che, pertanto, il personale in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla vice-dirigenza può essere destinatario di tale disciplina soltanto a seguito della sua istituzione da parte della contrattazione stessa.

Sono fatti salvi gli effetti dei giudicati già formati.

#### *4.3 Il decreto legislativo 150/2009: le competenze dirigenziali.*

Il Capo II del Titoli IV delle nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è intitolato alla "Dirigenza pubblica".

L'originario Capo II si apriva indicando le Amministrazioni destinatarie delle previsioni lì contenute per poi passare, senza altri preamboli, alle previsioni di dettaglio. Al contrario, la nuova normativa si addentra ad illustrare le finalità del Capo II.

**Infatti, l'articolo 37 afferma che, nel modificare la disciplina della dirigenza pubblica, si intende, tra l'altro,** assicurare il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, utilizzando anche criteri di gestione e valutazione del settore privato. **Ciò al fine di aumentare la produttività del lavoro pubblico, favorendo anche il riconoscimento di meriti e demeriti e rafforzando la distinzione tra**

---

<sup>106</sup> L'articolo 17-bis, introdotto dall'articolo 7, comma 3, della L. 15 luglio 2002, n. 145, ha affidato alla contrattazione collettiva del comparto Ministeri la disciplina dell'istituzione di un'apposita area separata riservata alla vicedirigenza nella quale è inquadrato il personale che abbia i seguenti requisiti:

- sia in possesso di diploma di laurea;
- appartenga alle posizioni C2 e C3;
- abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità nelle posizioni C2 e C3 o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento.

In sede di prima applicazione è stato inquadrato nella nuova area contrattuale anche il personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva anche speciale.

L'ultimo periodo del comma prevede, inoltre, che i dirigenti possano delegare ai vice dirigenti parte delle loro competenze senza alcun limite - né temporale, né di oggetto, né formale - alla delega di funzioni.

Il successivo comma 2 ha disposto che le disposizioni relative alla vice-dirigenza si applichino, ove compatibili, al personale dipendente dalle altre amministrazioni pubbliche (diverse dai ministeri) appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri. L'equivalenza delle posizioni è definita con decreto del ministro per la funzione pubblica, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze. Sono espressamente fatte salve le competenze delle regioni e degli enti locali, secondo quanto stabilito dall'articolo 27 del d.lgs. 165 del 2001 che affida loro il compito di adeguarsi ai principi in materia di distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro. nonché in tema di dirigenza.

**le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e quelle di gestione amministrativa facenti capo alla dirigenza.**

L'articolo 38 della nuova normativa innova l'articolo 16 (*Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali*) del d.lgs. n. 165/2001, in quanto aggiunge **nuovi compiti e poteri in capo ai dirigenti**.

In particolare (lettera a-bis) nel nuovo articolo 16, i dirigenti propongono i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti. Essi concorrono anche alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei loro dipendenti.

L'articolo 39 novella l'articolo 17 del d.lgs. n. 165/2001 (*Funzioni dei dirigenti*), affermando (lettera d-bis) che i dirigenti:

- concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti;
- valutano il personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti (lettera e-bis).

Si ricorda inoltre che l'articolo 34, afferma che rientrano nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

#### *4.4 Accesso alla qualifica dirigenziale (articolo 47, d.lgs. 150/2009)<sup>107</sup>*

Con riguardo l'accesso alla qualifica di dirigente, l'articolo 47 della nuova normativa incide sull'articolo 28 dello stesso decreto **ampliando le previsioni in materia di accesso**, inserendo un articolo 28-bis.

Alla qualifica di prima fascia nelle amministrazioni statali (e negli enti pubblici non economici) **si accede (per il 50% dei posti disponibili, calcolati con riferimento a quelli resisi disponibili annualmente in seguito alla cessazione dal servizio dei soggetti incaricati) tramite concorso pubblico per titoli ed esami**.

Nel caso in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda un'esperienza professionale specifica, si può provvedere (per una quota non superiore alla

---

<sup>107</sup> Relativamente all'accesso alle categorie, cfr. voce "Reclutamento"

metà dei posti messi a concorso) con contratti di diritto privato a tempo determinato (per un periodo non eccedente i tre anni), tramite concorso pubblico. Ad esso possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio.

Per i vincitori del concorso è previsto un iter formativo di sei mesi, obbligatorio ed a tempo pieno, a conclusione del quale avverrà una valutazione del livello di professionalità acquisito.

I vincitori, infatti, devono espletare un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale. E' facoltà del vincitore stesso scegliere l'ufficio tra quelli indicati dall'amministrazione. In ogni caso, le modalità di compimento di tale formazione saranno disciplinate con un apposito regolamento, sentita anche la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

#### *4.5 Affidamento, durata e rinnovo incarico (articoli 40 e 52, d.lgs. 150/2009)*

L'articolo 40 modifica l'articolo 19 del d.lgs. n. 165/2001 (*Incarichi di funzioni dirigenziali*), sostituendone, innanzitutto, il comma 1.

In particolare ampliando la precedente previsione (*“Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale e per il passaggio ad incarichi di funzioni dirigenziali diverse, si tiene conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza, applicando di norma il criterio della rotazione degli incarichi. Al conferimento degli incarichi e al passaggio ad incarichi diversi non si applica l'articolo 2103 del codice civile”*), prevede anche **esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche** (purchè attinenti al conferimento dell'incarico).

Si segnala inoltre che, lo stesso articolo 40, impone *tout court* il rispetto dei commi 6 e 6-bis (relativi alle disposizioni in tema di **incarichi dirigenziali “esterni”**) a tutte le amministrazioni pubbliche.

Infatti, a seguito del parere reso dal Senato sullo schema del decreto legislativo 150/2009 assistiamo alla risoluzione definitiva del conflitto tra l'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 e l'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001:

precedentemente le norme contenute nel citato art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 consentivano agli enti locali di nominare un numero di dirigenti esterni, nell'ambito della dotazione organica, in numero superiore a quanto previsto dal comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, ovvero l'8% dei posti.

Gli statuti prevedevano percentuali elevate o, frequentemente nessuna percentuale, al fine di consentire la possibilità di ricoprire tutti gli incarichi dall'esterno.

Con il d.lgs. 150/2009 viene introdotto un comma 6-ter nel citato art. 19, ai sensi del quale i commi 6 e 6-bis si applicheranno a tutte le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti locali. Indirettamente, dunque, si estendono agli enti locali i limiti percentuali agli incarichi dirigenziali a contratto, nonché il criterio di arrotondamento ex lege, previsti dall'art. 19. Non risulterà, pertanto, più possibile immaginare una dotazione organica dirigenziale tutta composta da dirigenti di fiducia<sup>108</sup>. Tali incarichi possono essere «conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione».

**Tuttavia, per le regioni, anche in questo caso è d'uopo un ragionamento a parte: se è certo che è applicabile anche ad esse il principio dell'imparzialità della funzione dirigenziale nonché il principio del giusto procedimento in fase di nomina e revoca dei dirigenti non appare altrettanto pacifica l'applicazione ad esse delle altre disposizioni del nuovo articolo 19 del d.lgs. 165/2009.**

L'articolo 19 come riformulato **elimina altresì il riferimento al criterio della rotazione degli incarichi.**

Dopo il comma 1 dell'articolo 19 vengono aggiunti, i commi 1-*bis* e 1-*ter*.

Con il comma 1-*bis* si rende pubblicamente **conoscibile il numero e la tipologia dei posti per la funzione dirigenziale disponibili nella dotazione organica, nonché i criteri di scelta.**

Si segnala che la responsabilità dirigenziale (come prevista dall'articolo 21 del d.lgs. n. 165/2001), i processi di riorganizzazione, la scadenza (senza valutazione negativa), possono portare alla non riconferma dell'incarico. Nelle ultime due ipotesi (comma 1-*ter*) l'amministrazione deve prospettare al dirigente interessato i posti disponibili per un nuovo incarico.

---

<sup>108</sup> F. Verbaro, L. Oliveri, "Nuove regole negli enti locali per dirigenza e progressioni verticali", Bollettino ADAPT, 21 ottobre 2009.

Con riguardo alla durata dell'incarico e alla sua rinnovabilità, il comma 2 dell'articolo 40, specifica che tale **durata è di tre anni** nel caso di primo conferimento ad un dirigente della seconda fascia di incarichi di uffici dirigenziali generali o di funzioni equiparate. Può invece essere **inferiore a tre anni** se coincide con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato.

L'articolo 43 richiama l'articolo 23 del d.lgs. n. 165/2001, dedicato al ruolo dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, ove i dirigenti di prima fascia transitano nella prima qualora abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti per un periodo di cinque anni.

L'articolo 44, modificando l'articolo 23-bis del d.lgs. n. 165/2001, dice che i dirigenti delle pubbliche amministrazioni “sono collocati, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative, in aspettativa” per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale.

In merito al trattamento economico del personale con qualifica di dirigente interviene l'articolo 45, inserendo, dopo il comma 1 dell'articolo 24 del d.lgs. n. 165/2001, nuove disposizioni:

“1-bis: il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività.

1-ter: i contratti collettivi nazionali incrementano progressivamente la componente legata al risultato, in modo da adeguarsi a quanto disposto dal comma 1-bis, entro la tornata contrattuale successiva a quella decorrente dal 1° gennaio 2010, destinando comunque a tale componente tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione. La disposizione di cui al comma 1-bis non si applica alla dirigenza del Servizio sanitario nazionale e dall'attuazione del medesimo comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

1-quater: la parte della retribuzione collegata al raggiungimento dei risultati della prestazione non può essere corrisposta al dirigente responsabile qualora l'amministrazione di appartenenza, decorso il periodo transitorio di dei mesi dalla entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della legge 4

marzo 2009, n. 15 (...), non abbia predisposto il sistema di valutazione di cui al Titolo II del citato decreto legislativo.”

Sempre con riguardo agli incarichi **l'articolo 52, lett. a) del decreto “Brunetta” aggiunge il comma 1 bis all'interno dell'articolo 53 del d.lgs. 165/2001.**

Il “Brunetta”, mirando a rafforzare l'autonomia dei dirigenti dalla politica e dalle organizzazioni rappresentative dei lavoratori<sup>109</sup>, stabilisce che: **“Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione de personale** a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni”.

La seconda modifica apportata dalla lett. b) del predetto articolo 52 all'articolo 53 del d.lgs. 165/2001 introduce un nuovo comma 16 bis che, nell'ambito delle verifiche sulle incompatibilità previste dall'articolo 53 medesimo, dispone che l'Ispettorato per la funzione pubblica operi d'intesa con i Servizi ispettivi di finanza pubblica del dipartimento di Ragioneria generale dello Stato.

*4.6 Responsabilità dirigenziale: primi interventi di modifica (articolo 46 del d.l. 112/2008, come convertito l. 133/2008; articolo 7, comma 9, legge 69/2009)*

La responsabilità del dirigente è già stata rivisitata dal d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008 e dalla legge 69/2009.

Infatti **l'art. 46 del d.l. 112/2008**, come modificato dalla legge 133/2008, ha introdotto una **specificata responsabilità amministrativa** per i dirigenti che ricorrono a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o utilizzano i collaboratori come lavoratori subordinati.

Inoltre **l'articolo 7, comma 9 della legge 69/2009** ha previsto in capo al dirigente una **responsabilità per inosservanza dei termini**, stabilendo

---

<sup>109</sup> La lett. m), comma 2 dell'articolo 5 della legge delega afferma che il decreto legislativo deve “rivedere la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici e rafforzarne l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica”.



che “la mancata emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale”. Detta disposizione prescrive in capo ai dirigenti della pubblica amministrazione una misura di carattere sanzionatorio, fondata sulla violazione di norme di legge (l'inosservanza delle disposizioni sui termini relativi a procedimenti amministrativi di competenza dell'ufficio retto dal dirigente), destinata a incidere sulla loro retribuzione e, nello specifico, sulla corresponsione del trattamento economico accessorio.

#### *4.7 La responsabilità dirigenziale nella legge delega 15/2009*

E' poi intervenuta la legge 15/2009 che, all'art. 6, comma 2, lett. b) ha previsto l'introduzione di una particolare forma di responsabilità dirigenziale per **omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse umane e sull'efficienza della struttura amministrativa affidatagli.**

L'accertamento della sussistenza di tale responsabilità comporterà il divieto di corresponsione al dirigente del trattamento economico accessorio.

Le lettere c), d) ed e) dell'art. 6 citato sviluppano, sotto profili differenti, il medesimo tema: la responsabilità del dirigente in relazione all'esercizio dell'iniziativa disciplinare nei confronti dei dipendenti.

La lettera c) prevede la decadenza dal diritto al trattamento economico accessorio per il dirigente che ometta, senza giustificato motivo, di avviare il procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti qualora ne ricorrano i presupposti.

La lettera d) interviene sulla responsabilità civile dei dirigenti con riguardo alla decisione di avviare il procedimento disciplinare, limitandola ai soli casi di dolo e di colpa grave;

La lettera e) prevede “sanzioni adeguate” per il dirigente in caso di consapevole omissione dell'avvio del procedimento disciplinare entro i termini di decadenza, o in caso di “valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate” riferite ad atti disciplinarmente rilevanti compiuti da dipendenti.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Cfr. Gianfranco D'Alessio, “Il disegno della dirigenza”, pagg. 6-7 pubblicato su Astrid on line, disponibile per la consultazione presso il Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale. L'autore evidenzia che le citate disposizioni presentano alcuni elementi di criticità: ad esempio non risulta chiaro il rapporto tra il contenuto della lettera c) e quello della lettera e);

#### *4.8 Responsabilità dirigenziale nel d.lgs. 150/2009*

Vengono di seguito analizzati il nuovo assetto relativo alle condotte e alle sanzioni ascrivibile ai lavoratori aventi qualifica dirigenziale, evidenziando le novità introdotte dal d.lgs. 150/2009

##### 4.8.1 Mancato raggiungimento degli obiettivi (articolo 41)

In attuazione alla legge delega, l' articolo 41 modifica il comma 1 dell'articolo 21 del d.lgs. n. 165/2001, relativo alla responsabilità dirigenziale.

Se il dirigente **non raggiunge gli obiettivi** (o non osserva le direttive a lui impartite) **si realizza l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico**, fatta salva l'eventuale responsabilità disciplinare. Peraltro, a seconda della gravità dei casi, l'amministrazione può (sentito in contraddittorio l'interessato) revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli previsti all'articolo 23, oppure recedere dal rapporto di lavoro secondo quanto previsto dal contratto collettivo nazionale.

##### 4.8.2. Violazione del dovere di vigilanza (articolo 41)

Infine, l'articolo 41 introduce una nuova forma di responsabilità dirigenziale cioè quella derivante dalla **colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto da parte del personale assegnato degli standard (quantitativi e qualitativi) fissati dall'amministrazione**. Nel caso tale responsabilità sia accertata (previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio), al dirigente è decurtata la retribuzione di risultato, fino all'80% a seconda della gravità della violazione e sentito il Comitato dei garanti, previsto dall'articolo 22 del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dall'articolo 41 della nuova normativa.

---

nel primo caso si parla di decadenza del diritto al trattamento economico accessorio, nel secondo di "sanzioni adeguate", ma non è chiara la distinzione tra le due fattispecie dalle quali deriverebbero tali conseguenze in capo ai dirigenti. Inoltre, risulta generico il concetto di "valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate" di cui alla lettera e).

#### 4.8.3 Responsabilità per inosservanza delle disposizioni in materia di assenza (articolo 69)

Come si avrà modo di approfondire la riforma del pubblico impiego ha interventi volti ad arginare quello che è stato definito il fenomeno dell'assenteismo.

*In tale ambito, l'articolo 69 del d.lgs. 150/2009 nell'introdurre l'articolo 55 – septies al d.lgs. 165/2001 stabilisce che l'osservanza delle disposizioni in materia di assenze per malattia sia affidata al responsabile della struttura (direzione o settore) a cui appartiene il dipendente. Detto articolo persegue l'obiettivo di «prevenire o contrastare, nell'interesse della funzionalità dell'ufficio, le condotte assenteistiche<sup>111</sup>.*

#### 4.8.4 Responsabilità per danno erariale (articolo 50)

L'articolo 50 che modifica l'articolo 33 del d.lgs. 165/2001 ribadisce, quasi letteralmente, quanto già previsto dalla legge delega; cosicché, si introduce quale **elemento valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale la mancata individuazione da parte del dirigente responsabile delle eccedenze di unità di personale**. Peraltro, la norma è applicazione del principio di responsabilizzazione dei dirigenti legato al rafforzamento dei poteri loro conferiti.

#### 4.8.5 Responsabilità per condotta pregiudizievole nei confronti dell'amministrazione (articolo 60)

L'articolo 60, introducendo l'articolo 55 sexies, al comma 3 **poi introduce una nuova forma di responsabilità dirigenziale nel caso in cui il dirigente non eserciti l'azione disciplinare oppure la lasci decadere**.

Infatti detto articolo precisa una responsabilità per 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

---

<sup>111</sup> Cfr. voci "Assenze e Responsabilità dirigenziale".

infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare.

Da tale responsabilità discende, come sanzione disciplinare:

- la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento;
- la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione.
- Lo stesso nuovo art 55 *sexies*, al successivo comma 4, disciplina una forma di responsabilità civile eventualmente configurabile a carico del dirigente in relazione a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare è limitata, in conformità ai principi generali, ai casi di dolo o colpa grave.

#### 4.8.6 Responsabilità per reticenza (articolo 69)

Il Brunetta, con l'intento di favorire la più completa verifica e valutazione degli addebiti a carico del dipendente, prevede, con una norma apposita, che l'organo procedente **possa acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti per l'esercizio dell'attività istruttoria**, senza peraltro che tale attività determini la sospensione del procedimento, né il differimento dei relativi termini.

Per rendere ancora più efficace il potere di assumere informazioni anche presso altre amministrazione pubbliche, il legislatore, introducendo un articolo 55, bis comma 7 al d.lgs 165/2001 ha ridisegnato la sanzione per il dirigente, che essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuti, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità procedente ovvero renda dichiarazioni false o reticenti.

La disposizione in esame contiene diversi elementi innovativi:

- la specificazione del potere di richiedere la testimonianza di lavoratori presso amministrazioni differenti dalla procedente;
- la previsione che tale rifiuto possa avvenire solo in presenza di giustificato motivo;

➤ l'applicazione (obbligatoria) della sanzione che dovrà essere commisurata alla gravità dell'illecito contestato. La sanzione verrà applicata dall'amministrazione di appartenenza;

➤ la previsione della sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di quindici giorni (mentre nel precedente assetto normativo la sospensione della retribuzione nel massimo era di 10 giorni).

Come si vedrà questa responsabilità è in capo non solamente ai dirigenti, ma anche ai dipendenti.

#### *4.9 Procedimento (articolo 68)*

Relativamente al procedimento disciplinare, l'articolo 68, sostituendo l'articolo 55 del d. gls 165, al comma 4, prevede che sia il Dirigente generale ad adottare le determinazioni conclusive relative al procedimento disciplinare per:

- rifiuto o testimonianza falsa o reticente resa nel corso di un procedimento disciplinare;
- mancato esercizio o la decadenza dall'azione disciplinare.

#### *4.10 Comitato dei garanti: composizione (articolo 42)*

L'articolo 42 sostituisce l'articolo 22 del d.lgs. n. 165/2001. Nella nuova formulazione, i provvedimenti riguardanti la responsabilità dirigenziale sono adottati sentito il Comitato dei garanti, i cui componenti sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e restano in carica tre anni. Tale Comitato è composto da un consigliere della Corte dei Conti e da quattro componenti designati rispettivamente, uno dal Presidente della "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche" (articolo 13 del d.lgs. 150/2009), uno dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e due scelti tra dirigenti di uffici dirigenziali generali, di cui almeno uno appartenente agli Organismi indipendenti di valutazione.

## 5. Contrattazione

### 5.1. Premessa

La riforma del lavoro pubblico, delineata dalla legge delega n. 15 del 2009 recante *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"*, costituisce una svolta rispetto alle riforme precedenti in quanto non prosegue nella privatizzazione del rapporto di lavoro ma, al contrario, riduce l'ambito precedentemente attribuito alla contrattazione collettiva e impedisce, al contempo, che la fonte negoziale possa modificare l'assetto di competenze deciso a livello legislativo.

In particolare, il d.lgs. n. 150 del 2009, emanato in attuazione dei principi contenuti nella suddetta legge delega, al Capo IV, reca disposizioni in materia di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa che innovano profondamente la disciplina dettata dal d.lgs. 165/2001. L'articolo 53, definisce l'oggetto del capo su indicato individuandone l'ambito di applicazione e le finalità.

Per quanto concerne le finalità è il medesimo articolo ad esplicitare la volontà del legislatore consistente nel conseguire attraverso la riforma una migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva.

In ordine all'ambito di applicazione, invece, sono sorti numerosi dubbi con riferimento alle disposizioni direttamente applicabili alle regioni e non derogabili dalle medesime in quanto disciplinanti materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato rispetto alle disposizioni statali costituenti principi fondamentali attuabili dalle leggi regionali nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente.

Il capo IV, infatti, come precedentemente accennato, modifica il d.lgs. 165/2001 che all'articolo 1, comma 3 afferma che *"Le disposizioni del presente decreto costituiscono **principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione**. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse*

*tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'articolo della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”.*

Tuttavia, come già accennato nel corso dell'analisi dell'ambito soggettivo di applicazione del decreto “Brunetta”, si rileva che il d.lgs. 165/2001 presenta numerose problematiche in ordine al riparto di competenza legislativa fra stato e regioni a seguito della modifica del titolo V della costituzione che, riscrivendo l'articolo 117 costituzione attribuiva alle regioni la competenza legislativa residuale la quale, per alcuni aspetti, attiene anche al pubblico impiego.

In altri termini, talune parti del d.lgs. 165/2001 che recavano principi fondamentali applicabili alle regioni, a seguito della riforma costituzionale, non sono più considerate applicabili alle regioni stesse in quanto riguardanti materie ricadenti nella potestà residuale regionale.

Pertanto una prima problematica che si è posta affrontando il tema relativo alle modifiche apportate al d.lgs. 165/2001 dal decreto “Brunetta” è stata proprio l'individuazione dei limiti dell'ambito soggettivo di applicazione rispetto alle regioni del d.lgs. 165/2001, novellato dal decreto “Brunetta”.

Invero, **in alcuni casi, è il medesimo decreto ad assumere una precisa posizione in materia di principi fondamentali** come, ad esempio, sulla disciplina delle progressioni verticali di cui all'articolo 62 (che introduce il comma 1 bis all'articolo 60 del d.lgs. 165/2001), citato dall'articolo 74, comma 2 del decreto “Brunetta” fra **“i principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni”**.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Tale disposizione è criticata dalla dottrina. Cfr, ad esempio, Pietro Barrera, “Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico (Prime considerazioni sullo schema di decreto legislativo attuativo della legge 4.3.2009, n. 15 (testo provvisorio - 3 giugno 2009)” in [http://www.astrid-online.it/rassegna/12-06-2009/Barrera\\_relazione\\_Astrid\\_03\\_06\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/12-06-2009/Barrera_relazione_Astrid_03_06_09.pdf). L'Autore osserva come sia singolare prevedere dei concorsi pubblici (ad esempio) per l'accesso alla posizione B7 del comparto regioni-enti locali, si domanda cosa ci sia di “principio generale”, e se nella pratica questa disposizione dovrà ritenersi più o meno vincolante di quella “generale” posta all'articolo 23, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato. In ogni caso, su questo fronte, è difficile dimenticare che più volte la Corte ha ribadito come “la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito di competenza esclusiva dello Stato sancita dall'articolo 117, secondo comma, lettera g) Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali”, mentre “spetta alle regioni, ovviamente nel rispetto dei principi costituzionali”, per

In altri, è opportuno che l'interprete valuti, se nonostante il silenzio del legislatore possano esser comunque enucleati principi fondamentali di attuazione dell'articolo 97 della Costituzione.

Nella trattazione seguente, viste le difficoltà interpretative su esposte, si cercherà di collocare la riforma nell'ambito dei principi costituzionali vigenti preoccupandosi, nell'analisi delle nuove disposizioni, di evidenziare quali si applicheranno alle regioni *tout court* e quali, costituendo principi fondamentali, rappresenteranno la cornice di principi entro la quale le regioni, nelle materie di competenza concorrente, dovranno operare.

## 5.2 *La riserva di legge e la riserva di amministrazione nell'articolo 97 Cost.*

Per comprendere la portata innovativa della riforma del lavoro pubblico è necessario prendere in esame, in via preliminare, le regole dettate dalla Costituzione in materia di organizzazione degli uffici pubblici.

Occorre quindi soffermarsi sulla riserva di legge di cui all' articolo 97, comma 1, Cost. in cui si afferma che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Come è noto, il principio di riserva di legge impone che la disciplina di una certa materia sia demandata alla fonte legislativa. Ciò significa che, da un lato, la legge deve disciplinare, compiutamente o soltanto per i tratti fondamentali, la materia riservata (aspetto positivo della riserva) e, dall'altro, che fonti diverse non possono intervenire sugli oggetti riservati alla legge (aspetto negativo della riserva).

Si è discusso, nel passato, sul valore della riserva dell'articolo 97 Cost., e in particolare se fosse da intendersi come assoluta o relativa, ma, alla fine, tale dibattito ha avuto concordi conclusioni nel senso dell'affermazione della sua natura relativa.

Quanto appena scritto, introduce peraltro un tema ulteriore di particolare complessità concernente la possibilità di affermare l'esistenza, nel nostro

---

le altre amministrazioni (C. Cost., 380/2004; ma si veda anche C.Cost. 274/2003): il legislatore delegato sembra raccogliere la sfida proprio "agganciandosi" ai principi dell'articolo 97.



attuale ordinamento costituzionale, di una riserva di amministrazione intesa come esistenza di settori materiali attribuiti alla competenza in senso proprio dell'amministrazione e corrispondentemente sottratta, in tutto o in parte, alla competenza della legge.

La risposta pare essere positiva con alcune precisazioni: in materia di organizzazione non vi è soltanto una riserva (relativa) a favore del legislatore (statale o regionale), ma vi è anche una riserva di potere normativo in capo agli organi di vertice dell'amministrazione. La *ratio* della disposizione in esame è la ripartizione della funzione di organizzazione tra il legislatore (statale o regionale) e gli organi di vertice dell'amministrazione interessata. Inoltre, considerando che l'organizzazione assolve ad una funzione di indirizzo e di guida dell'attività di amministrazione di cura degli interessi pubblici, detta disposizione è, essenzialmente, una norma di distribuzione della funzione di indirizzo sull'amministrazione.

La norma in esame si riferisce, come emerge dall'utilizzazione del termine "uffici" nella sua generalità, a qualunque pubblica amministrazione (e non solo a quella statale) e, dunque, a maggior ragione, anche alle amministrazioni territoriali. Ciò significa che il valore e la portata della norma costituzionale sulla funzione di organizzazione (articolo 97) non devono essere valutati isolatamente ma devono essere giudicati alla stregua e nel quadro costituzionale dei rapporti esistenti tra i vari soggetti (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) che costituiscono l'ordinamento della Repubblica.

Secondo questa ricostruzione, la riserva della funzione di organizzazione in favore delle amministrazioni territoriali rappresenta la più importante tra le riserve di indirizzo attribuite alle autonomie locali.

Dalle considerazioni sopra compiute, si ricava allora che la riserva di legge sull'organizzazione degli uffici degli enti locali (articolo 97 Cost.) si configura come bidirezionale: da un lato opera a favore del legislatore statale e regionale, stabilendo che gli aspetti fondamentali di organizzazione degli uffici debbono essere necessariamente disciplinati dalla legge, dall'altro opera a favore di Comuni e Province, limitando la disciplina legislativa ai soli tratti fondamentali dell'ordinamento degli uffici, e, in modo corrispondente, riconoscendo e garantendo all'ente locale una riserva di autodeterminazione sulla propria organizzazione amministrativa.

In altri termini, così ragionando sembrerebbe che la competenza residuale di cui all'articolo 117, comma 4 Cost., non legittima il legislatore regionale a disciplinare integralmente la materia di cui si tratta poiché, come si è già detto, l'articolo 97 individua anche una riserva di amministrazione. Pertanto, anche il legislatore regionale, visto il carattere relativo della riserva di legge, deve limitarsi a stabilire soltanto le norme di principio lasciando alle fonti normative secondarie e alla contrattazione il compito di dettare una disciplina organica del rapporto di pubblico impiego.

### *5.3 Il rapporto fra fonti unilaterali e fonti negoziali*

La dottrina<sup>113</sup>, ha rilevato che il rapporto fra fonti unilaterali e fonti negoziali rappresenta un nodo irrisolto che la riforma si porta dietro addirittura dagli anni novanta, periodo in cui il legislatore poneva le basi al processo di rinnovamento dell'amministrazione finalizzato ad un primo avvicinamento tra lavoro pubblico e privato.

La ripartizione di competenze tra fonti unilaterali e fonti negoziali non si è mai del tutto assestata perché risale alla cosiddetta “prima privatizzazione” : esplicativo in questo senso è l'articolo 2, comma 1, lett c) dalla legge 421 del 1992 - la legge delega contenente i principi generali per la stesura del decreto 29/93 e dei successivi decreti correttivi.

Il d.lgs. 29/1993 aveva cercato di prevedere una linea di demarcazione fra fonti unilaterali e contratto: tuttavia l'attuazione della riforma ha evidenziato come sussistessero obiettive difficoltà a distinguere fra la sfera di gestione del rapporto di lavoro e quella dell'organizzazione.

Ad esempio si pensi alla regolamentazione dell'orario di lavoro che, in parte, afferisce a problematiche di tipo organizzativo e, in altra parte, attiene alla regolamentazione interna del singolo rapporto di lavoro.

Tale problematica è stata affrontata, senza essere risolta se non attraverso interpretazioni estensive delle disposizioni, susseguitesi nel tempo, dal legislatore e dalla dottrina quando si dovette lavorare alla stesura dell'articolo

---

<sup>113</sup> Lorenzo Zoppoli, “Problemi giuridico-istituzionali della riforma del contratto collettivo” (a proposito della riforma “Brunetta”) pubblicato su: [http://www.astrid-online.it/Riforma-del/Valutazion/Studi--ric/Zoppoli\\_Il-ddl-AC-2031-e-la-contrattazione-collettiva.pdf](http://www.astrid-online.it/Riforma-del/Valutazion/Studi--ric/Zoppoli_Il-ddl-AC-2031-e-la-contrattazione-collettiva.pdf)

11 della l. 59/1997<sup>114</sup> che dettava nuovi criteri che i decreti legislativi avrebbero dovuto rispettare nel modificare il d.lgs. 29/1993 per adeguarlo alla stessa legge

---

<sup>114</sup> Articolo 11 l. 59/1997, comma 4: “Anche al fine di conformare le disposizioni del d.lgs. 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 d.lgs. 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 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 d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29;

(..omissis...)

c) semplificare e rendere più spedite le procedure di contrattazione collettiva; riordinare e potenziare l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) cui è conferita la rappresentanza negoziale delle amministrazioni interessate ai fini della sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, anche consentendo forme di associazione tra amministrazioni, ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo e direttiva all'ARAN per i contratti dei rispettivi comparti;

d) prevedere che i decreti legislativi e la contrattazione possano distinguere la disciplina relativa ai dirigenti da quella concernente le specifiche tipologie professionali, fatto salvo quanto previsto per la dirigenza del ruolo sanitario di cui all'articolo 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, e stabiliscano altresì una distinta disciplina per gli altri dipendenti pubblici che svolgano qualificate attività professionali, implicanti l'iscrizione ad albi, oppure tecnico-scientifiche e di ricerca;

e) garantire a tutte le amministrazioni pubbliche autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa nel rispetto dei vincoli di bilancio di ciascuna amministrazione; prevedere che per ciascun ambito di contrattazione collettiva le pubbliche amministrazioni, attraverso loro istanze associative o rappresentative, possano costituire un comitato di settore;

f) prevedere che, prima della definitiva sottoscrizione del contratto collettivo, la quantificazione dei costi contrattuali sia dall'ARAN sottoposta, limitatamente alla certificazione delle compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla Corte dei conti, che può richiedere elementi istruttori e di valutazione ad un nucleo di tre esperti, designati, per ciascuna certificazione contrattuale, con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro; prevedere che la Corte dei conti si pronunci entro il termine di quindici giorni, decorso il quale la certificazione si intende effettuata; prevedere che la certificazione e il testo dell'accordo siano trasmessi al comitato di settore e, nel caso di amministrazioni statali, al Governo; prevedere che, decorsi quindici giorni dalla trasmissione senza rilievi, il presidente del consiglio direttivo dell'ARAN abbia mandato di sottoscrivere il contratto collettivo il quale produce effetti dalla sottoscrizione definitiva; prevedere che, in ogni caso, tutte le procedure necessarie per consentire all'ARAN la sottoscrizione definitiva debbano essere completate entro il termine di quaranta giorni dalla data di sottoscrizione iniziale dell'ipotesi di accordo;

(...omissis...)

h) prevedere procedure facoltative di consultazione delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi dei relativi comparti prima dell'adozione degli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro ;

i) prevedere la definizione da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica di un codice di comportamento dei dipendenti della pubblica amministrazione e le modalità di raccordo con la disciplina contrattuale delle sanzioni disciplinari, nonché l'adozione di codici di comportamento da parte delle singole amministrazioni pubbliche; prevedere la costituzione da parte delle singole amministrazioni di organismi di controllo e consulenza sull'applicazione dei codici e le modalità di raccordo degli organismi stessi con il Dipartimento della funzione pubblica.

59/1997 nonché per semplificare la contrattazione e proseguire nell'avvicinamento tra lavoro pubblico e privato<sup>115</sup>.

Al fine di supplire a tali difficoltà attuative, l'articolo 45 del d.lgs. 29/93 venne rivisto nel '97-'98 per meglio definire le materie di competenza dei contratti collettivi, usando una formula ampia ma al tempo stesso non determinante ("la contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali"), mentre l'articolo 72 del d.lgs. 29/93, pure modificato nei commi 2 e 3 dal d.lgs. 80/1998, al comma 1 continuava a richiamare l'elenco di materie indicate dall'articolo 2 della l. 421/92, per escluderle dall'effetto di "caducazione" allora connesso alla stipulazione del "secondo contratto collettivo"<sup>116</sup>.

Nella versione oggi ricompresa nel d.lgs. 165/01 le norme corrispondenti a quelle appena citate (cioè gli artt. 40 e 69) non sembrano ricalcare esattamente la medesima ripartizione tra fonti unilaterali e fonti negoziali di cui all'originario d.lgs. 29/93, perciò il d.lgs. 165/01 potrebbe essere interpretato in modo anche molto più estensivo del d.lgs. 29/93, cioè come se attribuisse alla contrattazione collettiva la disciplina di tutti gli aspetti dei rapporti di lavoro, anche quando questi toccano per qualche verso l'organizzazione e vanno a intrecciarsi con qualche profilo rimesso dalla l. 421/92 alla potestà regolamentare. Infatti solo il d.lgs. 165/01 relega nel passato l'elencazione delle materie non negoziabili della l. 421/92, sfruttando in pieno il principio di delega dell'articolo 11 della l. 59/97 già citato (secondo cui tutta la regolamentazione del rapporto di lavoro deve essere affidata alla contrattazione) ed ampliando sensibilmente l'ambito della contrattazione collettiva. Qualche ulteriore norma specifica come ad esempio l'inciso contenuto nel testo unico degli enti locali all'articolo 89, comma 2 del d.lgs. 267/00, secondo cui "la potestà regolamentare degli enti locali si esercita tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale", può essere richiamata a sostegno di un'interpretazione estensiva delle competenze della contrattazione collettiva.

La dottrina tuttavia si è attestata su un'interpretazione per cui, secondo il d.lgs. 165/2001, soltanto gli atti di "alta" organizzazione sono attribuiti alla

---

(...omissis...).

<sup>115</sup> A proposito dell'articolo 11 l. 59/1997 si osserva che parte della dottrina riteneva che bisognasse andare a ritoccare anche il principio di delega della legge 421 del '92 riguardante l'elenco di materie riservate alle fonti unilaterali.

<sup>116</sup> Su queste evoluzioni di diritto transitorio davvero complesse v. D'Antona 1997 e 1998; Zoppoli 2001; Carinci 2008.

fonte legislativa. Vengono cioè privatizzati anche i poteri connessi alla gestione dell'organizzazione del lavoro, restringendo l'ambito regolato dalle fonti di diritto pubblico ai soli atti di “alta” organizzazione.

L'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, riconduce espressamente all'area di macro-organizzazione, e quindi alla disciplina delle fonti unilaterali, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi, la determinazione delle dotazioni organiche complessive; altre materie vengono assegnate alla regolamentazione di tali fonti da specifiche disposizioni contenute nel medesimo decreto (cfr. ad es. articolo 35 in materia di reclutamento del personale, artt. 19 e 21, comma 1, in materia di incarichi dirigenziali).

Tuttavia, al di là di tale nucleo minimo e necessario ricondotto alla sfera di “alta” organizzazione, ricavabile dalle disposizioni del d.lgs. n. 165/2001, la distinzione tra gli atti di macro-organizzazione, sottoposti al regime pubblicistico, e gli atti di micro-organizzazione, riservati alle fonti privatistiche, ha comportato margini di incertezza, nel senso che non sempre è apparso chiaro che cosa potesse intendersi per alta o per bassa organizzazione, e ciò anche nell'ambito delle stesse menzionate previsioni normative.

## *5.4 Contrattazione collettiva*

### 5.4.1 Considerazioni generali

Nel quadro giuridico fin qui esposto si inserisce la legge delega 15/2009 che, tuttavia, non prosegue nella privatizzazione del rapporto di lavoro ma, al contrario, riduce l'ambito attribuito precedentemente alla contrattazione collettiva e impedisce che la fonte negoziale possa modificare l'assetto di competenze deciso a livello legislativo.

Detta legge, all'articolo 3, comma 1, stabilisce che l'esercizio della delega relativa alle materie dell'articolo in oggetto sia finalizzato a modificare la contrattazione collettiva per conseguire una migliore organizzazione del lavoro ed assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie disciplinate dalla legge,

dagli atti organizzativi e dalla determinazione dei dirigenti da una parte e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva dall'altra.

Inoltre prevede che eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possano essere derogate dai successivi contratti collettivi e, per la parte derogata, non siano ulteriormente applicabili solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge (con effetti relativi alle sole disposizioni emanate o adottate successivamente alla data di entrata in vigore della legge delega).

Si verifica, in questo modo, **un'inversione della regola prevista dall'originaria formulazione della norma del d.lgs. 165/2001**, che consentiva una facoltà di deroga da parte della contrattazione collettiva rispetto alle disposizioni di fonte unilaterale, a meno che la legge non avesse espressamente disposto in senso contrario. Nell' attuale formulazione dell'articolo 2, comma 2, d.lgs. 165/2001, infatti, **tale facoltà è consentita soltanto nei casi in cui sia la legge ad attribuire espressamente il potere di deroga, altrimenti tale effetto è da ritenersi precluso**<sup>117</sup>.

Per chiarire meglio la portata innovativa della disposizione si rinvia alla seguente tabella:

| <b>Articolo 2, comma 2,<br/>d.lgs. 165/2001</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>Articolo 1, comma 1, l.<br/>15/2009</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei | 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. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei |

---

<sup>117</sup> Di qui la critica di alcuni soggetti sindacali che ritengono che la legge "Brunetta" produca un sistema nel quale viene meno l'equiparazione delle regole del lavoro pubblico con quello privato per cui il lavoro sarà d'ora in avanti regolato dalla legge, dagli statuti e dai regolamenti dei singoli enti e il contratto potrà derogare da leggi e statuti e regolamenti solo per quelle parti che sia esplicitamente previsto nelle norme emanate. E ancora, secondo alcuni, quando si stabilisce la derogabilità per legge dei contratti si rischia di dare nuovo spazio a una molteplicità di legghine specifiche, chiudendo la stagione della contrattualizzazione col ritorno del primato della legge.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario. | rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, <b>solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge.</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

A questo punto si potrebbe prospettare una questione di ordine costituzionale: il possibile contrasto fra la nuova disciplina del pubblico impiego e il contenuto dell'articolo 97 della Costituzione.

La dottrina<sup>118</sup>, a tal proposito, ha osservato che il contenuto della riserva di legge, relativa cioè agli aspetti di organizzazione degli uffici riconducibili all'articolo 97 Cost., non risulta essere modificato dai criteri di delega previsti dall'articolo 3, comma 2, lettere a) e c) della l. 15/2009. Infatti, la formulazione del primo comma dell'articolo 3 si limita a prevedere, senza innovare, che sia assicurato il rispetto della ripartizione<sup>119</sup>, la lettera a) del secondo comma riserva comunque alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, mentre la lettera c) propone strumenti e fasi di verifica della distribuzione di materie tra legge e contratto collettivo.

**L'insieme di queste disposizioni conferma, nei fatti, un ambito di operatività della riserva di legge limitato ad un nucleo minimo riconducibile alla dimensione costituzionalizzata del rapporto di lavoro pubblico direttamente pertinente all'organizzazione degli uffici<sup>120</sup> più che a quella del lavoro.**

---

<sup>118</sup> C. RUSSO, "Le prossime regole del lavoro pubblico", in [http://www.astrid-online.it/Lavoro-pub/Studi--ric/Russo\\_Le-prossime-regole-del-lavoro-pubblico.pdf](http://www.astrid-online.it/Lavoro-pub/Studi--ric/Russo_Le-prossime-regole-del-lavoro-pubblico.pdf)

<sup>119</sup> Articolo 3, comma 1: " L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e ad assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva".

<sup>120</sup> Per fare degli esempi rientrano nella riserva di legge: accesso, compresa l'estensione interpretativa riferita alle progressioni verticali operata dalla Corte Costituzionale (lettere g., h. ed i. dell'articolo 1); responsabilità, compresa l'estensione al raccordo tra disciplinare e penale e a quella tra disciplinare ed erariale, già elaborata sia dal legislatore con la legge 97/2001 che dalla Corte dei conti (lettera f. dell'articolo 1); principi generali di organizzazione quali sistemi di valutazione combinata di personale e strutture (lettere c. ed e. dell'articolo 1), trasparenza (lettera d. dell'articolo 1).

Quindi detto ambito di operatività si riferisce più alla dimensione funzionale dell'amministrazione che a quella gestionale: attiene cioè alla macro-organizzazione.

**Ma ora come prima, la riserva di legge per sua natura, non si contrappone direttamente alla contrattazione collettiva, ma piuttosto interloquisce con il potere privatistico del dirigente, limitandolo e, per quanto possibile, orientandolo;** in altri termini, poiché entrambi sono poteri organizzativi, devono cercare nella loro relazione l'equilibrio tra struttura ed organizzazione senza necessità di porsi, in prima istanza, in rapporto con la contrattazione collettiva, con la quale si rapporterà il solo potere dirigenziale nella misura in cui sarà stato circoscritto dal potere organizzativo della legge e degli atti pubblicistici delle amministrazioni.

Ciò significa che, quanto meno per la dimensione organizzativa del rapporto di lavoro, rileva il processo di privatizzazione del potere organizzativo (dalla dimensione pubblicistica della fonte legale a quella civilistica del dirigente datore di lavoro): l'ambito così definito del potere datoriale potrà eventualmente, e solo in base al libero convincimento del dirigente, inserito in un processo decisionale non solo unilaterale, ma partecipato e/o condiviso con le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori.

**Questo ambito del potere non porrebbe quindi alcun problema di concorrenza tra fonti (legge o contratto), ma solo tra poteri,** diversi per natura giuridica in ragione della diversità di funzione organizzativa svolta, ma comunque interni alla responsabilità propria dell'amministrazione.

Il sistema di tutela e di garanzia della disciplina di legge si completa con una ulteriore specifica disposizione contenuta nell'articolo 3, comma 2, lett. d) l. 15/2009.

Tale norma prevede che, in caso di nullità delle clausole contrattuali per violazione di norme imperative e dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si produca un effetto di inserimento automatico della norma di legge rispetto a quella prevista dal contratto collettivo in virtù di quanto previsto agli artt. 1339 e 1419 c.c.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Marco Lovo, "Il rapporto tra fonti unilaterali e contrattazione collettiva nella legge recante Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti", in, Nuova Rassegna, 6/2009. In tale articolo viene osservato come la tutela rispetto alle



La dottrina<sup>122</sup>, a tal proposito, ha chiarito che il rapporto tra legge e contratto che intende regolare non riguarda la legge con funzione organizzativa per la quale, come detto, non si pone un problema di rapporto con la contrattazione in quanto opera nell'ambito delle fonti pubblicistiche legittimate dall'articolo 97 Cost., ma non riguarda nemmeno la funzione derogatoria del contratto rispetto a leggi settoriali o microsettoriali già regolata dal secondo periodo del secondo comma dell'articolo 2 del d. lgs. 165/2001 nella doppia versione temporalmente distinta fondata dall'articolo 1 della legge 15/2009. Ma se, quindi, il contesto di operatività del criterio di delega attiene alla concorrenza di disciplina lavoristica tra legge e contratto, essa parrebbe dover essere risolta secondo i canoni ermeneutici ed applicativi validi anche per il settore privato<sup>123</sup>.

Ciò sarebbe inoltre coerente al principio costituzionale di uguaglianza e al criterio generale di “convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali” sancito dall'articolo 2 della stessa legge.

#### 5.4.2 Principi e criteri di delega (articolo 3, l. 15/2009)

L'articolo 3 individua i seguenti criteri e principi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega:

➤ la precisazione, ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato, da ultimo, dall'articolo 1 della legge 15/2009, gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, fermo restando che è riservata alla

---

eventuali invasioni di campo da parte della contrattazione collettiva è, peraltro, prevista dalla legge delega non soltanto nei confronti della legge, ma anche degli atti organizzativi dei singoli enti e delle decisioni rimesse all'autonoma determinazione dei dirigenti. Sotto questo profilo, la legge delega sembra anche tentare di risolvere la questione, rimasta controversa, della negoziabilità dei poteri dirigenziali inerenti all'area di micro-organizzazione, ovvero della eventuale estensione del contratto collettivo a tutta l'area gestita dal dirigente con la capacità e i poteri del datore di lavoro e quindi anche agli atti inerenti alla “bassa” organizzazione.

<sup>122</sup> Lorenzo Zoppoli, *ibidem*.

<sup>123</sup> In questo caso si può ricordare quel principio di affidamento sulla certezza e stabilità del quadro normativo, quale essenziale elemento dello stato di diritto, previsto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (tra le quali, 17 giugno 1997, n. 211; 9 aprile 1999, n. 111; 27 ottobre 1999, n. 416; 15 novembre 2000, n. 525; 10 luglio 2003, n. 291).

contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro;<sup>124</sup>

- la previsione di meccanismi di monitoraggio sull'effettività e congruenza della ripartizione delle materie attribuite alla regolazione della legge o dei contratti collettivi;

- il riordino delle procedure della contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico (articolo 3, comma 2, lett. h);

- la riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione (ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione: articolo 3, comma 2, lett. h, n. 4);

- la modifica, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti (articolo 3, comma 2, lett. h, n. 5);

- la previsione secondo cui le pubbliche amministrazioni devono attivare autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono (articolo 3, comma 2, lett. l).

L'espansione della regolamentazione della legge è, inoltre, riscontrabile nella regolamentazione delle macro aree in cui si articola la disciplina della legge delega, con disposizioni anche di mero dettaglio in materie prima disciplinate dalla contrattazione collettiva. Si prendano, ad esempio, le norme che stabiliscono che la componente della retribuzione legata al risultato sia fissata per i dirigenti in una misura non inferiore al 30% della retribuzione complessiva (articolo 6, comma 2, lett. p), ovvero le norme che prevedono la decadenza del diritto al trattamento economico accessorio nei confronti del dirigente il quale, senza giustificato motivo, non abbia avviato il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente, nei casi in cui sarebbe stato dovuto (articolo 6, comma 2, lett. c), o ancora la disposizione che prevede di valorizzare

---

<sup>124</sup> Inoltre pare utile ricordare che la funzione di regolazione del rapporto di lavoro attiene all'insieme delle norme che legge e contrattazione collettiva condividono nel definire obbligazioni e diritti conseguenti all'instaurazione del rapporto di lavoro. Se è vero che, correttamente ed a salvaguardia del processo di contrattualizzazione, l'articolo 2 della legge 15/2009 tutela la competenza contrattuale in materia, va ricordato che - come nel settore privato - la funzione di regolazione sia svolta anche dalla legge, prevalentemente in termini di limitazione e/o proceduralizzazione dei poteri datoriali.

le eccellenze nel raggiungimento degli obiettivi fissati mediante erogazione mirata del trattamento economico accessorio ad un numero limitato di dirigenti (articolo 6, comma 2, lett. l).

Si tratta solo di esemplificazioni, tra le molte presenti nel testo della legge delega, che consentono di focalizzare quella che appare, ad una prima analisi del testo da parte della dottrina,<sup>125</sup> come una delle direttrici di fondo dell'intervento del legislatore, ossia quella di porre rimedio alle criticità che si sono verificate nella disciplina del rapporto di lavoro pubblico, mediante un processo di rilegificazione della materia.

#### 5.4.3 Fonti pattizie: accordi e protocolli

Per quanto riguarda la nuova disciplina degli assetti contrattuali, le prime anticipazioni di un nuovo quadro di riferimento giuridico erano ravvisabili già nel contenuto dell'articolo 67 del d.l. 112/2008 come convertito nella l. 133/2008, tutte orientate ad un maggiore controllo delle dinamiche retributive anche da parte della Corte dei conti; quelle anticipazioni, soprattutto per l'influenza che avevano sulla decurtazione delle disponibilità economiche dei rinnovi contrattuali in corso nella seconda parte del 2008, avevano posto all'ordine del giorno l'esigenza di un accordo per cercare di recuperare le risorse necessarie ai rinnovi.

In questo clima si giungeva ad un primo documento condiviso dai sindacati e dall'ARAN: l'accordo disgiunto del 30 ottobre 2008 che conteneva anche l'impegno a superare gli assetti contrattuali previsti dal Protocollo del 1993.

In 22 gennaio 2009 le parti sociali (ad esclusione della CGIL) firmavano l'accordo<sup>126</sup> quadro intitolato "Riforma degli assetti contrattuali" che, per alcuni aspetti, si sovrappone al dettato della legge 15/2009, soprattutto per quanto

---

<sup>125</sup> M. Lovo, ibidem. A tal proposito l'Autore osserva che l'avocazione da parte del legislatore di materie, o di parte di esse, infatti, non appare, di per sé, inficiare il cammino di progressiva assimilazione al rapporto di lavoro privato né tanto meno reintrodurre uno statuto pubblicistico per i dipendenti pubblici. Si apre, dunque, una nuova stagione di riforma del rapporto di lavoro pubblico in cui il compito di ridare impulso all'attività dell'amministrazione, di incrementarne la produttività ed accrescerne l'efficienza viene perseguito assegnando un ruolo di primo piano alla legge e alle fonti ad essa equiparate.

<sup>126</sup> Il testo dell'accordo può essere letto al seguente indirizzo:  
[http://www.uil.it/segr\\_generale/accordoquadro.pdf](http://www.uil.it/segr_generale/accordoquadro.pdf)

riguarda il quarto punto della lettera h)<sup>127</sup> del secondo comma dell'articolo 3; per altri aspetti, invece, si sovrappone a propositi già previsti nel contratto quadro vigente in materia di composizione dei comparti.

L'obiettivo dichiarato è il perseguimento dello sviluppo economico e della crescita occupazionale fondata sull'aumento della produttività, l'efficiente dinamica retributiva e il miglioramento di prodotti e servizi resi dalle pubbliche amministrazioni.

Le parti convengono di realizzare, con carattere sperimentale e per la durata di quattro anni, un accordo sulle regole e le procedure della negoziazione e della gestione della contrattazione collettiva, in sostituzione del regime vigente.

Inoltre le medesime, nel documento condiviso, fanno espresso rinvio agli accordi interconfederali sottoscritti al fine di definire specifiche modalità, criteri, tempi e condizioni con cui dare attuazione ai principi, di seguito indicati, per un modello contrattuale comune nel settore pubblico e nel settore privato.

Rispetto al Protocollo del 1993 l'accordo del 2009, qui in esame, reca alcune differenze di seguito elencate in via esemplificativa:

➤ non costituisce una funzione di “ponte” rispetto ai contratti di settore, vincolati solo dalla vigenza del contratto nazionale,

---

<sup>127</sup> Articolo 3, comma 2, lett. h) “Nell'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: (... omissis...) h) riordinare le procedure di contrattazione collettiva nazionale, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico, nonché quelle della contrattazione integrativa e riformare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia, secondo i seguenti criteri: 1) rafforzamento dell'indipendenza dell'ARAN dalle organizzazioni sindacali anche attraverso la revisione dei requisiti soggettivi e delle incompatibilità dei componenti dei relativi organi, con particolare riferimento ai periodi antecedenti e successivi allo svolgimento dell'incarico, e del personale dell'Agenzia; 2) potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli enti locali; 3) ridefinizione della struttura e delle competenze dei comitati di settore, rafforzandone il potere direttivo nei confronti dell'ARAN; 4) riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, anche con riferimento alle aziende ed enti di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, e successive modificazioni; 5) modificazione, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti al fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e di far coincidere il periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica; 6) rafforzamento del regime dei vigenti controlli sui contratti collettivi integrativi, in particolare prevedendo specifiche responsabilità della parte contraente pubblica e degli organismi deputati al controllo sulla compatibilità dei costi; 7) semplificazione del procedimento di contrattazione anche attraverso l'eliminazione di quei controlli che non sono strettamente funzionali a verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi.

➤ stabilisce un nuovo indice di previsione dell'inflazione e dalla funzione derogatoria assegnata al contratto di secondo livello sulle materie indicate dal contratto nazionale.

L'accordo incide sul rapporto tra livelli di contrattazione anche nel settore del lavoro pubblico e richiede di essere coordinato con le previsioni della legge delega in materia soprattutto per valutare quali aspetti debbano essere regolati con la legislazione delegata e quali invece possono essere considerati già assolti dalla normativa contrattuale o, comunque assolvibili con il contratto di settore.

Nel testo dell'Accordo quadro del 22 gennaio 2009, come del resto anche nei protocolli ed accordi di concertazione dell'esperienza trascorsa, il settore pubblico ottiene una considerazione ulteriore rispetto al fatto di essere anch'esso destinatario delle nuove regole che definiscono gli assetti contrattuali: il miglioramento di prodotti e servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, come già accennato, è tra i fondamenti di quegli obiettivi di sviluppo economico e di crescita occupazionale ispiratori della riforma.

L'unitarietà del modello contrattuale fra settore pubblico e privato evidenzia un cambiamento dei capisaldi del modello (triennalità della vigenza contrattuale del CCNL, accentuazione del ruolo del secondo livello di contrattazione in un assetto che comunque mantiene i caratteri della bipolarità) che riguarda l'intero mondo del lavoro, pur considerando che:

➤ il settore pubblico non ha mai vissuto un problema di estensione della contrattazione di secondo livello, strutturalmente garantita dal fatto che la contrattazione collettiva è l'unica fonte possibile di regolazione dei trattamenti economici (articolo 2 e 45 del d.lsg. 165/2001);

➤ per effetto soprattutto del d.lgs. 396/1997, il secondo livello di contrattazione (di amministrazione o territoriale) ha recuperato una maggiore autonomia dal modello più centralizzato previsto nell'originario testo del d.lsg. 29/1993, avvicinandosi di più (contrattazione integrativa e non più solo decentrata) al ruolo di livello specializzato previsto in generale dal Protocollo del 1993.

Nella disciplina vigente, il terzo comma dell'articolo 40 del d.lgs. 165/2001<sup>128</sup> assegna alla contrattazione collettiva il compito di disciplinare, in

---

<sup>128</sup> L'articolo 40 (Contratti collettivi nazionali e integrativi - Articolo 45 del d.lgs. n. 29 del 1993, come sostituito prima dall'articolo 15 del d.lgs. n. 470 del 1993 e dall'articolo 1 del d.lgs. n. 396 del 1997 e successivamente modificato dall'articolo 43, comma 1 del d.lgs. n. 80 del 1998) così recita:

coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali ed integrativi, la struttura contrattuale e il rapporto tra i diversi livelli; si tratta di un rinvio dinamico al modello privatistico che un accordo specifico per il settore pubblico adotterà e/o adeguerà alle proprie caratteristiche.

Rispetto a quanto sopra detto si ricorda anche che l'articolo 3, comma 2, lettera i) della legge 15/2009, impone ai decreti delegati di *“introdurre norme di raccordo per armonizzare con gli interventi di cui alla lettera h) i procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione di cui all'articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e ai decreti legislativi 12 maggio 1995, n. 195, 19 maggio 2000, n. 139, 13 ottobre 2005, n. 217, e 15 febbraio 2006, n. 63”*.

Si rileva quindi che la riduzione del numero dei contratti nazionali trova spazio sia nell'accordo quadro sia nella legge delega 15/2009. In particolare, al punto n. 19 dell'accordo le parti espressamente convengono sull'obiettivo di semplificare e ridurre il numero di contratti collettivi nazionali di lavoro nei diversi comparti: invero il problema si pone in modo diverso nel settore pubblico, dove attualmente (e a seguito dell'incremento realizzatosi negli ultimi anni) si contano 10 contratti di comparto e 8 di area dirigenziale, ai quali si aggiungono i contratti di comparto e di area degli enti di cui all'articolo 70 del

---

“1. La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali.

2. Mediante appositi accordi tra l'ARAN e le confederazioni rappresentative ai sensi dell'articolo 43, comma 4, sono stabiliti i comparti della contrattazione collettiva nazionale riguardanti settori omogenei o affini. I dirigenti costituiscono un'area contrattuale autonoma relativamente a uno o più comparti. Resta fermo per l'area contrattuale della dirigenza del ruolo sanitario quanto previsto dall'articolo 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche ed integrazioni. Agli accordi che definiscono i comparti o le aree contrattuali si applicano le procedure di cui all'articolo 41, comma 6. Per le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi oppure tecnico scientifici e di ricerca, sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto.

3. La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra i diversi livelli, le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie 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. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.

4. Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti.”

d.lgs. 165/2001: una situazione molto diversa da quella esistente nel settore privato che conta oltre 400 contratti nazionali di lavoro.

Tuttavia l'obiettivo di semplificazione delle sedi negoziali era già presente nella Dichiarazione congiunta allegata al Contratto quadro 11 luglio 2007 per l'individuazione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009, nella quale si leggeva che "in considerazione dell'importanza di snellire ed accelerare il complesso delle procedure di contrattazione pubblica, le parti sottolineano l'opportunità di una riconduzione degli Enti di cui all'articolo 70 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 all'interno dei comparti di contrattazione di cui all'articolo 40 dello stesso decreto, e ritengono che le obiettivi specificità delle amministrazioni di cui trattasi possano trovare la giusta tutela nei CCNL di comparto e, in particolare, nelle sessioni di contrattazione integrativa"; nonché la Dichiarazione congiunta dell'analogo contratto quadro per le aree dirigenziali che prevede l'approfondimento di ipotesi di aggregazione e riduzione delle aree dirigenziali.

Nel quadro pattizio sopra delineato e nell'ambito delle problematiche su esposte, è stato attuato l'accordo del 22 gennaio 2009 con un'intesa sottoscritta il 30 aprile 2009<sup>129</sup> in cui le parti sociali confermano il comune obiettivo di una ripresa della crescita economica fondata sull'aumento della produttività e dell'occupazione, cui il settore pubblico contribuisce soprattutto con la qualità e quantità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese.

In particolare, le parti, in tale intesa, dichiarano nuovamente di convenire sulla necessità di realizzare un sistema di relazioni sindacali che persegua condizioni di produttività ed efficienza del pubblico impiego tali da consentire il rafforzamento del sistema produttivo, lo sviluppo dei fattori di occupabilità e il miglioramento delle retribuzioni reali di tutti i lavoratori.

Inoltre, nel confermare un modello di assetti contrattuali su due livelli, esprimono l'essenziale esigenza di realizzare un accordo sulle regole e le procedure della negoziazione e della gestione della contrattazione collettiva.

L'intesa definisce un sistema di relazioni sindacali e un assetto della contrattazione collettiva che, con carattere sperimentale e per la durata di 4 anni, sostituisce le regole pattizie già definite e da esso difforni. Come

---

<sup>129</sup> Il testo dell'intesa è reperibile all'indirizzo: [http://www.cisl.unipg.it/RISORSE/Downloads-Documenti/Riforma\\_contrattuale\\_Pubblico\\_Impiego.pdf](http://www.cisl.unipg.it/RISORSE/Downloads-Documenti/Riforma_contrattuale_Pubblico_Impiego.pdf)

concordato nel Protocollo del 30 ottobre 2008, il nuovo assetto contrattuale avrà decorrenza dal 2010. Per la verifica del corretto funzionamento delle regole definite nell'intesa, le parti sociali hanno deciso di costituire un Comitato paritetico, di cui fanno parte rappresentanti dei Comitati di settore e membri designati dalle Confederazioni sindacali rappresentative ai sensi della normativa vigente, quale specifica sede di monitoraggio e analisi degli effetti della contrattazione.

#### 5.4.4 Finalità e principi del decreto 150/2009 (Capo IV)

Il decreto 150/2009 di 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, si inserisce in questo contesto di riforme legislative e pattizie: posto che i criteri generali cui deve attenersi sono già stati brevemente elencati. Qui di seguito si procederà ad esaminare, più nel dettaglio, le disposizioni del medesimo.

Il Capo IV del Titolo IV (articoli 53-66) del decreto legislativo attuativo in parola reca disposizioni in materia di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa che innovano profondamente la disciplina dettata dal d.lgs. 165/2001.

In particolare, l'articolo 53 definisce l'oggetto del capo su indicato individuandone anche l'ambito di applicazione e le finalità.

Detto articolo esplicita la volontà del legislatore di conseguire, attraverso la riforma della pubblica amministrazione, in coerenza con il modello contrattuale sottoscritto dalle parti sociali, una migliore organizzazione del lavoro e di assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva.

I principi su cui si fonda la riforma della contrattazione collettiva nella PA, come già accennato nella trattazione precedente, sono i seguenti:

1. la **convergenza con il privato** degli assetti regolativi del lavoro pubblico e del sistema delle relazioni sindacali;
2. **l'inderogabilità delle disposizioni di legge**, regolamento o statuto sulla disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici da parte della contrattazione (eccetto nel caso di esplicita indicazione delle norme stesse);



3. l'**individuazione** delle **materie rientranti nei poteri dirigenziali** e non soggette a contrattazione;

4. la coincidenza della **vigenza (triennale) delle norme giuridiche con quelle economiche** nella contrattazione nazionale;

5. la costituzione di **quattro comparti** di contrattazione collettiva nazionale (tale previsione è stata suggerita sia dal parere espresso dalle Camere sia in sede di conferenza Unificata);

6. l'incentivazione alla **riduzione dei tempi di rinnovo contrattuale e tutela salariale**;

7. il **collegamento fra performance amministrativa e contratti nazionali**: le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata sono definite dalla contrattazione nazionale sulla base della graduatoria di merito, articolata su tre livelli, fornita all'Aran dalla Commissione di cui all'articolo 13 del d.lgs.;

8. per Regioni, Sanità ed Autonomie Locali, si prende atto del **nuovo regime di finanziamento (risorse proprie e non trasferite): il controllo governativo verrà meno con la piena attuazione del federalismo fiscale**.

*5.5 Materie rimesse alla contrattazione collettiva (articolo 3, comma 2, lettera a) e h) l. 15/2009; articolo 36; articolo 54 d.lgs. 150/2009)*

Nella parte che segue verrà trattato il riparto di competenza fra legge e contrattazione collettiva delineato dal decreto di attuazione<sup>130</sup> prendendo in esame, in via preliminare, le materie rimesse e quelle escluse dalla contrattazione.

Le disposizioni di delega, come già riscontrato, hanno previsto, operando una "ri-legificazione" in materie attualmente regolate dalla contrattazione collettiva, una nuova ripartizione, ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. 165/2001, degli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati alla contrattazione collettiva e alla legge

---

<sup>130</sup> I contenuti del decreto legislativo sono riassunti in un documento del ministero dell'innovazione e pa nel seguente documento:  
[http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/pdf/Scheda\\_decreto\\_legislativo\\_di\\_attuazione\\_legge4\\_marzo\\_2009.pdf](http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/pdf/Scheda_decreto_legislativo_di_attuazione_legge4_marzo_2009.pdf)

E' riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro.

Allo stesso tempo, è stata disposta la salvaguardia delle disposizioni concernenti la possibilità di deroga da parte della contrattazione collettiva alle discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, nonché la disciplina applicabile al personale in regime di diritto pubblico, di cui, rispettivamente, agli articoli 2, comma 2, secondo periodo, e 3 del d.lgs. 165 (lettera b)).

Sulla base di tali criteri, l'articolo 54 modifica sostanzialmente l'articolo 40 del d.lgs. 165/2001, in particolare sostituendo i primi tre commi ed introducendo i commi da 3-bis a 3-sexies.<sup>131</sup> **Tale disposizione non può essere derogata neanche a livello regionale posto che l'articolo 54 rientra espressamente fra le materie attribuite alla competenza esclusiva statale.**

Rispetto al testo vigente, tra le modifiche più importanti si segnala (nuovo articolo 40 del d.lgs. 165, comma 1) la riduzione dell'ambito che può essere disciplinato dalla contrattazione collettiva, che, a seguito dell'articolo 54, determina soltanto i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro e le materie relative alle relazioni sindacali;

Viene rimessa sostanzialmente alla **contrattazione collettiva**, tra gli altri:

➤ la deroga alla **distribuzione del personale in differenti livelli di performance** (articolo 19, comma 4, del d.lgs.), anche se il successivo articolo 29<sup>132</sup> prevede l'inderogabilità delle disposizioni contenute nel Titolo III, e

---

<sup>131</sup> Il testo a confronto è reperibile a pag. 83 del dossier del Senato pubblicato al seguente indirizzo:

[http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2009/Dossier\\_133.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2009/Dossier_133.pdf)

<sup>132</sup> L'articolo 29 attribuisce carattere imperativo alle disposizioni contenute nel titolo III. In particolare, secondo l'articolo 29 del decreto attuativo, tali disposizioni non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi degli articoli 1339 e 1419, comma 2 del codice civile.

Nella relazione illustrativa si evidenzia come tali norme non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva, se non entro particolari limiti. Lo spazio per la contrattazione collettiva viene riconosciuto in una serie di ambiti:

- laddove si riconosce il potere di deroga alla fissazione della percentuale del 25% della fascia di merito alta, con un margine del 5% in aumento o in diminuzione, così come nella composizione percentuale delle fasce di merito intermedia e bassa (articolo 19);
- nella determinazione dell'ammontare del bonus annuale delle eccellenze (articolo 21);
- nel riconoscimento selettivo delle progressioni economiche da parte delle amministrazioni sulla base delle previsioni dei contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro (articolo 23);
- nella definizione di criteri generali ai fini dell'attribuzione fino al 30% dei risparmi conseguiti dai processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione (articolo 27).

quindi anche della norma in esame, da parte della contrattazione collettiva. Tuttavia per quanto concerne le regioni la disposizione fa salvo quanto previsto all'articolo 31 secondo cui *“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 17, comma 2, 18, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1”*. Le **regioni e i propri enti**, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre. Per premiare il merito e la professionalità, le regioni, anche per quanto concerne i propri enti oltre a quanto autonomamente stabilito, nei limiti delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, utilizzano gli strumenti di cui all'articolo 20, comma 1, lettere c), d), e) ed f), nonché, adattandoli alla specificità dei propri ordinamenti, quelli di cui alle lettere a) e b). Gli incentivi di cui alle predette lettere a), b), c) ed e) sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa. Infine l'articolo 31 reca altri due commi contenenti disposizioni transitorie.

➤ la disciplina, in coerenza con il settore privato, della struttura contrattuale, dei rapporti tra i diversi livelli di contrattazione, la durata dei contratti nazionali ed integrativi, la quale viene comunque stabilita sulla base di una **coincidenza tra vigenza giuridica ed economica del contratto stesso** (articolo 54, comma 3);

➤ la definizione del trattamento economico fondamentale ed accessorio (articolo 57, comma 1, lettera a));

➤ la regolamentazione dei soggetti e le procedure della contrattazione collettiva integrativa disciplinare, in conformità all'articolo 40, commi 3-bis e ss., dello stesso d.lgs. 165/2001, sempre fermo restando quanto previsto dall'articolo 42, comma 7, per gli organismi di rappresentanza unitaria del personale (nuovo comma 5 dell'articolo 43 del d.lgs. 165, modificato dall'articolo 64 del decreto);

➤ le modalità e gli istituti della partecipazione sindacale fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2<sup>133</sup> (nuovo articolo 9 d.lgs. 165/2001 come modificato dall'articolo 36 del decreto).

**Inoltre**, la possibilità di ricorrere alla contrattazione collettiva è consentita solamente nei limiti previsti dalla legge **nelle materie relative** alle sanzioni disciplinari, **alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, alla mobilità e alle progressioni economiche.**

**In argomento si segnala il d.l. 78/2009** convertito nella l. 102/2009 che all'articolo 17, comma 26, **stabilisce sanzioni** (esclusione dalla corresponsione dalla retribuzione di risultato) per i dirigenti responsabili di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile<sup>134</sup>.

#### *5.6 Materie escluse dalla contrattazione collettiva (articolo 54 d.lgs. 150/2009)*

L'articolo 54 **con un elenco di natura esemplificativa**<sup>135</sup> esclude dalla contrattazione collettiva le seguenti materie:

- attinenti all'**organizzazione degli uffici**;
- **oggetto di partecipazione sindacale** ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. 165/2001. Il richiamato articolo disponeva che i contratti collettivi

---

<sup>133</sup> L'articolo 5 comma 2 del d.lgs. 165/2001 che recita «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 in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici».

<sup>134</sup> All'articolo 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 sono apportate le seguenti modifiche:  
a) al comma 2, penultimo periodo, dopo le parole «somministrazione di lavoro» sono aggiunte le seguenti «ed il lavoro accessorio di cui alla lettera d), del comma 1, dell'articolo 70 del medesimo d.lgs. n. 276 del 2003, e successive modificazioni ed integrazioni»;  
b) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. Al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base di apposite istruzioni fornite con Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, le amministrazioni redigono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione o ai servizi di controllo interno di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento. Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere erogata la retribuzione di risultato.»; (...omissis...).

<sup>135</sup> La natura esemplificativa dell'elenco si desume dal fatto che l'articolo esclude dalla contrattazione collettiva «in particolare» le materie elencate di seguito nella stessa disposizione.

nazionali disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione, anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro. Occorre ricordare che la richiamata partecipazione, realizzandosi nei soli atti amministrativi per i quali è prevista la contrattualizzazione, presenta un limite già contenuto nell'articolo 6 dello stesso d.lgs. 165, il quale limita la relazione sindacale alla semplice consultazione nell'organizzazione e disciplina degli uffici, nonché per la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche. Tuttavia il decreto legislativo ha modificato il testo del richiamato articolo 9 del d.lgs. 165 (articolo 36), disponendo che “fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2<sup>136</sup> (del d.lgs. 165/2001) i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione”;

➤ afferenti a **specifiche prerogative dirigenziali** relative ai poteri di organizzazione quali la gestione delle risorse umane, la direzione e l'organizzazione del lavoro, il potere disciplinare, l'individuazione delle competenze e delle professionalità necessarie allo svolgimento dei compiti dell'ufficio, la mobilità all'interno degli uffici, nel rispetto di criteri oggettivi e di trasparenza delle scelte effettuate nonché alle funzioni connesse agli uffici dirigenziali generali ed ai compiti e poteri propri nell'ambito delle responsabilità di indirizzo;

➤ in materia di **conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali**;

➤ concernenti **l'affidamento delle controversie di lavoro** riguardanti i pubblici dipendenti.

#### *5.7 Procedimento di contrattazione (articolo 59, comma 1 d.lgs. 150/2009)*

Per quanto attiene il **procedimento di contrattazione collettiva, l'articolo 59, ha totalmente riscritto** l'articolo 47 del d.lgs. 165/2001.

Tra le modifiche più rilevanti, si segnalano le seguenti:

➤ gli indirizzi per la contrattazione collettiva nazionale sono emanati dai Comitati di settore prima di ogni rinnovo contrattuale.

---

<sup>136</sup> Articolo 5, comma 2 d.lgs. 165/2001. “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 la gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.”

➤ **gli atti di indirizzo per le Regioni, i relativi enti dipendenti, e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, emanati dal comitato di settore costituito nell'ambito della Conferenza delle Regioni, sono sottoposti al Governo** che, nei successivi venti giorni, può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. Trascorso inutilmente tale termine l'atto di indirizzo può essere inviato all'ARAN. Sono altresì inviati appositi atti di indirizzo all'ARAN in tutti gli altri casi in cui è richiesta una attività negoziale. L'ARAN informa costantemente i comitati di settore e il Governo sullo svolgimento delle trattative.

➤ l'ipotesi di accordo è trasmessa dall'ARAN, corredata dalla prescritta relazione tecnica, ai comitati di settore ed al Governo entro 10 giorni dalla data di sottoscrizione. **Per le Regioni, i relativi enti dipendenti, e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, il comitato di settore esprime il parere sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti e indiretti a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate.** Fino all'entrata in vigore dei decreti di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il Consiglio dei Ministri può esprimere osservazioni entro 20 giorni dall'invio del contratto da parte dell'ARAN. Per le amministrazioni di cui al comma 3 del medesimo articolo 41, il parere è espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri, tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Inoltre l'articolo modifica il procedimento di contrattazione collettiva e quello relativo alla certificazione di compatibilità economico finanziaria demandata alla Corte dei conti sui contratti collettivi nazionali<sup>137</sup>. Il nuovo testo conferma la disciplina precedente in base alla quale, in caso di certificazione

---

<sup>137</sup> In particolare l'articolo 59 individua, come primo atto della contrattazione, la predisposizione di specifici atti di indirizzo da parte dei comitati di settore, da sottoporre alla valutazione del Governo per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale. Le ipotesi di accordo sottoscritte sono trasmesse, corredate della prescritta relazione tecnica, ai comitati di settore e al Governo entro 10 giorni dalla data di sottoscrizione. Il Consiglio dei ministri può esprimere le proprie osservazioni entro i successivi 20 giorni. Acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, nonché la verifica, da parte delle amministrazioni interessate, sulla copertura degli oneri contrattuali, l'ipotesi viene trasmessa il giorno successivo alla Corte dei conti ai fini della prevista certificazione di compatibilità economico finanziaria con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La Corte delibera entro i successivi 15 giorni lavorativi (con esclusione dei giorni considerati festivi per legge nonché del sabato).

non positiva, le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo: in tale evenienza il Presidente dell'ARAN, sentito il Comitato di settore ed il Presidente del Consiglio dei Ministri, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo, adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni; nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali, l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente, ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate. La Corte dei Conti<sup>138</sup>, sezioni riunite in sede di controllo, afferma che tale possibilità di limitare la certificazione non positiva a singole clausole contrattuali (che restano pertanto inefficaci) è stata data recente attuazione in sede di certificazione degli accordi per il biennio contrattuale 2006-2007 relativi al personale della dirigenza sanitaria, professionale, tecnico e amministrativa e della dirigenza medica e veterinaria del SSN. Per tali ipotesi è stata, infatti, resa una certificazione positiva con esclusione delle disposizioni concernenti i fondi per la retribuzione di risultato e la qualità della prestazione individuale, non risultando indicate esplicitamente le risorse da non considerare nel consolidamento degli stessi (delibera n. 36/CONTR/CL/08).

Rispetto al testo in precedenza vigente, frutto di numerose stratificazioni, se viene confermato l'effetto impeditivo del controllo introdotto dall'articolo 67 del d.lgs. n. 112 del 2008 come convertito l. 133/2008 e il termine perentorio di 15 giorni lavorativi per la decisione della Corte, scompare la previsione del periodo complessivo di 40 giorni (o, eccezionalmente, di 55 giorni) per la conclusione dell'intero procedimento di contrattazione, con la conseguenza che i termini previsti nella prima parte dell'articolo devono essere considerati come meramente ordinatori.

Tale previsione, secondo la Corte dei conti, suscita qualche perplessità in quanto elimina uno strumento rivelatosi di grande importanza per una effettiva accelerazione delle procedure di verifica dei costi contrattuali una volta sottoscritta l'ipotesi di accordo; ciò che costituiva una garanzia di certezza circa il termine ultimo di entrata in vigore delle disposizioni contrattuali già

---

<sup>138</sup> Relazione della Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo intitolata "Elementi per l'audizione sullo schema di decreto legislativo di attuazione alla delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15" presentata alla Camera dei Deputati - 1<sup>a</sup> Commissione - Affari Costituzionali a Roma il 23 giugno 2009.

concordate dalle parti. La Corte dei conti, nella recente relazione 2009 sul costo del lavoro pubblico, trasmessa alle Camere in data 13 maggio 2009, aveva sottolineato come l'introduzione di un termine perentorio, relativo all'intero procedimento di contrattazione, aveva portato a un abbattimento dei tempi medi intercorrenti fra la sottoscrizione delle singole ipotesi di accordo e i contratti definitivi pari a 41 giorni, a fronte di una media riferita ai contratti precedentemente stipulati di 115 giorni. Ciò ha determinato conseguenze particolarmente rilevanti per quanto attiene ai contratti di interpretazione autentica, attivati su richiesta dei giudici del lavoro, trasmessi, nel sistema previgente, alla Corte dei conti per la certificazione anche un anno dopo la sottoscrizione della relativa ipotesi, con pregiudizio dell'ordinario svolgimento dell'attività giurisdizionale, nel frattempo sospesa.

*5.8. Vigenza economica e giuridica del contratto (articolo 54, comma 3 d.lgs. 150/2009)*

L'articolo 54, comma 3, del decreto "Brunetta" stabilisce che la **vigenza economica dei contratti collettivi di lavoro coincide con quella giuridica**: tale disposizione si colloca nell'ambito del generale riordino delle procedure di contrattazione collettiva nazionale previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera h), punto 5, della legge di delega.

Detto articolo ha disposto la modificazione, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti collettivi al fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi contrattuali: in questo modo viene eliminata la preesistente dicotomia tra il quadriennio giuridico ed il biennio economico caratteristica dei contratti pubblici: gli stessi, analogamente al settore privato, vengono strutturati con cadenza triennale.

Il successivo **articolo 61 del decreto "Brunetta" stabilisce la cadenza triennale degli aspetti giuridici ed economici del rapporto di lavoro anche per i dipendenti di diritto pubblico, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 3, comma 2, lettera i), della legge di delega**<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> Quest'ultima ha disposto l'introduzione di norme di raccordo ai fini dell'armonizzazione, insieme agli interventi di cui alla precedente lettera h), dei procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione di specifiche disposizioni legislative.  
Più precisamente, si fa riferimento:



*5.9 Rinnovo dei contratti (articolo 2, commi da 27 a 35, legge finanziaria 2009)*

**L'articolo 2, commi 27, 28, 29 e 31** tratta del rinnovo dei contratti di pubblico impiego. Per il biennio contrattuale 2008-2009, le risorse per il personale statale previste dalla legge 244/2007 per l'indennità di vacanza contrattuale sono maggiorate, a decorrere dall'anno 2009, di 1.560 milioni di euro.

Per il personale in regime di diritto pubblico appartenente alle Amministrazioni statali, le risorse per i miglioramenti economici sono determinate in 680 milioni di euro a decorrere dal 2009 con specifica destinazione di 586 milioni di euro per il personale delle forze armate e dei corpi di polizia. Gli stanziamenti previsti, a decorrere dall'anno 2009, per la copertura degli oneri, comprendono anche gli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni. Gli oneri derivanti dall'attuazione di queste misure sono finanziati con il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

**L'articolo 2, comma 30** riguarda invece il rinnovo dei contratti diversi dall'amministrazione statale. Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale, sono posti a carico dei rispettivi bilanci. In sede di deliberazione degli atti di indirizzo i Comitati di settore provvedono alla quantificazione delle relative risorse, attenendosi ai criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato.

- 
- al procedimento negoziale per la disciplina di alcuni aspetti del rapporto di impiego del personale della carriera diplomatica, di cui all'articolo 112 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18;
  - al procedimento che disciplina i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia, anche ad ordinamento militare, e delle Forze armate, esclusi i rispettivi dirigenti civili e militari ed il personale di leva nonché quello ausiliario di leva di cui all'articolo 7 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 195;
  - alla procedura di negoziazione del personale della carriera prefettizia, di cui all'articolo 29 del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139;
  - alla procedura di negoziazione del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 37 del d.lgs. 13 ottobre 2005, n. 217;
  - alla procedura di negoziazione del personale della carriera dirigenziale penitenziaria, di cui all'articolo 23 del d.lgs. 15 febbraio 2006, n. 63.

*5.10 Trattamento economico fondamentale ed accessorio (articolo 57 d.lgs. 150/2009)*

L'articolo 57, comma 1 del decreto legislativo, rientrante nella competenza esclusiva statale, apporta all'articolo 45 del d.lgs. 165/2001 le seguenti modifiche:

1. **rimette la definizione del trattamento economico fondamentale ed accessorio alla contrattazione collettiva** fatto salvo quanto disposto dal nuovo articolo 47-*bis* in precedenza richiamato (articolo 57, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo che modifica l'articolo 45, comma 1, d.lgs. 165/2001);

2. **sopprime il riferimento alla valutazione dirigenziale dell'apporto partecipativo del dipendente per quanto attiene alla definizione, in sede di contrattazione collettiva, dei trattamenti economici accessori** (articolo 57, comma 1, lettera *b*) che sostituisce il comma 3 dell'articolo 45 d.lgs. 165/2001);

3. **prevede che apposite risorse**, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, nell'ambito delle risorse per il rinnovo del contratto collettivo nazionale, siano destinate al **riconoscimento del merito ed al miglioramento della prestazione** dei dipendenti (**articolo 57, comma 1, lettera c**), che introduce il comma 3-*bis* all'articolo 45 del d.lgs. 165).

Per comprendere più facilmente come le modifiche apportate dal decreto legislativo hanno mutato il contenuto dell'articolo 45 del d.lgs. 165/2001 si rinvia alla seguente tabella:

| <b>Originario articolo 45 d.lgs. 165/2001</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Articolo 45 d.lgs. 165/2001 come risulta dalle modifiche apportate dall'articolo 57 decreto legislativo di attuazione</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>1. Il trattamento economico fondamentale ed accessorio, <b>fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter<sup>140</sup> e 3-quater<sup>141</sup>, e all'articolo 47-bis, comma 1<sup>142</sup></b>, è definito dai contratti collettivi.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p style="text-align: center;"><b>INVARIATO</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>3. I contratti collettivi definiscono, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) alla produttività individuale;</li> <li>b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente;</li> <li>c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute.</li> </ul> <p>Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva.</p> | <p><b>3. I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti,</b> trattamenti economici accessori collegati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a) alla performance individuale;</b></li> <li><b>b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;</b></li> <li>c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>PERIODO<br/>ELIMINATO</b></p> |

<sup>140</sup> Il comma definisce il potere delle pubbliche amministrazioni di disciplinare unilateralmente le materie oggetto del mancato accordo.

<sup>141</sup> Attribuzione alla contrattazione nazionale delle modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata sulla base della graduatoria di merito che alloca le amministrazioni su tre livelli di merito.

<sup>142</sup> Il comma si occupa del trattamento stipendiale erogato in via provvisoria decorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in ordine alla materia dei rinnovi dei contratti collettivi.

|                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p style="text-align: center;"><b>COMMA<br/>AGGIUNTO</b></p> <p>4. I dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori.<br/>(... OMISSIS..)</p> | <p>3-bis. Per <b>premiare il merito</b> e il miglioramento della performance dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, <b>sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale</b> di lavoro.</p> <p style="text-align: center;"><b>INVARIATO</b></p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 5.11 Risorse (articolo 60 d.lgs. 150/2009)

Per quanto attiene alle **risorse destinate alla contrattazione collettiva**, nazionale ed integrativa, nella PA, le modifiche all'articolo 48 del d.lgs. 165 comportano:

➤ la **quantificazione**, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, degli eventuali **oneri aggiuntivi** a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato in relazione ai **livelli** di efficienza e produttività e alla qualità delle prestazioni raggiunte;

➤ la **determinazione** degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale, per le amministrazioni statali, le agenzie e le aziende autonome dello Stato, per le università italiane, per gli enti pubblici non economici e per gli enti e gli istituti di ricerca, ivi compresi gli enti ed istituti di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165, a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto delle disposizioni di cui al nuovo articolo 40, comma 3-*quinquies*, dello stesso d.lgs. 165/2001 (vedi *sopra*). Inoltre il decreto legislativo, aggiunge una **disposizione specifica per le regioni**, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale: **le risorse** per gli **incrementi** retributivi per il **rinnovo dei contratti collettivi nazionali** delle amministrazioni sopra elencate sono **definite dal Governo**, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, **previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie**;

➤ la **soppressione** del previsto **controllo sulla compatibilità dei costi** della contrattazione integrativa, effettuato, ai sensi dell'attuale articolo

48, comma 6, del d.lgs. 165, dal collegio dei revisori dei conti ovvero, se assenti questi ultimi, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno.

| <p><b>Originario articolo 48<br/>d.lgs. 165/2001</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p><b>Articolo 48 d.lgs.<br/>165/2001 come risulta<br/>dalle modifiche<br/>apportate dall'articolo 60<br/>decreto legislativo di<br/>attuazione.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, quantifica, in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni, l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni. Allo stesso modo sono determinati gli eventuali oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 40, comma 3.</p> | <p>1. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, quantifica, in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni, l'onere derivante dalla contrattazione collettiva nazionale a carico del bilancio dello Stato con apposita norma da inserire nella legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni ed integrazioni. Allo stesso modo sono determinati gli eventuali oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato di cui <b>all'articolo 40, comma 3bis.</b></p> |
| <p>2. Per le altre pubbliche amministrazioni gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci in coerenza con i medesimi parametri di cui al comma 1.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p><b>2. Per le amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, nonché per le università italiane, gli enti pubblici non economici e gli enti e le istituzioni di ricerca, ivi compresi gli enti e le amministrazioni di cui all'articolo 70, comma 4, gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto dell'articolo 40, comma 3-quinquies. Le risorse per gli incrementi retributivi per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali delle amministrazioni regionali, locali e degli enti del</b></p>                                                                                                                                                                                     |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Servizio sanitario nazionale sono definite dal Governo, nel rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti di contenimento della spesa, previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.";</b>                                                                                                                            |
| <b>I commi 3,4, 5 restano invariati</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 6. Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio ai sensi dell'articolo 40, comma 3, è effettuato dal collegio dei revisori dei conti ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno ai sensi del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286. | <b>c) il comma 6 è abrogato.</b><br><del>6. Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio ai sensi dell'articolo 40, comma 3, è effettuato dal collegio dei revisori dei conti ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno ai sensi del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286.</del> |

Per completezza in materia di riduzione della spesa per il pubblico impiego si segnala quanto segue:

➤ l'articolo 17, comma 10 del d.l. 78/2009 come modificato dalla legge di conversione del 3 agosto 2009, n. 102 prevede che tutte le amministrazioni pubbliche, per il triennio 2010-2012, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40% dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) e di cui all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008). Tale percentuale può essere innalzata fino al 50% dei posti messi a concorso per i comuni che, allo scopo di assicurare un'efficace esercizio delle funzioni e di tutti i servizi generali comunali in ambiti territoriali adeguati, si

costituiscono in un'Unione ai sensi dell'articolo 32 del d. lgs n. 267/2000, fino al raggiungimento di ventimila abitanti.<sup>143</sup>

➤ il comma 12 del medesimo articolo prevede che, nel rispetto dei vincoli finanziari previsti in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale, le pubbliche amministrazioni possono assumere il personale appartenente alle qualifiche di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni, vale a dire il personale per il quale non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo, in possesso del requisito di anzianità di servizio pari a tre anni maturati nelle medesime qualifiche e nella stessa amministrazione. Ciascuna amministrazione a tal fine predispone apposite graduatorie; l'immissione in ruolo è subordinata allo svolgimento di prove di idoneità ove non già svolte all'atto dell'assunzione. Le predette graduatorie hanno validità non oltre il 31 dicembre 2012.

#### *5.12 Interpretazione autentica (articolo 61 d.lgs. 150/2009)*

Si segnala, inoltre, nell'ambito dell'**interpretazione autentica** dei contratti collettivi, l'introduzione (articolo 61), nel nuovo testo dell'articolo 49 del d.lgs. 165/2001, dell'espressione del **parere del Presidente del Consiglio dei ministri** sull'accordo di interpretazione autentica avvenuto in seguito a controversie interpretative. Tale parere, in caso di insussistenza di oneri aggiuntivi e divergenze di valutazione sugli stessi, è espresso tramite il Ministro della pubblica amministrazione e innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Si segnala infine che la disposizione rientra espressamente nella competenza esclusiva statale.

---

<sup>143</sup> Secondo la nota interpretativa ANCI sulle disposizioni in materia di personale degli enti locali recate dal d.lgs. n. 78/2009 "le disposizioni in commento non modificano né abrogano la disciplina attualmente vigente recata dal comma 558 dell'articolo unico della Finanziaria 2007 e dai commi 90 e 94 dell'articolo 3 della Finanziaria 2008 in materia di stabilizzazione; le amministrazioni pertanto possono portare a compimento, entro il 31 dicembre 2009 (cfr. Circolare Dipartimento Funzione Pubblica n. 5/2008), i piani per la progressiva stabilizzazione del personale precario adottati nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni in ottemperanza a quanto previsto dal comma 94 dell'articolo 3 della Finanziaria 2008, procedendo all'immissione in ruolo del personale avente i requisiti sopra menzionati attraverso procedure interamente riservate, sempre e comunque mediante lo svolgimento di preventive prove selettive qualora non svolte all'atto dell'assunzione a termine (per le modalità applicative delle disposizioni sulla stabilizzazione, cfr. Nota interpretativa ANCI marzo 2007).

| <b>Originario articolo 49 d.lgs. 165/2001</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Articolo 49 d.lgs. 165/2001 come risulta dalle <b>modifiche apportate dall'articolo 61</b> decreto legislativo di attuazione</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato della clausola controversa.</p> <p>L'eventuale accordo, stipulato con le procedure di cui all'articolo 47, sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto</p> | <p>1. Quando insorgano controversie sull'interpretazione dei contratti collettivi, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato delle clausole controverse.</p> <p>2. <b>L'eventuale accordo di interpretazione autentica</b>, stipulato con le procedure di cui all'articolo 47, sostituisce la clausola in questione sin dall'inizio della vigenza del contratto. <b>Qualora tale accordo non comporti oneri aggiuntivi e non vi sia divergenza sulla valutazione degli stessi, il parere del Presidente del Consiglio dei ministri è espresso tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.</b></p> |

### 5.13 Tutela retributiva per i dipendenti pubblici (articolo 59, comma 2 d.lgs. 150/2009)

L'articolo 59, comma 2, del decreto legislativo (nuovo articolo 47-bis, comma 1, del d.lgs. 165), interviene anche in materia di tutela retributiva per i dipendenti pubblici. In particolare prevede che:

➤ possono essere erogati, in via provvisoria, gli **incrementi per il trattamento stipendiale trascorsi 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il periodo di riferimento**, previa delibera dei rispettivi comitati di settore e fatto **salvo il congruaggio** all'atto della stipula dei contratti collettivi nazionali<sup>144</sup>;

<sup>144</sup> A tal proposito i funzionari del senato, nel dossier di approfondimento, osservano che dalla formulazione della norma in esame sembrerebbe discendere che ai comitati di settore sia rimessa la decisione in ordine sia alla fattibilità dell'erogazione provvisoria degli incrementi stipendiali, sia alla quantificazione degli stessi incrementi. In questo caso, i richiamati comitati sarebbero titolari di funzioni, per quanto concerne il loro rapporto con l'ARAN, che non consisterebbero più dei soli poteri di indirizzo nei confronti della medesima Agenzia.



➤ possa essere corrisposta un'**anticipazione** dei **benefici economici** disposti dalla contrattazione, da effettuarsi a decorrere **dal mese di aprile** dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale, nel caso in cui quest'ultimo non sia stato rinnovato e non siano state erogate le somme a tutela dei dipendenti di cui al punto precedente. Tale erogazione deve comunque essere contenuta nei limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali (nuovo articolo 47-*bis*, comma 2, del d.lgs. 165).

*5.14 Contrattazione integrativa (articolo 67, commi 2, 3, 7, 8, 9, 10, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008; articolo 2, commi 33, 34 e 35, legge finanziaria 2009)*

#### 5.14.1 Considerazioni generali

La riforma della contrattazione integrativa era già iniziata con le disposizioni contenute nei commi 2 e 3 dell'articolo 67 del d.l. 112/2008 come convertito nella l. 133/2008 che prevedevano la disapplicazione, a decorrere dall'anno 2009, di tutte le disposizioni speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore del finanziamento della contrattazione integrativa per le amministrazioni dello Stato, delle Agenzie Fiscali e degli Enti Pubblici non economici, con il loro ripristino a partire dall'anno 2010, previa riduzione del 20% e la definizione di nuovi criteri e parametri di erogazione legati all'apporto individuale degli uffici.

Il comma 7 dell' articolo 67 ridefiniva le singole fasi e i relativi adempimenti del procedimento di sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, disponendo:

➤ tempi più certi relativamente alle fasi successive alla sigla dell'ipotesi di accordo;

---

Inoltre, in proposito, ricordano che l'articolo 2, comma 35, della l. 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria per il 2009), introducendo rilevanti novità per quanto riguarda la disciplina relativa ai rinnovi contrattuali del personale delle pubbliche amministrazioni, e attuando una rilegificazione di una materia attualmente rimessa alla contrattazione collettiva, ha disposto che, dalla data di presentazione del disegno di legge finanziaria (29 settembre), decorrano le trattative per i rinnovi contrattuali del personale contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni, nonché di alcune categorie di personale in regime di diritto pubblico delle pubbliche amministrazioni, per il periodo di riferimento.

- una disciplina più puntuale delle fasi successive all'eventuale certificazione non positiva dell'ipotesi di accordo da parte della Corte dei Conti (in particolare, viene sostituito il comma 6 dell'articolo 47 del d.lgs. 165/2001);
- una ridefinizione dei tempi relativi alla definitiva sottoscrizione del contratto sostituendo il comma 7 dell'articolo 47 del d.lgs. 165/2001<sup>145</sup>.

#### 5.14.2 Limiti alla contrattazione integrativa (articolo 54 d.lgs. 150/2009)

L'articolo 3, comma 2, lettera l) della legge di delega, ha previsto l'attivazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono, con possibilità di ambito territoriale e di riferimento a più amministrazioni.

La stessa legge di delega, inoltre, ha disposto l'individuazione di criteri per la fissazione di vincoli alla contrattazione collettiva al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio, anche mediante limiti massimi di spesa, ovvero limiti minimi e massimi di spesa (articolo 3, comma 2, lettera e)).

I nuovi commi da 3-bis a 3-sexies del nuovo articolo 40 del d.lgs. 165/2001 introdotti dall'articolo 54 del decreto attuativo recano le seguenti disposizioni in materia di contrattazione integrativa. Anche l'articolo 54 che rientra nella competenza statale esclusiva, in particolare, prevede:

---

<sup>145</sup> La nuova disciplina prevede che l'ipotesi di accordo è trasmessa "dall'Aran, corredata dalla prescritta relazione tecnica, al Comitato di settore ed al Presidente del Consiglio dei Ministri entro 7 giorni dalla data di sottoscrizione. Il parere del Comitato di settore e del Consiglio dei Ministri si intende reso favorevolmente, trascorsi quindici giorni dalla data di trasmissione della relazione tecnica da parte dell'Aran. La procedura di certificazione dei contratti collettivi deve concludersi entro quaranta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo decorsi i quali i contratti sono efficaci, fermo restando che, ai fini dell'esame dell'ipotesi di accordo da parte del Consiglio dei Ministri, il predetto termine può essere sospeso una sola volta e per non più di quindici giorni, per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'ARAN provvede a fornire i chiarimenti richiesti entro i successivi sette giorni. La deliberazione del Consiglio dei Ministri deve essere comunque essere adottata entro otto giorni dalla ricezione dei chiarimenti richiesti, o dalla scadenza del termine assegnato all'Aran, fatta salva l'autonomia negoziale delle parti in ordine ad un'eventuale modifica delle clausole contrattuali. In ogni caso, i contratti per i quali non si sia conclusa la procedura di certificazione divengono efficaci trascorso il cinquantacinquesimo giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo".

➤ **l'attivazione** da parte delle amministrazioni di **livelli autonomi di contrattazione collettiva integrativa** nonché dei **vincoli di bilancio** risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, assicurando adeguati livelli di **efficienza e produttività** e incentivando **l'impegno e la qualità delle prestazioni**. La contrattazione collettiva può avere **ambito territoriale e riguardare più amministrazioni** (comma 3-bis);

➤ **la facoltà, per le amministrazioni, in caso di mancato accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, di provvedere in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo, fino al raggiungimento della sottoscrizione** (comma 3-ter);<sup>146</sup>

➤ **la definizione**, da parte della contrattazione collettiva nazionale, delle **modalità di ripartizione delle risorse della contrattazione decentrata** in base a **graduatorie meritocratiche** stilate sulla base delle graduatorie delle specifiche prestazioni fornite, il 31 maggio di ogni anno, dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, introdotta dall'articolo 13 dello schema di decreto (comma 3-quater);

**Le regioni**, anche per quanto concerne le proprie amministrazioni, **possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa**. Tuttavia, detto **stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa, è correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali** secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del decreto

---

<sup>146</sup> In tale disposizione la dottrina (M. Gentile) ha ravvisato un elemento di riduzione del ruolo e della funzione della contrattazione in quanto si tratterebbe di una ulteriore forma di deroga contrattuale, oltre quella programmatica e generalizzata contenuta nell'articolo 1 della legge 15/2009, che si applica ogni volta che non si raggiunge un accordo decentrato e che per le procedure adottate è sostitutiva dell'accordo stesso.

In sostanza, afferma l'autore, anche la contrattazione integrativa, è tornata al passato, divenendo decentrata, non certa nelle risorse utilizzate che esistono solo se compatibili con i vincoli di finanza pubblica, ma meramente titolare dell'applicazione di istituti definiti dalla legge e da risorse definite esclusivamente nel contratto nazionale, per giunta con le limitazioni e le modalità definite dagli accordi separati del 22 gennaio e dell'intesa applicativa del 30 aprile.

legislativo. Dette ultime disposizioni individuano le norme immediatamente applicabili alle regioni e i propri enti (ad esempio articolo 11, commi 1 e 3 in materia di trasparenza) nonché i principi fondamentali (ad esempio, artt. 3, 4, 5 comma 2, 7, 9, 15, comma 1) e le disposizioni transitorie (ad esempio articolo 16, comma 3 e 31 comma 4).

Dalla lettura delle norme su citate emerge una prima problematica relativa all'ambito di applicazione delle norme stesse per quanto concerne le regioni. Si rileva, infatti, che il nuovo articolo 40 del d.lgs. 165/2001 nel prevedere una disciplina distinta per regioni ed enti locali, usa la seguente dizione "le regioni per quanto concerne le proprie amministrazioni" mentre gli articoli 16, 29 (inderogabilità) e 31, come sopra accennato, si riferiscono alle "regioni e ai propri enti".

L'articolo 56 comma 2 invece cita "le regioni, i relativi enti dipendenti"; ciò premesso se seguissimo un'interpretazione letterale delle norme ne deriverebbe che:

- un primo ambito di operatività attiene esclusivamente agli uffici regionali (le regioni per quanto concerne le proprie amministrazioni);
- un secondo è relativo sia all'amministrazione regionale sia agli enti istituiti, dipendenti e strumentali. (regioni, i relativi enti dipendenti oppure regioni e ai propri enti).

In realtà è possibile si tratti semplicemente di un problema di coordinamento legislativo e la disciplina si riferisca alle regioni e ai proprie enti, soprattutto in materia di contrattazione posto che le risorse sono sempre regionali sia per gli uffici delle Regioni sia per gli enti da essa dipendenti.

Si rileva comunque che per quanto riguarda la **regione Piemonte il problema non si pone** in quanto l'articolo 60 comma 4 dello Statuto regionale stabilisce che " **il personale degli enti e delle aziende dipendenti dalla regione è equiparato ad ogni effetto al personale regionale salvo diversa disposizione di legge**"

## Previsione di **risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa**



### **L I M I T I**

*“le pubbliche amministrazioni **non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali** o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione”. Ciò premesso risulta evidente che i contratti integrativi non potranno contenere previsioni contrarie ai contratti collettivi nazionali; al contrario gli stessi rappresentano uno strumento per migliorare gli istituti già previsti dalla contrattazione nazionale, garantire la crescita economica e lavorativa del dipendente nonché il buon andamento della gestione di ciascun ente.*



### **S A N Z I O N I**

in caso di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge: **le clausole sono nulle<sup>147</sup>, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del Codice civile. Di conseguenza può ipotizzarsi un caso di responsabilità amministrativa, previo accertamento da parte della Corte dei conti di un danno arrecato all'amministrazione a causa dell'applicazione di clausola nulla.**

In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva. Le disposizioni del comma in esame trovano applicazione a decorrere dai contratti

---

<sup>147</sup> La nullità è il rimedio più forte che l'ordinamento giuridico offre per sanzionare l'invalidità di un atto giuridico. L'azione di nullità può essere esercitata da chiunque ne abbia interesse (cfr. articolo 100 c.p.c.) o anche rilevata d'ufficio dal giudice. L'azione è imprescrittibile.

L'ordinamento proibisce in via generale la convalida del negozio nullo, ma consente una particolare forma di sanatoria in specifici casi (es. testamento articolo 590 c.c. e donazione articolo 799).

Il contratto nullo può produrre gli effetti di un contratto diverso se sussistono i requisiti di sostanza e forma e se le parti hanno interesse al mantenimento del vincolo così ridimensionato (conversione del contratto nullo).

sottoscritti successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della legge n. 15 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. **(comma 3-quinquies).**

Infine le pubbliche amministrazioni devono redigere una **relazione tecnico-finanziaria** e una **relazione illustrativa** a corredo di ogni contratto integrativo. Tali documenti devono essere certificati dagli organi di controllo di cui al nuovo articolo 40-*bis* del d.lgs. 165 **(comma 3-sexies).**

**Tale redazione è redatta sulla base di un modello predisposto a livello ministeriale al fine di rendere più agevoli i controlli sui contenuti e sulle possibili violazioni dei contratti decentrati.**

| <p><b>Originario articolo 40 del d.lgs. 165/2001 (Contratti collettivi nazionali e integrativi)</b></p>                          | <p><b>Articolo 40 d.lgs. 165/2001 come risulta dalle modifiche apportate dall'articolo 54 decreto legislativo di 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</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali.</p> | <p>All'articolo 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, i commi da 1 a 3 sono sostituiti dai seguenti:</p> <p><b>"1. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.</b></p> |

| <p><b>Originario articolo 40 del d.lgs. 165/2001 (Contratti collettivi nazionali e integrativi)</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p><b>Articolo 40 d.lgs. 165/2001 come risulta dalle modifiche apportate dall'articolo 54 decreto legislativo di 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</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2. Mediante appositi accordi tra l'ARAN e le confederazioni rappresentative ai sensi dell'articolo 43, comma 4, sono stabiliti i comparti della contrattazione collettiva nazionale riguardanti settori omogenei o affini. I dirigenti costituiscono un'area contrattuale autonoma relativamente a uno o più comparti. I professionisti degli enti pubblici, già appartenenti alla X qualifica funzionale, costituiscono, senza alcun onere aggiuntivo di spesa a carico delle amministrazioni interessate, unitamente alla dirigenza, in separata sezione, un'area contrattuale autonoma, nel rispetto della distinzione di ruolo e funzioni. Resta fermo per l'area contrattuale della dirigenza del ruolo sanitario quanto previsto dall'articolo 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni. Agli accordi che definiscono i comparti o le aree contrattuali si applicano le procedure di cui all'articolo 41, comma 6. Per le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi e per gli archeologi e gli storici dell'arte aventi il requisito di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 7 luglio 1988, n. 254, nonché per gli archivisti di Stato, i bibliotecari e gli esperti di cui all'articolo 2, comma 1, della medesima legge, che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti tecnico scientifici e di ricerca, sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto.</p> | <p><b>2. Tramite appositi accordi tra l'ARAN e le Confederazioni rappresentative, secondo le procedure di cui agli articoli 41, comma 5, e 47, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono definiti sino a un massimo di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza. Una apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale riguarda la dirigenza del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, per gli effetti di cui all'articolo 15 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.</b></p> |

| <p><b>Originario articolo 40 del d.lgs. 165/2001 (Contratti collettivi nazionali e integrativi)</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p><b>Articolo 40 d.lgs. 165/2001 come risulta dalle modifiche apportate dall'articolo 54 decreto legislativo di 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</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>3. La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie 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. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.</p> <p><b>AGGIUNTO</b></p> | <p><b>3. La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato,</b> la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica.</p> <p><b>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</b></p> |





**AGGIUNTO**

decentrata tra i diversi livelli di merito assicurando l'invarianza complessiva dei relativi oneri nel comparto o nell'area di contrattazione.

3-quinquies. La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all'articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del decreto legislativo. Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono

|                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>AGGIUNTO</b></p> <p>4. Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti.</p> | <p>nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva. Le disposizioni del presente comma trovano applicazione a decorrere dai contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della n. 15 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.</p> <p>3-sexies. A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni, redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1.".</p> <p><b>INVARIATO</b></p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

5.14.3 Costi (articolo 2, commi 33,34 e 35 legge finanziaria 2009; articolo 55 del d.lgs. 150/2009)

La prima fonte ad occuparsi dello stanziamento delle risorse per la contrattazione collettiva è la legge finanziaria 2009, all'articolo 2, commi 33, 34 e 35.

In particolare il comma 33 dispone che il Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, verifica ogni sei mesi l'andamento del processo attuativo delle misure di riorganizzazione e razionalizzazione delle spese di personale introdotte dal d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008.

In caso di risparmi di spesa aggiuntivi rispetto a quelli già considerati al fine del miglioramento dei saldi di finanza pubblica con un decreto del ministero dell'Economia saranno definiti limiti, percentuali e destinazioni delle risorse aggiuntive al finanziamento della contrattazione integrativa.

Lo scopo è quello di compensare parzialmente le riduzioni apportate ai sensi del decreto legge 112/2008 come convertito l. 133/2008.

Al comma 34 dell'articolo 2 della legge finanziaria 2009, viene altresì prevista la possibilità di destinare alla contrattazione integrativa anche una quota parte di risorse derivanti da processi amministrativi di razionalizzazione e di riduzione dei costi di funzionamento dell'Amministrazione. La predetta quota deve risultare aggiuntiva rispetto ai risparmi già considerati ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Il medesimo articolo al comma 35 disciplina l'erogazione delle risorse di contrattazione. Dalla data di presentazione del disegno di legge finanziaria decorrono le trattative per il rinnovo dei contratti del personale delle amministrazioni pubbliche. Dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria, le somme previste per i benefici possono essere erogate, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Per i rinnovi contrattuali del biennio economico 2008-2009, la disposizione si applica in relazione alle risorse previste e con riferimento al solo anno 2009, mantenendo ferma l'erogazione per l'anno 2008 dell'indennità di vacanza contrattuale. Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale i relativi oneri sono posti a carico dei rispettivi bilanci.

**Il controllo dei costi della contrattazione integrativa viene successivamente disciplinato dall'articolo 55**, del decreto 150/2009 che, modificando l'articolo 40-*bis* del d.lgs. 165/2001, ha stabilito, tra gli altri:

➤ **l'attribuzione** al collegio dei revisori, al collegio sindacale, agli uffici centrali del bilancio ed agli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti, del controllo sulla compatibilità dei **costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio** e quelli derivanti **dall'applicazione della legge** con particolare riguardo alle disposizioni inderogabili che incidono sui trattamenti accessori (nuovo articolo 40-*bis* del d.lgs. 165, comma 1);

➤ l'obbligo di trasmissione alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica, e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della RGS, per specifiche amministrazione, dei contratti integrativi sottoscritti, con allegate relazione tecnico-finanziaria e relazione illustrativa, ai fini dell'accertamento della compatibilità economico-finanziaria. In caso di riscontro negativo, le parti devono riprendere le trattative (nuovo articolo 40-*bis* del d.lgs. 165, comma 2);<sup>148</sup>

➤ **l'obbligo di invio**, da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165, entro il 31 maggio di ogni anno, di **specifiche informazioni** agli organi preposti, contenenti informazioni idonee all'accertamento del rispetto dei vincoli finanziari inerenti alle risorse destinate alla contrattazione decentrata e alla definizione ed applicazione dei criteri improntati a valori meritocratici (nuovo articolo 40-*bis* del d.lgs. 165, comma 3);

➤ **l'obbligo di pubblicazione** sui propri siti istituzionali, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei **contratti integrativi stipulati** con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa **certificate dagli appositi**

---

<sup>148</sup> L'obbligo di trasmettere determinate informazioni agli organi preposti erano già stati disciplinati dai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 67 del d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008 ora abrogato espressamente dall'articolo 66 del decreto 150/2009 (decreto "Brunetta"). Dette norme introducevano un regime molto serrato in merito al controllo della spesa per la contrattazione decentrata, stabilendo che:

- le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le Regioni, hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti, tramite il Ministero Economia e Finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno;

- il Ministero Economia e Finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con la Corte dei Conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica, integra le informazioni annualmente richieste con il modello di cui all'articolo 40 bis, comma 2, del d.lgs. 165/2001, predisponendo un'apposita scheda con le ulteriori informazioni di interesse della Corte dei Conti.

**organi** di controllo in precedenza richiamati (nuovo articolo 40-*bis* del d.lgs. 165, comma 4);

➤ il **divieto**, per le amministrazioni, di procedere all'**adeguamento delle risorse per la contrattazione integrativa** in caso di **mancato adempimento** alle prescrizioni richiamate e delle relative procedure (nuovo articolo 40-*bis* del d.lgs. 165, comma 7).

Si prevede, inoltre, la trasmissione all'ARAN, per via telematica, del testo contrattuale e relative relazioni allegate nonché la possibilità, da parte degli organi preposti al controllo, cioè il Dipartimento della funzione pubblica e la RGS, di avvalersi di personale in posizione di fuori ruolo o di comando per l'esercizio delle funzioni di controllo (nuovo articolo 40-*bis* del d.lgs. 165, rispettivamente commi 5 e 6).

Per meglio comprendere le modifiche apportate dal decreto legislativo al testo del d.lgs. 165/2001 si allega la seguente tabella:

| <p><b>Originario articolo 40 – bis, d.lgs. 165/2001</b><br/>(Compatibilità della spesa in materia di contrattazione integrativa )</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p><b>Articolo 40 – bis, d.lgs. 165/2001</b> come risulta dopo la sostituzione effettuata dall'<b>articolo 55 decreto legislativo 150/2009</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Cambia la rubrica dell'articolo ponendo maggiormente l'accento sul "controllo"</b></p> <p>1. Per le amministrazioni pubbliche indicate all'articolo 1, comma 2, i comitati di settore ed il Governo procedono a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto definendo metodologie e criteri di riscontro anche a campione sui contratti integrativi delle singole amministrazioni. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive</p> | <p>1. L'articolo 40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:<br/>"Articolo 40-bis – <b>(<u>Controlli in materia di contrattazione integrativa</u>)</b>–</p> <p><b>1. Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi</b></p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>modificazioni.</p> <p>2. Gli organi di controllo interno indicati all'articolo 48, comma 6, inviano annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica .</p> <p>3. In relazione a quanto previsto dai commi 1 e 2, qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3 .</p> | <p><b>derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo.</b></p> <p><b>2. Per le amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, nonché per gli enti pubblici non economici e per gli enti e le istituzioni di ricerca con organico superiore a duecento unità, i contratti integrativi sottoscritti, corredati da una apposita relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa certificate dai competenti organi di controllo previsti dal comma 1, sono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che, entro trenta giorni dalla data di ricevimento, ne accertano, congiuntamente, la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi del presente articolo e dell'articolo 40, comma 3-quinquies. Decorso tale termine, che può essere sospeso in caso di richiesta di elementi istruttori, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative.</b></p> <p><b>3. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, inviano entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica . Tali informazioni sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la</b></p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>4. Tra gli enti pubblici non economici di cui all'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, si intendono ricompresi anche quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del presente decreto legislativo.</p> | <p><b>contrattazione integrativa sia all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche. Le informazioni sono trasmesse alla Corte dei conti che, ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili le utilizza, unitamente a quelle trasmesse ai sensi del Titolo V, anche ai fini del referto sul costo del lavoro.</b></p> <p><b>4. Le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, i contratti integrativi stipulati con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo di cui al comma 1, nonché le informazioni trasmesse annualmente ai sensi del comma 3. La relazione illustrativa, fra l'altro, evidenzia gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini. Il Dipartimento per la funzione pubblica di intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e in sede di Conferenza unificata predispone un modello per la valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento dei servizi pubblici, evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività. Tale modello e gli esiti della valutazione vengono pubblicati sul sito istituzionale delle amministrazioni pubbliche</b></p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>AGGIUNTO</p> | <p>interessate dalla contrattazione integrativa.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>AGGIUNTO</p> | <p>5. Ai fini dell'articolo 46, comma 4, le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'ARAN, per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio. I predetti testi contrattuali sono altresì trasmessi al CNEL.</p> |
| <p>AGGIUNTO</p> | <p>6. Il Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze e la Corte dei conti possono avvalersi ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, di personale in posizione di fuori ruolo o di comando per l'esercizio delle funzioni di controllo sulla contrattazione integrativa.</p>                                                    |
| <p>AGGIUNTO</p> | <p>7. In caso di mancato adempimento delle prescrizioni del presente articolo, oltre alle sanzioni previste dall'articolo 60, comma 2, è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa. Gli organi di controllo previsti dal comma 1 vigilano sulla corretta applicazione delle disposizioni del presente articolo.</p>                                                         |

5.15. *Adeguamento ed efficacia dei contratti (articolo 65 del d.lgs. 150/2009)*

L'**articolo 65** definisce l'ambito di applicazione concernente l'adeguamento e l'efficacia dei contratti collettivi vigenti.

In particolare si prevede:

➤ l'**adeguamento**, entro il **31 dicembre 2010**, dei **contratti collettivi integrativi** vigenti alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, alle definizioni concernenti gli **ambiti riservati alla legge e alla**

**contrattazione collettiva**, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del provvedimento medesimo<sup>149</sup>;

➤ la **cessazione dell'efficacia** dei medesimi, **dal 1° gennaio 2011**, in caso di **mancato adeguamento** alle disposizioni precedenti, e la **loro inapplicabilità**;

➤ una disposizione transitoria per cui, con riferimento al periodo contrattuale immediatamente successivo a quello in corso al momento dell'approvazione del decreto legislativo, definiti i comparti e le aree di contrattazione ai sensi degli articoli 40, comma 2, e 41, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 54 e 56 del presente decreto legislativo, l'ARAN avvia le trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali e le confederazioni rappresentative, ai sensi dell'articolo 43, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nei nuovi comparti ed aree di contrattazione collettiva, sulla base dei dati associativi ed elettorali rilevati per il biennio contrattuale 2008-2009. Conseguentemente, in **deroga all'articolo 42, comma 4, del predetto d.lgs. n. 165 del 2001, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni siano state già indette**. Le elezioni relative al rinnovo dei predetti organismi di rappresentanza si svolgeranno, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il 30 novembre 2010.

➤ Per il **comparto regioni e autonomie locali**, i termini di cui ai commi 1 e 2 sono fissati rispettivamente al 31 dicembre 2011 e al 31 dicembre 2012, fermo restando quanto previsto dall'articolo 30, comma 4.

Infine si precisa che le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale di cui al decreto legislativo si applicano dalla tornata successiva a quella in corso.

---

<sup>149</sup> Secondo parte della dottrina (M. Gentile, Nota sullo schema di decreto delegato attuativo della l. 15/2009, in, [http://www.astrid-online.it/rassegna/12-06-2009/Gentile\\_Nota-su-decreto-delegato-20-5--2-.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/12-06-2009/Gentile_Nota-su-decreto-delegato-20-5--2-.pdf)) è illegittima la previsione in base alla quale entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi in vigore alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge nonché a quanto previsto dalle disposizioni degli articoli sulla premialità. In caso di mancato adeguamento poi le amministrazioni pubbliche possono disdire i contratti collettivi integrativi e a quel punto i contratti vigenti, se disdettati, cessano comunque la loro efficacia dal 1° gennaio 2011 e non sono ulteriormente applicabili.

Si tratta, secondo l'autore su citato, di una illegittima retroattività delle norme previste da questo schema che avrebbero in tal modo, per quanto riguarda il tema del rapporto tra legge e contratti in materia di rapporto di lavoro, la medesima decorrenza del d.lgs. 29/1993 e segnerebbero la scomparsa del d.lgs. 165/2001 sulla materia.

## 5.16 Aran

### 5.16.1 Principi (articolo 3, comma 2, lettera h) legge delega 15/2009)

L'articolo 3, comma 2, lettera *h*), della legge delega ha stabilito il **riordino delle procedure di contrattazione collettiva nazionale**, in coerenza con il settore privato e nella salvaguardia delle specificità sussistenti nel settore pubblico, nonché quelle della **contrattazione integrativa** e la **riforma**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, **dell'ARAN**, con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia, secondo i seguenti criteri:

➤ **rafforzamento dell'indipendenza dell'ARAN** dalle organizzazioni sindacali anche attraverso la revisione dei requisiti soggettivi e delle incompatibilità dei componenti dei relativi organi, con particolare riferimento ai periodi antecedenti e successivi allo svolgimento dell'incarico, e del personale dell'Agenzia (**punto 1**);

➤ **potenziamento del potere di rappresentanza delle Regioni e degli enti locali (punto 2)**;

➤ **ridefinizione della struttura e delle competenze dei comitati di settore**, rafforzandone il potere direttivo nei confronti dell'ARAN (**punto 3**);

➤ **riduzione del numero dei comparti e delle aree di contrattazione**, ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, anche con riferimento alle aziende ed enti di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165/2000 (**punto 4**);

➤ **modificazione, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti** al fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e di far coincidere il periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica (**punto 5**);

➤ **rafforzamento** del regime dei **controlli** vigenti sui **contratti collettivi integrativi**, in particolare prevedendo specifiche responsabilità della parte contraente pubblica e degli organismi deputati al controllo sulla compatibilità dei costi (**punto 6**);

➤ **semplificazione del procedimento di contrattazione** anche attraverso l'eliminazione di quei controlli che non sono strettamente funzionali alla verifica della compatibilità dei costi degli accordi collettivi (**punto 7**).

5.16.2 Composizione, funzioni e incompatibilità (articolo 58 d.lgs. 150/2009)

Per quanto attiene alla **composizione ed alle funzioni dell'ARAN**, di cui all'articolo 46 del d.lgs. 165, come modificato dall'articolo 58 del decreto legislativo si segnalano le seguenti disposizioni:

➤ la **modifica della composizione organica** dell'Agenzia, della quale, in luogo del comitato direttivo di 5 membri tra i quali viene designato il presidente, diventano organi il **Presidente**, nominato con D.P.R. su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ed il **Collegio di indirizzo e controllo**, costituito da 4 componenti e con compiti di coordinamento della strategia negoziale nonché di assunzione di responsabilità per la contrattazione collettiva e di verifica della rispondenza delle trattative alle direttive contenute negli atti di indirizzo. Vengono inoltre definite le cause di incompatibilità con le funzioni di Presidente e di membro del Consiglio di indirizzo e controllo;

➤ la **ridefinizione** della procedura per la determinazione della **misura annua** del contributo a carico delle singole amministrazioni;

➤ la **soppressione del limite di 25 unità**, attualmente esistente, ai fini dell'**utilizzo**, da parte dell'ARAN, di contingenti di personale in posizione di comando o fuori ruolo.

➤ **L' inserimento del comma 7 bis in cui vengono sancite le incompatibilità dei componenti del collegio di indirizzo e controllo e del presidente.** Sono incompatibili le persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto nei cinque anni precedenti alla nomina cariche in organizzazioni sindacali. **La disposizione precisa che l'incompatibilità si intende estesa a qualsiasi rapporto di carattere professionale o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali o politiche.** L'assenza delle predette cause di incompatibilità costituisce presupposto necessario per l'affidamento degli incarichi dirigenziali nell'agenzia

➤ Il comma 10 è stato modificato come di seguito: “L’ ARAN ha personalità giuridica di diritto pubblico. Ha autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio. Affluiscono direttamente al bilancio dell'ARAN i contributi di cui al comma 8. L'ARAN definisce con propri regolamenti le norme concernenti l'organizzazione interna, il funzionamento e la gestione finanziaria. I regolamenti sono soggetti al controllo del Dipartimento della funzione pubblica **e del Ministero dell’economia e delle finanze, adottati d’intesa con la Conferenza unificata**, da esercitarsi entro **quarantacinque giorni** dal ricevimento degli stessi. La gestione finanziaria è soggetta al controllo consuntivo della Corte dei conti.

L’articolo contiene anche la seguente disposizione transitoria. **“Entro trenta giorni dall’entrata in vigore del presente decreto si provvede alla nomina dei nuovi organi dell’ARAN di cui all’articolo 46, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal comma 1. Fino alla nomina dei nuovi organi, e comunque non oltre il termine di cui al precedente periodo, continuano ad operare gli organi in carica all’entrata in vigore del presente decreto.”**

### 5.16. 3 Tabella esplicativa

Si rinvia alla seguente tabella per comprendere nel dettaglio la portata innovativa della modifica dell'articolo 46 del d.lgs. 165/2001 che riforma in modo radicale l'ARAN:

| <b>Originario articolo 46<br/>d.lgs. 165/2001</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>Articolo 46 d.lgs. 165/2001<br/>come risulta dalle <b>modifiche<br/>apportate dall'articolo 58</b><br/>decreto legislativo 150/2009</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(...)</p> <p>3. L'ARAN cura le attività di studio, monitoraggio e documentazione necessario all'esercizio della contrattazione collettiva. Predispone a cadenza trimestrale, ed invia al Governo, ai comitati di settore e alle commissioni parlamentari competenti, un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti. A tal fine l'ARAN si avvale della collaborazione dell'ISTAT per l'acquisizione di informazioni statistiche e per la formulazione di modelli statistici di rilevazione, ed ha accesso ai dati raccolti dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, del conto annuale del personale e del monitoraggio dei flussi di cassa e relativi agli aspetti riguardanti il costo del lavoro pubblico.</p> | <p>1. All'articolo 46 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modifiche:</p> <p>a) i commi da 3 a 7 sono sostituiti dai seguenti:</p> <p>"3. L'ARAN cura le attività di studio, monitoraggio e documentazione necessarie all'esercizio della contrattazione collettiva. Predispone a cadenza semestrale, ed invia al Governo, <b>ai comitati di settore dei comparti regioni e autonomie locali e sanità</b> e alle commissioni parlamentari competenti, un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti. A tal fine l'ARAN si avvale della collaborazione dell'ISTAT per l'acquisizione di informazioni statistiche e per la formulazione di modelli statistici di rilevazione. <b>L'ARAN si avvale, altresì, della collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze che garantisce l'accesso</b> ai dati raccolti in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, del conto annuale del personale e del monitoraggio dei flussi di cassa e relativi agli aspetti riguardanti il costo del lavoro pubblico.</p> |

| <p><b>Originario articolo<br/>46 d.lgs. 165/2001</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p><b>Articolo 46 d.lgs. 165/2001<br/>come risulta dalle <b>modifiche<br/>apportate dall'articolo 58</b><br/>decreto legislativo 150/2009</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>4. Per il monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa, viene istituito presso l'ARAN un apposito osservatorio a composizione paritetica. I suoi componenti sono designati dall'ARAN, dai comitati di settore e dalle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi nazionali.</p>                                                                                                                                                                                                        | <p>4. <b>L'ARAN</b> effettua il monitoraggio sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali e sulla contrattazione collettiva integrativa e <b>presenta annualmente al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze nonché ai comitati di settore, un rapporto in cui verifica l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.</b></p>                                                                                                                       |
| <p>5. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'ARAN, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale e la indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>5. <b>Sono organi dell'ARAN:</b><br/><b>a) il Presidente;</b><br/><b>b) il Collegio di indirizzo e controllo.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>6. Il comitato direttivo dell'ARAN è costituito da cinque componenti ed è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, designa tre dei componenti, tra i quali, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni e Stato-città, il presidente. Degli altri componenti, uno è designato dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e l'altro dall'ANCI e dall'UPI.</p> | <p><b>6. Il Presidente dell'ARAN è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione previo parere della Conferenza unificata. Il Presidente rappresenta l'agenzia ed è scelto fra esperti in materia di economia del lavoro, diritto del lavoro, politiche del personale e strategia aziendale, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto delle disposizioni riguardanti le incompatibilità di cui al comma 7-bis. Il Presidente dura in carica quattro anni e può essere riconfermato per una sola volta. La carica di Presidente è incompatibile con qualsiasi altra attività professionale a carattere continuativo, se dipendente pubblico,</b></p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>è collocato in aspettativa o in posizione di fuori ruolo secondo l'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p>7. I componenti sono scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 31 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni ed integrazioni, e del d.lgs. 29 luglio 1999, n. 303. Il comitato dura in carica quattro anni e i suoi componenti possono essere riconfermati. Il comitato delibera a maggioranza dei componenti. Non possono far parte del comitato persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che ricoprano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.</p> <p><b>AGGIUNTO</b></p> | <p><b>7. Il collegio di indirizzo e controllo</b> è costituito da quattro componenti scelti tra esperti di riconosciuta competenza in materia di relazioni sindacali e di gestione del personale, anche estranei alla pubblica amministrazione e dal presidente dell'Agenzia che lo presiede; due di essi sono designati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri due, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI e dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Il collegio coordina la strategia negoziale e ne assicura l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Nell'esercizio delle sue funzioni il collegio delibera a maggioranza, su proposta del presidente. Il collegio dura in carica quattro anni e i suoi componenti possono essere riconfermati per una sola volta."</p> <p>b) dopo il comma 7 è inserito il seguente:</p> <p><b>"7-bis. Non possono far parte del collegio di indirizzo e controllo né ricoprire funzioni di presidente, persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto nei cinque anni precedenti alla nomina cariche in organizzazioni sindacali. L'incompatibilità si intende estesa a qualsiasi rapporto di carattere professionale o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali o politiche. L'assenza delle predette cause di incompatibilità costituisce presupposto necessario per l'affidamento degli incarichi dirigenziali nell'agenzia."</b></p> |
| <p>8. per la sua attività, l'ARAN si avvale:</p> <p>a) delle risorse derivanti da contributi posti a carico delle</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>8. per la sua attività, l'ARAN si avvale:</p> <p>a) delle risorse derivanti da contributi posti a carico delle singole amministrazioni dei vari comparti, corrisposti in misura</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>singole amministrazioni dei vari comparti, corrisposti in misura fissa per dipendente in servizio. La misura annua del contributo individuale è concordata tra l'ARAN e l'organismo di coordinamento di cui all'articolo 41, comma 6, ed è riferita a ciascun biennio contrattuale</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>fissa per dipendente in servizio <b>La misura annua del contributo individuale è definita, sentita l'ARAN, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, d'intesa con la Conferenza unificata ed è riferita a ciascun <u>triennio</u> contrattuale;"</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>9. La riscossione dei contributi di cui al comma 8 è effettuata:<br/>a) per le amministrazioni dello Stato direttamente attraverso la previsione di spesa complessiva da iscrivere nell'apposito capitolo dello stato di previsione di spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri;</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>9. La riscossione dei contributi di cui al comma 8 è effettuata<br/>"a) per le amministrazioni dello Stato mediante <b>l'assegnazione di risorse pari all'ammontare dei contributi che si prevedono dovuti nell'esercizio di riferimento. L'assegnazione è effettuata annualmente sulla base della quota definita al comma 8, lettera a), con la legge annuale di bilancio, con imputazione alla pertinente unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero dell'economia e finanze.</b>"</p>                                                                                                                                                                                                 |
| <p>10. L'ARAN ha personalità giuridica di diritto pubblico. Ha autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio. Affluiscono direttamente al bilancio dell'ARAN i contributi di cui al comma 8. L'ARAN definisce con propri regolamenti le norme concernenti l'organizzazione interna, il funzionamento e la gestione finanziaria. I regolamenti sono soggetti al controllo del Dipartimento della funzione pubblica da esercitarsi entro quindici giorni dal ricevimento degli stessi. La gestione finanziaria è soggetta al controllo consuntivo della Corte dei conti.</p> | <p>10. L' ARAN ha personalità giuridica di diritto pubblico. Ha autonomia organizzativa e contabile nei limiti del proprio bilancio. Affluiscono direttamente al bilancio dell'ARAN i contributi di cui al comma 8. L'ARAN definisce con propri regolamenti le norme concernenti l'organizzazione interna, il funzionamento e la gestione finanziaria. I regolamenti sono soggetti al controllo del Dipartimento della funzione pubblica <b>e del Ministero dell'economia e delle finanze, adottati d'intesa con la Conferenza unificata,</b> da esercitarsi entro <b>quarantacinque giorni</b> dal ricevimento degli stessi. La gestione finanziaria è soggetta al controllo consuntivo della Corte dei conti.</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>11. Il ruolo del personale dipendente dell'ARAN è costituito da cinquanta unità, ripartite tra il personale dei livelli e delle qualifiche dirigenziali in base ai regolamenti di cui al comma 10. Alla copertura dei relativi posti si provvede nell'ambito delle disponibilità di bilancio tramite concorsi pubblici, ovvero mediante assunzioni con contratto di lavoro a tempo determinato, regolati dalle norme di diritto privato.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p><b>11. Il ruolo del personale dipendente dell'ARAN è definito in base ai regolamenti di cui al comma 10.</b> Alla copertura dei relativi posti si provvede nell'ambito delle disponibilità di bilancio tramite concorsi pubblici, ovvero mediante assunzioni con contratto di lavoro a tempo determinato, regolati dalle norme di diritto privato.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>12. L'ARAN può altresì avvalersi di un contingente di venticinque unità di personale anche di qualifica dirigenziale proveniente dalle pubbliche amministrazioni rappresentate, in posizione di comando o collocati fuori ruolo. I dipendenti comandati o collocati fuori ruolo conservano lo stato giuridico ed il trattamento economico delle amministrazioni di provenienza. Ad essi sono attribuite dall'ARAN, secondo le disposizioni contrattuali vigenti, le voci retributive accessorie, ivi compresa la produttività per il personale non dirigente e per i dirigenti la retribuzione di posizione e di risultato. Il collocamento in posizione di comando o di fuori ruolo è disposto secondo le disposizioni vigenti nonché ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. L'ARAN può utilizzare, sulla base di apposite intese, anche personale direttamente messo a disposizione dalle amministrazioni e dagli enti rappresentati, con oneri a carico di questi. Nei limiti di bilancio, l'ARAN può avvalersi di esperti e collaboratori esterni con modalità di rapporto stabilite con i regolamenti adottati ai sensi del comma 10.</p> | <p>12. L'ARAN può altresì avvalersi di un contingente di personale, anche di qualifica dirigenziale, proveniente dalle pubbliche amministrazioni rappresentate, in posizione di comando o fuori ruolo in base ai regolamenti di cui al comma 10. <b>I dipendenti comandati o collocati fuori ruolo conservano lo stato giuridico ed il trattamento economico delle amministrazioni di provenienza. Ad essi sono attribuite dall'ARAN, secondo le disposizioni contrattuali vigenti, le voci retributive accessorie, ivi compresa la produttività per il personale non dirigente e per i dirigenti la retribuzione di posizione e di risultato. Il collocamento in posizione di comando o di fuori ruolo è disposto secondo le disposizioni vigenti nonché ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. L'ARAN può utilizzare, sulla base di apposite intese, anche personale direttamente messo a disposizione dalle amministrazioni e dagli enti rappresentati, con oneri a carico di questi. L'ARAN può avvalersi di esperti e collaboratori esterni con modalità di rapporto stabilite con i regolamenti adottati ai sensi del comma 10, nel rispetto dell'articolo 7, commi 6 e seguenti.</b>"<sup>150</sup></p> |

<sup>150</sup> Si precisa che l'articolo 58, comma 2 del d.lgs. 150/2009 ha aggiunto la seguente disposizione transitoria: "Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto si provvede alla nomina dei nuovi organi dell'ARAN di cui all'articolo 46, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal comma 1. Fino alla nomina dei nuovi organi, e comunque non oltre il termine di cui al precedente periodo, continuano ad operare gli organi in carica all'entrata in vigore del presente decreto".

#### 5.16.4 Poteri di indirizzo (articolo 56 d. lgs. 150/2009)

Sostituendo totalmente il testo dell'articolo 41 del d.lgs. 165, **l'articolo 56 del decreto legislativo**, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 2, lettera h), n. 3), della legge delega, per quanto attiene ai poteri di indirizzo prevede, in particolare:

➤ **la costituzione di un comitato di settore nell'ambito della Conferenza delle Regioni, che esercita**, per uno dei comparti di cui all'articolo 40, comma 2, i poteri di indirizzo nei confronti dell'ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale, a favore delle **Regioni, dei relativi enti dipendenti**, e delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale.

➤ La costituzione di un **comitato di settore** nell'ambito dell'**Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unioncamere** che esercita, per uno dei comparti di cui all'articolo 40, comma 2, poteri di indirizzo nei confronti dell'ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale a favore dei dipendenti degli Enti locali, delle Camere di commercio e dei segretari comunali e provinciali.

➤ **L'operatività come comitato di settore, per tutte le altre amministrazioni, del Presidente del Consiglio dei ministri, tramite il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.**

➤ la designazione di rappresentanti individuati dai Comitati di settore che possono assistere l'ARAN nello svolgimento delle trattative. **I comitati di settore possono stipulare con l'ARAN specifici accordi per i reciproci rapporti in materia di contrattazione e per eventuali attività in comune.** Nell'ambito del regolamento di organizzazione dell'ARAN per assicurare il miglior raccordo tra i Comitati di settore delle Regioni e degli enti locali e l'ARAN, a ciascun comitato corrisponde una specifica struttura, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 56 del decreto legislativo specifica che **“Per la stipulazione degli accordi che definiscono o modificano i comparti o le aree di contrattazione collettiva di cui all'articolo 40, comma 2, o**

*che **regolano istituti comuni a più comparti le funzioni di indirizzo e le altre competenze inerenti alla contrattazione collettiva sono esercitate collegialmente dai comitati di settore***".

#### *5.17. Mansioni (articolo 62 d.lgs. 150/2009)*

Per quanto attiene alle **mansioni**, il nuovo comma 1 dell'articolo 52 del d.lgs. 165, come modificato **dall'articolo 62** del "Brunetta", prevede che il prestatore di lavoro debba essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o equivalenti in base all'inquadramento ovvero a quelle superiori successivamente acquisite **solamente in seguito a procedure selettive**, e non anche, come previsto attualmente, per sviluppo professionale.

Tale comma rientra nella competenza esclusiva statale secondo quanto espressamente stabilito dall'articolo 74, comma 1 del decreto "Brunetta".

Al contrario i commi 1-bis e 1-ter dell'articolo 62 del decreto legislativo costituiscono principi fondamentali di attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e dunque le regioni devono adeguarvisi.

Detti commi prevedono che i **dipendenti pubblici**, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, **siano inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali**<sup>151</sup> e che le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo attribuzioni di fasce di merito .

#### *5.18 Abrogazioni (articolo 66)*

Infine, l'**articolo 66** reca una serie di **abrogazioni**, consequenziali alle nuove disposizioni contestualmente introdotte. Tra i diversi interventi si segnala:

➤ l'abrogazione della specifica procedura di approvazione dei contratti integrativi nei confronti delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici con organico superiore a 200

---

<sup>151</sup> In proposito, l'articolo 6 del CCNL del 14 settembre 2007, relativo al personale del comparto ministeri per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007, ha modificato il sistema di classificazione del personale articolandolo in tre aree – denominate Prima, Seconda e Terza – caratterizzate da livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una gamma di attività lavorative.

unità, degli enti pubblici non economici di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165 e agli enti e alle istituzioni di ricerca con organico superiore a 200 unità;

➤ l'abrogazione della procedura concernente l'attribuzione, in caso di vacanza contrattuale, di elementi retributivi provvisori percentualmente correlati al tasso di inflazione programmato, secondo le regole generali stabilite per il pubblico impiego, di cui all'articolo 28, comma 2, per quanto attiene al personale della carriera prefettizia, del Corpo dei vigili del fuoco, della carriera dirigenziale penitenziaria;

➤ l'abrogazione delle procedure di contrattazione collettiva per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 47, così come modificate dall'articolo 67, commi da 7 a 12, del d.lgs. 112/2008 come convertito l. 133/2008;

➤ la riconduzione alla contrattazione collettiva generale alcuni enti ed istituti di cui all'articolo 70, comma 4, del d.lgs. 165 (vedi sopra), attualmente interessati da specifiche procedure contrattuali, attraverso la soppressione delle disposizioni concernenti i richiamati enti ed istituti, con conseguente ricollocazione di alcuni di essi nell'ambito dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva di determinati enti (ENAC, ASI, CNIPA, Unioncamere e CNEL).

## **6. Controlli interni, controlli sulla gestione e poteri ispettivi**

### **6.1 Premessa**

Il tema dei controlli è stato, a partire dagli anni '90, più volte ripreso dal legislatore nazionale allo scopo di garantire il rispetto dei principi costituzionali di legalità, buon andamento e imparzialità dotando gli enti pubblici di quegli incisivi strumenti manageriali di controllo interno, già in uso con successo nel privato e in grado di riequilibrare i sempre più desueti e meno vincolanti controlli esterni sull'attività amministrativa.

In ordine temporale, l'ultima azione organica volta a riordinare tutto il sistema di controlli interni era stata posta in essere dieci anni fa con il d.lgs. 286/99 (*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 legge 15 marzo 1997, n. 59).* L'obiettivo, connesso al decreto, era il miglioramento della capacità di individuare e soddisfare i bisogni dei cittadini e, contemporaneamente, di incrementare la capacità di acquisire e utilizzare economicamente le risorse pubbliche.

A distanza di una decina di anni, il legislatore rivede la materia in termini sostanziali. Innanzitutto, sono introdotti nuovi criteri per la valutazione del personale e dei dirigenti e nuovi meccanismi di premialità. Sono poi riscritti l'organizzazione e le competenze della Corte dei Conti, nonché sono previsti poteri al CNEL e ampliati i poteri dell'ispettorato della funzione pubblica.

Proseguendo pertanto nell'analisi della materia si iniziano ad esaminare le disposizioni relative al controllo, misurazione e valutazione delle performance, per poi analizzare anche il merito e i premi. Successivamente si affronterà la parte relativa al controllo sulla gestione e i poteri ispettivi.

## *6.2 Valutazione del personale e dei dirigenti e meccanismi di premialità*

### 6.2.1 La legge delega (articoli 4, 5 e 6, comma 2, lettere l), p), q), legge 15/2009; articolo 23, legge 69/2009).

L'articolo 4 della legge 15/2009, **stabilisce i principi e criteri in materia di** valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva e i corrispondenti principi di trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

**Il comma 1 indica che l'articolo in oggetto è rivolto a modificare ed integrare la disciplina del sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni** per il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza;
- prevedere mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti di quelle amministrazioni che si discostano da questi standard o che violano delle norme relative al loro operato;

➤ prevedere l'obbligo per le amministrazioni che si discostano dai parametri deliberati da uno speciale organismo disciplinato dal comma 2 del presente articolo, di perseguire l'obiettivo di un riallineamento in termini di tempo ragionevoli.

**Il comma 2 individua i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega:**

➤ definire sistemi di valutazione delle amministrazioni volti a rilevare la corrispondenza tra i loro servizi e prodotti e quelli oggettivi standard, rilevati anche a livello internazionale;

➤ l'obbligo delle amministrazioni di definire in via preventiva i propri obiettivi per ciascun anno, con una verifica a consuntivo, assicurandone anche la pubblicità per i cittadini;

➤ l'organizzazione di confronti pubblici annuali con partecipazione di consumatori, utenti, associazioni, sindacati, studiosi, organi di informazione;

➤ promuovere il confronto tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni;

**➤ riordinare gli organismi che svolgono controllo e valutazione del personale e delle amministrazioni pubbliche sulla base dei seguenti criteri:**

- o estensione della valutazione a tutto il personale dipendente;
- o estensione della valutazione anche ai comportamenti organizzativi dei dirigenti;
- o definizione di requisiti di elevata professionalità dei componenti gli organismi di valutazione;
- o assicurazione della piena indipendenza;
- o piena autonomia della valutazione, svolta dal dirigente nell'esercizio delle proprie funzioni e responsabilità.

Sono poi previsti una serie ulteriori di criteri:

➤ **creazione di un organismo centrale di controllo**, in una posizione autonoma ed indipendente col compito di coordinare, indirizzare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione e di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione e di individuazione degli obiettivi, nonché di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale;

➤ prevedere che sindaci e presidenti nominino i componenti dei nuclei di valutazione, effettuino la valutazione dei dirigenti, e provvedano a confermare o revocare gli incarichi;

➤ assicurare la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione anche attraverso la disponibilità immediata, mediante internet, dei dati su cui si basano le valutazioni, il confronto periodico delle valutazioni operate all'interno della amministrazione, e quelle operate dall'esterno e l'adozione di un programma triennale di trasparenza;

➤ ampliamento dei poteri ispettivi;

➤ **consentire ad ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni, nonché dei concessionari di servizi pubblici.**

**L'Autority, cioè l'Organismo centrale per la valutazione** previsto dal comma 2 dell'articolo 4, sarà istituito nell'ambito del riordino dell'ARAN e avrà un numero di componenti non superiore a 5, scelti tra persone di elevata professionalità, anche estranee all'amministrazione e che non abbiano interessi in conflitto con le funzioni dell'organismo; dovranno avere comprovate competenze in Italia o all'estero e saranno nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della pubblica istruzione e ottenuto il parere favorevole delle commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi. L'incarico ha la durata di sei anni.

**L'articolo 5** della legge 15/2009 prevede, inoltre, l'introduzione, nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di **strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa.**

Le modalità attuative saranno stabilite dalla contrattazione collettiva.

Sono altresì stabiliti i principi e i criteri direttivi a cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega, tra i quali si segnala:

1) stabilire percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa misurazione secondo criteri oggettivi del contributo e del rendimento del singolo dipendente pubblico. **Le indennità e i premi non potranno, invece, essere corrisposti in modo generalizzato ed indifferenziato a tutto il personale;**



2) prevedere che **costituisca un titolo** rilevante, ai fini della progressione in carriera e dei concorsi riservati al personale interno, **la valutazione positiva** conseguita dal dipendente in un congruo arco temporale;

3) destinare parte delle economie conseguite con i risparmi sui costi di funzionamento al personale, in proporzione, però, ai risultati conseguiti delle singole strutture;

4) definire una riserva di accesso alle posizioni apicali anche tramite corsi-concorsi banditi dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione;

5) stabilire che le progressioni di carriera avvengono per concorso, limitando le aliquote a disposizione del personale interno a una quota comunque non superiore al 50%;

6) stabilire che le progressioni meramente economiche avvengano secondo principi di selettività;

7) individuare ulteriori criteri premiali per il personale coinvolto in progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico.

Infine, le disposizioni contenute nell'**articolo 6, comma 2, lettere l), p), q)**, che attengono al **trattamento economico accessorio del dirigente e valutazione dei risultati**, sono finalizzate a rendere più stretto il rapporto fra valutazione del dirigente - con particolare riguardo alla capacità di raggiungimento degli obiettivi - e corresponsione del relativo trattamento economico accessorio.

**La lettera l)**, il cui obiettivo è di **valorizzare le eccellenze**, dispone che il trattamento economico accessorio sia erogato in modo “mirato” – anche nella misura massima – **ad un numero limitato di dirigenti** nell’ambito delle singole strutture, sulla base dei risultati ottenuti nel procedimento di valutazione di cui all’articolo 4.

**La lettera p)**, intende garantire un peso sostanziale alla componente della retribuzione **legata al risultato**, disponendo che questa non possa risultare inferiore, per i dirigenti, al **30%** della retribuzione complessiva.

**La lettera q)** prevede **il divieto di corrispondere l’indennità di risultato ai dirigenti**, in caso di inerzia delle amministrazioni di appartenenza: qualora cioè, decorso il periodo transitorio che dovrà essere fissato dai decreti legislativi, queste non abbiano adottato sistemi di valutazione dei risultati che risultino coerenti con i principi recati dalla legge delega. Detta

disposizione è finalizzata a garantire l'effettività e la tempestiva operatività dei principi esposti dalla legge in esame in materia di valutazione.

Si segnala, infine, che l'articolo 23 della legge 69/2009, al comma 3 dispone che l'elaborazione e la diffusione delle **buone prassi** sono considerate ai fini della valutazione dei dirigenti e del personale.

#### 6.2.2 Il decreto legislativo 150: l'ambito soggettivo di applicazione

Il d.lgs 150/2009 interviene con la trentina di articoli contenuti nel capo II e III che modificheranno profondamente le modalità di pianificazione e controllo di molte pubbliche amministrazioni. La relazione illustrativa al decreto precisa infatti che *“asse della riforma è la forte accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto”*.

Prima di iniziare la disamina del titolo II e del titolo III (merito e premi), pare opportuno richiamare l'articolo 16 e l'articolo 31 aventi medesimo oggetto (Norme per gli Enti territoriali e il Servizio Sanitario Nazionale) nonché l'articolo 29 (inderogabilità) e l'articolo 74 (ambito di applicazione). Sono gli articoli che hanno reso vincolanti e obbligatorie in tutte le pubbliche amministrazioni le disposizioni del decreto riguardanti il controllo e la valutazione delle attività realizzate e che gli enti territoriali possono solo in parte derogare adeguando, in un secondo tempo, i propri ordinamenti ai principi contenuti in alcuni articoli.

In particolare l'articolo 29 dispone che *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 31, per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e per gli enti locali, **le disposizioni del presente Titolo hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339<sup>152</sup> e 1419<sup>153</sup>, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal***

---

<sup>152</sup> Articolo 1339, Inserzione automatica di clausole: “Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge (o da norme corporative) sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti”.

<sup>153</sup> Articolo 1419, Nullità parziale: “La nullità parziale di un contratto o la nullità di singole clausole importa la nullità dell'intero contratto, se risulta che i contraenti non lo avrebbero

*periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto”.*

Tale articolo impedisce alla contrattazione collettiva di disporre diversamente e, anzi, comporta l'inserzione automatica nei contratti collettivi delle clausole assenti o difformi.

Conseguentemente, di fatto, siamo in presenza di una norma che ha sottratto spazi alla contrattazione nazionale e decentrata dei singoli enti, contrattazione con la quale venivano disciplinati i criteri generali dei sistemi di valutazione e le modalità di utilizzo e ripartizione delle risorse salariali accessorie.

L'articolo 29, inoltre, deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 57 del presente decreto che modifica l'articolo 45 del d.lgs. 165/01. In particolare il novellato terzo comma dell'articolo 45 impone che i contratti collettivi definiscano trattamenti economici accessori **in coerenza con le disposizioni legislative vigenti**.

L'articolo 74 citato, invece, elenca gli articoli del decreto che rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e quali recano norme di diretta attuazione in quanto principi generali dell'ordinamento ai quali si devono adeguare gli enti territoriali.

E' rilevante quindi la riduzione dello spazio di autonomia lasciato alla contrattazione e alle disposizioni organizzative dei singoli enti territoriali. Ad integrazione, i citati artt. 16 e 31 stabiliscono quali disposizioni devono trovare diretta applicazione e quali devono essere recepite negli ordinamenti di regioni e enti locali.

Nel commentare gli articoli che seguono si terrà conto pertanto di tale aspetto evidenziando le disposizioni di diretta attuazione e quelle che devono essere recepite negli ordinamenti dei singoli enti e rinviando, per una disamina più approfondita sul rapporto tra norma e contrattazione<sup>154</sup>.

---

concluso senza quella parte del suo contenuto che è colpita dalla nullità. La nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative”.

<sup>154</sup> Cfr. voce “Contrattazione”.

### 6.2.3. Ambito oggettivo di applicazione e finalità (Capo I – artt. 2 e 3)

L'articolo 2 (*oggetto e finalità*) consta di un solo comma che stabilisce che tutto il titolo II del decreto (artt. da 2 a 15) è finalizzato “*ad assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale*”.

L'intento dichiarato è quindi quello di intervenire sui due fattori (meccanismi organizzativi e risorse umane) responsabili del gradimento dei servizi da parte della collettività coniugando due aspetti normalmente antitetici: qualità e economicità. E' infatti opinione diffusa che aumentando l'economicità dei fattori produttivi diminuisca proporzionalmente la qualità del prodotto/servizio.

Il successivo articolo 3 (*principi generali*) è composto da sei commi che costituiscono, ai sensi dell'articolo 16 e dell'articolo 74, “*norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Cost, e costituiscono principi generali ai quali si adeguano Regioni e gli Enti Locali...*”. Nel primo comma viene ribadito il fine ultimo di migliorare la qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche ma, contrariamente all'articolo 2, l'economicità non viene più richiamata per lasciare spazio alla crescita delle competenze professionali.

Nei successivi commi emergono le due prime novità rispetto al passato.

Era già presente nel citato d.lgs. 286/99 l'esigenza di valutare le performance individuali e organizzative (anche se l'uso del verbo “*ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ...*” del d.lgs. 150/2009 pare essere maggiormente cogente del “*le pubbliche amministrazioni valutano ...*” scelto dal legislatore nel d.lgs. 286/99) ma riguardava esclusivamente i dirigenti. Questo decreto fissa quale principio la valutazione individuale e organizzativa di tutti i dipendenti, dirigenti e categorie, quale condizione per erogare di premi e trattamenti salariali accessori legati al merito e alla performance. Costituisce primo elemento di novità in quanto la valutazione del personale delle categorie, meccanismi e sistemi di valutazione trovavano collocazione di principio e di dettaglio nella contrattazione nazionale e decentrata di comparto e non in leggi e decreti.

Secondo elemento di novità rispetto al passato è costituito dalla volontà, più volte evidenziata (si veda ad es. i commi 1 e 3), di dare massima trasparenza alle informazioni riguardanti le attività di controllo interno. L'intento,

esplicitato nella relazione illustrativa al decreto, è quello di “*mettere il cittadino al centro della programmazione (customer satisfaction) e della rendicontazione (trasparenza)*”.

#### 6.2.4 Il ciclo di gestione della performance (Capo II – artt. da 4 a 10)

Come nel precedente articolo 3, l'articolo 4 (*ciclo di gestione della performance*) costituisce, ai sensi dell'articolo 16 e dell'articolo 74, “*norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Cost., e costituiscono principi generali ai quali si adeguano Regioni e gli Enti Locali...*”.

Il legislatore nel capo II interviene specificando che l'applicazione dei sistemi premianti può avvenire solo attraverso il passaggio di alcune fasi che diventano pertanto vincolanti per ogni amministrazione pubblica che voglia erogare trattamenti salariali accessori ai propri dipendenti.

Il ciclo di gestione della performance ha infatti origine con la definizione e l'assegnazione di obiettivi da perseguire corredati da opportuni indicatori e valori attesi. Prosegue con periodici monitoraggi finalizzati ad attivare eventuali azioni correttive qualora l'andamento delle variabili di controllo non siano in linea con le aspettative. Si conclude con la valutazione a consuntivo delle prestazioni organizzative e individuali, con l'utilizzo dei sistemi premianti e, infine, con la rendicontazione dei risultati raggiunti ai diversi soggetti interessati, ivi compresi utenti e cittadini.

La definizione nel decreto di un articolato iter, in cui ogni fase è preliminare alla successiva, e che ogni ente pubblico dovrà attuare, costituisce elemento di novità nel nostro ordinamento.

Il già citato d.lgs. 286/99 delegava infatti, nell'articolo 4 (*controllo di gestione*), le singole amministrazioni pubbliche ad individuare il *quis*, il *quid* e il *quomodo* del controllo di gestione e indicava nel successivo articolo 5 (*La valutazione del personale con incarico dirigenziale*) che tale strumento manageriale era una delle fonti informative da utilizzare per valutare il personale con qualifica dirigenziale<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> Le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano, in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro, le prestazioni dei propri dirigenti, nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative).

Solo il d.lgs. 267/00 (*testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265*) all'articolo 197 comma 2 ribadiva per gli enti locali (e non come ora per tutti gli enti) il vincolo già presente nel d.lgs. 77/95 (*Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*) di un controllo di gestione articolato in tre fasi: definizione obiettivi, misurazione e valutazione<sup>156</sup>.

Mancava in ogni caso, anche agli enti soggetti al d.lgs. 267/00 il collegamento *ope legis* tra gli obiettivi del controllo di gestione che dovevano essere predefiniti e la responsabilità del personale.

E' vero infatti che in tale ultimo decreto gli obiettivi affidati dagli organi esecutivi ai responsabili dei servizi sono quelli individuati nel piano esecutivo di gestione<sup>157</sup> mentre il controllo di gestione viene effettuato sulla base del piano dettagliato degli obiettivi predisposto ai sensi dell'articolo 108 dal Direttore Generale dell'ente locale.

Per ovviare al possibile paradosso di obiettivi utilizzati per il controllo interno diversi da quelli decisi dall'organo esecutivo, in dottrina<sup>158</sup> si è suggerito di definire gli obiettivi del controllo di gestione quale articolazione e dettaglio di quelli del PEG in modo tale da creare un rapporto diretto tra obiettivi politici, risorse assegnate e responsabilità dei dirigenti.

Il capo II del d.lgs. 150/2009 toglie dunque agli enti pubblici l'autonomia per definire il proprio ciclo di programmazione-controllo e valutazione definendo e dettagliando le singole fasi di cui si compone il ciclo di gestione delle performance.

L'articolo 5 (*obiettivi e indicatori*), dedicato alla prima fase del ciclo, individua i requisiti degli obiettivi, requisiti che costituiscono, ai sensi dell'articolo 16 e dell'articolo 74, “*norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Cost, e costituiscono principi generali ai quali si adeguano Regioni e gli*

---

<sup>156</sup> Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi:

1. predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi;
2. rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
3. valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

<sup>157</sup> Articolo 169 (Piano esecutivo di gestione), comma 1, prevede quanto segue: “Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi”.

<sup>158</sup> Si veda ad es. AA.VV. T.U. Sull'ordinamento degli enti locali Cosa&Come Giuffrè editore pagg 255 e segg.

*Enti Locali...*”. Essi, rispetto alle precedenti norme di riferimento, vengono meglio circostanziati in quanto integrati delle caratteristiche che devono possedere. Di particolare rilievo rispetto a quanto già individuato dalla dottrina prevalente<sup>159</sup> in tema di indicatori, vi è l’inserimento di un orizzonte pluriennale (triennale) e la quantificazione dei valori da raggiungere mediante il raffronto con dati numerici di riferimento (*standard*) derivanti da comparazioni non solo interne allo stesso ente ma provenienti da altre amministrazioni nazionali e internazionali.

Quest'ultimo punto potrebbe rappresentare, se reso effettivamente operativo, di enorme valore aggiunto per guidare gli enti pubblici nel ricercare spazi per migliorare efficacia ed efficienza gestionale.

Nella pubblica amministrazione la valutazione di tali aspetti (che sono relativi e non assoluti) avviene, nella migliore delle ipotesi, raffrontando dati di diversi periodi ma dello stesso ente. Così facendo però la lettura dei dati è autoreferenziale e non avrà mai un paragone con altri soggetti che erogano gli stessi servizi. Inoltre nel periodo necessario ad ottenere un trend significativo di dati saranno probabilmente mutate molte variabili ambientali che renderanno molto complicato se non impossibile o inutile un confronto oggettivo tra le diverse rilevazioni effettuate.

Alcuni enti<sup>160</sup>, cogliendo l'importanza e il valore di conoscenza dei confronti, si sono cimentati in questa attività definita nelle scienze aziendali *benchmarking*<sup>161</sup> ma si tratta di casi limitati e poco conosciuti. L'auspicio è che a livello centrale si dia corso alla aggregazione e restituzione dei dati provenienti dagli enti territoriali in modo da rendere operativo quanto già previsto dal legislatore in diverse norme e mai attuato<sup>162</sup>.

L'articolo 6 (*monitoraggio della performance*), prevede che gli organi di indirizzo politico-amministrativo dell'ente effettuo, con il supporto dei

---

<sup>159</sup> Gli obiettivi dovrebbero possedere le caratteristiche SMART: Specifici, Misurabili, orientati all'Azione, Realistici, legato al Tempo.

<sup>160</sup> Si veda della Corte dei Conti, “Relazione al Parlamento sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 1997”, allegata alla deliberazione n° 3/1999 pagg. 174 e segg.

<sup>161</sup> “Benchmarking è la ricerca delle migliori prassi aziendali che portano ad una prestazione superiore” Robert Camp.

<sup>162</sup> Si veda per esempio all'articolo 228, comma 7, del d.lgs. 267/00 (conto del bilancio) il quale prevedeva che il Ministero dell'interno pubblicasse un rapporto annuale con rilevazione dell'andamento triennale dei parametri gestionali dei servizi degli enti locali e che tali parametri a livello aggregato, risultanti dal rapporto, fossero resi disponibili mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

dirigenti e sulla base delle risultanze del controllo di gestione, periodici monitoraggi finalizzati ad apportare gli eventuali aggiustamenti alla gestione riconducendola alle scadenze e ai parametri di valutazione programmati.

Nulla viene invece stabilito con riferimento alla frequenza dei monitoraggi. La dimensione di ogni ente e le specifiche esigenze organizzative suggeriscono di individuare la periodicità in funzione del valore aggiunto delle informazioni acquisite rispetto al costo per ottenerle. Ogni ente, pertanto, avrà cura di definire la frequenza dei monitoraggi all'interno dei propri regolamenti e, in particolare, all'interno del Sistema di misurazione e valutazione della performance, provvedimento previsto dall'articolo 7 del Decreto.

Superata tale fase, gli artt. da 7 a 10 forniscono il dettaglio della quarta fase del ciclo di gestione della performance prevista dal precedente articolo 4: misurazione della performance organizzativa e individuale.

Tali articoli impongono infatti agli enti di concentrare le valutazioni sui due elementi considerati determinanti per monitorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini. Ogni pubblica amministrazione dovrà pertanto valutare i risultati complessivamente raggiunti nei diversi settori di intervento dell'ente e il contributo di ogni dipendente. Tale disposizione è cogente per tutte le PA. L'articolo 7 (*Sistema di misurazione e valutazione della performance*) rientra infatti tra gli articoli che, ai sensi dell'articolo 16 e dell'articolo 74, rappresentano “*norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Cost. e costituiscono principi generali ai quali si adeguano Regioni e gli Enti Locali...*”

Tale Sistema dovrà trovare dettaglio operativo in un apposito provvedimento interno che avrà lo scopo di individuare fasi, tempi, soggetti coinvolti, integrazioni con altri sistemi di controllo e documenti di bilancio nonché quant'altro utile a definire gli elementi utili ad un efficace strumento di monitoraggio.

Il successivo articolo 8 (*ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa*), dettaglia ciò che dovrà essere misurato e valutato. E' un articolo a cui non dovranno necessariamente adeguarsi Regioni e altri enti territoriali ma che fornirà, anche a questi ultimi, un sicuro indirizzo operativo.

La performance organizzativa viene infatti riferita ad un insieme di elementi che possono essere riassunti in tre fattori principali: capacità di interagire con i cittadini, di tradurre le loro esigenze in specifiche dei servizi e di



erogare servizi qualitativamente elevati riducendone contemporaneamente i costi.

L'articolo 9 (*ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale*) dettaglia, invece, i contenuti della misurazione e valutazione di ogni dipendente sia dirigenziale che delle categorie.

Il primo comma definisce i parametri di riferimento per la valutazione individuale dei dirigenti e del personale responsabile di unità organizzativa dotato di autonomia e responsabilità nell'agire.

L'ampia formulazione che ha scelto il legislatore dovrà pertanto essere interpretata a livello di singolo ente per individuare quali figure, in aggiunta alla dirigenza, saranno coinvolte dalla formulazione del primo comma (es. posizioni organizzative, alte professionalità, ecc.).

I dirigenti e le altre figure così individuate saranno valutati sulla base di quattro elementi: l'andamento degli indicatori di performance del contesto di loro responsabilità, il raggiungimento degli obiettivi individuali a loro assegnati, l'apporto qualitativo del contributo individuale rispetto alla performance della struttura nel suo complesso e alle competenze professionali e manageriali dimostrate nonché, ultimo elemento da tenere in considerazione nelle valutazioni che non era presente nella prima versione del decreto, la capacità di valutazione dei propri collaboratori, ***“dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi”***

Quest'ultimo elemento di valutazione della dirigenza risulterà dirompente in molti enti e in molti uffici, in particolar modo in quelli di dimensioni ridotte ove le poche unità in essi operanti sono tradizionalmente valutate nello stesso modo.

La scelta di imporre a tutti gli enti un unico modello che conduce ad una valutazione differenziata tra dipendenti potrebbe portare a effetti paradossali quando a diverso giudizio corrispondono differenze sostanziose sugli importi di trattamento salariale accessorio. Si pensi alla necessità di valutare in modo diverso (e di far loro percepire somme che variano da 0 al 100% del valore teorico di produttività) in uffici dove tutti i soggetti forniscono un apporto che non giustifica differenze così sostanziose.

La differenziazione della valutazione dovrà essere effettuata sui due parametri di valutazione previsti dal successivo comma 2:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Essi, come si noterà, riflettono quelli stabiliti per la dirigenza. Per un approfondimento delle metodologie di valutazione delle competenze, dei comportamenti professionali e organizzativi, si rimanda alla lettura della dottrina specialistica sulla materia<sup>163</sup>

L'articolo 10 (*Piano della performance e Relazione sulla performance*), non costituisce articolo cui gli enti territoriali dovranno adeguarsi forse in quanto posseggono già documenti che collegano aspetti finanziari, obiettivi e indicatori da perseguire (si pensi ad esempio al piano esecutivo di gestione o al piano dettagliato degli obiettivi previsti per gli enti locali dal d.lgs. 267/00).

Rispetto agli enti locali questo articolo prevede però una novità: la adozione entro il 30 giugno di una relazione dalla quale risultino i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi attesi.

Da notare, infine, che il legislatore ha inteso sanzionare il comportamento omissivo da parte degli enti riguardo la redazione annuale del piano della performance. Il comma 5 prevede infatti una duplice sanzione a carico dei dirigenti che hanno concorso a non far adottare il piano e all'amministrazione. Ai primi non si può erogare la retribuzione di risultato; all'ente non sarà possibile assumere personale o conferire incarichi di consulenza o collaborazione.

Una parte della dottrina osserva che è un precetto di dubbia applicabilità non circostanziando bene la norma le responsabilità e i soggetti che hanno il compito di applicare le sanzioni<sup>164</sup>

#### 6.2.5 Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance (Capo IV – artt. da 12 a 16)

Gli articoli che vanno dal 12 al 15 definiscono i soggetti che intervengono a vario titolo nel processo di misurazione e valutazione delle performance.

---

<sup>163</sup> Si vedano, ad es., Farneti – Mazzara – Savioli, “il sistema degli indicatori negli enti locali”, ed. Giappichelli, 1996 Torino; AA.VV., “Sistemi di controllo e valutazione”, ed. Giuffré – Cosa&Come, 2000 Milano; L. Falduto, “Elementi di management e valutazione negli enti locali”, ed. Giappichelli, 2009, Torino.

<sup>164</sup> G. Roma, “Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione”, pag 23 e segg. in RU nella pubblica amministrazione n° 4-5/2009, Maggioli Editore.

Essi sono:

- a) un organismo centrale denominato Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche;
- b) gli Organismi indipendenti di valutazione della performance da istituire in forma associata o nei singoli enti;
- c) l'organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione;
- d) i dirigenti di ciascuna amministrazione.

Oltre all'istituzione a livello nazionale della commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, costituisce novità relativa la sostituzione dei nuclei di valutazione o dei servizi di controllo interno che erano stati istituiti fin dal d.lgs. 29/93<sup>165</sup> con gli organismi indipendenti di valutazione della performance che saranno nominati per una durata non superiore ai tre anni.

#### 6.2.6 Organismo centrale di valutazione: copertura finanziaria (articolo 4, commi 3 e 4, legge 15/2009)

**Il comma 3** autorizza la **spesa massima di 2 milioni di euro per l'anno 2009 e di 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010** per il **funzionamento dell'Organismo centrale di valutazione**, compresi i compensi dei componenti.

Si autorizza poi la spesa di 4 milioni di euro a decorrere dal 2010 per finanziare progetti sperimentali ed innovativi per:

- diffondere ed uniformare le metodologie delle valutazioni tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali;
- sviluppare la formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e valutazione;
- sviluppare metodologie di valutazione della funzione di controllo della soddisfazione dei cittadini;

---

<sup>165</sup> Articolo 20 comma 2: "Nelle amministrazioni pubbliche, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I servizi o nuclei determinano almeno annualmente, anche su indicazione degli organi di vertice, i parametri di riferimento del controllo".

➤ migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione anche attraverso un apposito sito internet.

**Il comma 4** dispone che, alla copertura degli oneri di cui al precedente comma si provveda mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dall'articolo 1, comma 227 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.<sup>166</sup> Sarà un decreto del Ministro della pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze a stabilire le modalità di controllo dell'Authority, nonché i compensi dei componenti. Non sono invece previsti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica per le altre disposizioni.

Pur non rientrando direttamente nella riforma Brunetta, è opportuna però, in questa sede, una riflessione connessa a quanto è previsto attualmente dal disegno di legge di riforma delle autonomie locali<sup>167</sup>.

La versione inviata il 18 novembre 2009 dal Governo alla Conferenza Regioni – ANCI – UPI contiene una disposizione che integra le attribuzioni dei Consigli degli enti locali attribuendo loro la *“nomina degli organismi di valutazione e controllo di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286”*<sup>168</sup>

Tra gli organismi di valutazione e controllo previsti da quest'ultimo provvedimento, si ricorda, vi è quello deputato alla valutazione del personale con incarico dirigenziale (il nucleo di valutazione).

Qualora fosse approvata in via definitiva in questa versione, saremmo pertanto di fronte ad una incoerenza organizzativa che toglierebbe ai Sindaci, ai Presidenti delle Province e alle Giunte comunali e provinciali la possibilità di nominare l'organismo in grado di contribuire ad indirizzare l'attività svolta dal personale apicale verso gli obiettivi gestionali ad essi assegnati.

Incoerenza organizzativa in quanto il Sindaco e il Presidente della Provincia nominano i responsabili degli uffici<sup>169</sup>, assegnano loro, insieme alle

---

<sup>166</sup> Viene cioè ridotta la somma stanziata per il personale del comparto Ministeri. La legge finanziaria del 2006 è reperibile sul sito: <http://www.parlamento.it/leggi/05266l.htm>

<sup>167</sup> Individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati.

<sup>168</sup> Art. 24 c. 3 del ddl citato nella nota precedente.

<sup>169</sup> Art. 50 c. 10 D. lgs. 267/00 “Il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali”.

Giunte, gli obiettivi gestionali da perseguire<sup>170</sup> ma non avrebbero la possibilità di individuare l'organismo che ha il compito di definire il sistema di valutazione e di applicarlo. Come si è detto, tale attribuzione verrebbe assegnata ai Consigli.

### 6.3. Merito e premi (titolo III)

#### 6.3.1 Premesse

Un altro pilastro portante della riforma “Brunetta” è costituito dalla modalità per premiare i meritevoli in modo selettivo.

Selettività e concorsualità, presente nell'articolo 5 della legge delega n° 15/2009, che risulta riferita sia all'erogazione di premi e incentivi sia nelle progressioni economiche sia di carriera<sup>171</sup>.

Il titolo III mette pertanto in atto la volontà, già emersa nell'articolo 9 ove si richiedeva alla dirigenza di valutare i propri collaboratori mediante una “*significativa differenziazione*” dei giudizi, di imporre nei singoli enti la realizzazione di un sistema meritocratico che attribuisca premi a una

---

<sup>170</sup> Art. 169 c. 1 D. lgs. 267/00 “Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi”.

<sup>171</sup> Articolo 5 (Principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità)

1. L'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato ad introdurre nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, secondo le modalità attuative stabilite dalla contrattazione collettiva, anche mediante l'affermazione del principio di selettività e di concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi.

2. Nell'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) stabilire percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa valutazione del contributo e del rendimento del singolo dipendente formulati in relazione al risultato, evitando la corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale;

b) prevedere che la valutazione positiva conseguita dal dipendente in un congruo arco temporale costituisca un titolo rilevante ai fini della progressione in carriera e dei concorsi riservati al personale interno;

c) destinare al personale, direttamente e proficuamente coinvolto nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione, parte delle economie conseguite con risparmi sui costi di funzionamento in proporzione ai risultati conseguiti dalle singole strutture amministrative;

d) stabilire che le progressioni meramente economiche avvengano secondo principi di selettività;

e) definire una riserva di accesso dall'esterno alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle rispettive aree funzionali, anche tramite un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione;

f) stabilire che le progressioni di carriera avvengano per concorso pubblico, limitando le aliquote da destinare al personale interno ad una quota comunque non superiore al 50%;

g) individuare specifici e ulteriori criteri premiali per il personale coinvolto in progetti innovativi che ampliano i servizi al pubblico, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

percentuale ridotta di dipendenti e che colleghi valutazioni positive da questi conseguite a percorsi di carriera a loro limitati.

Si è pertanto posto in essere ciò che era stato annunciato fin dal Piano industriale del Ministro nel maggio 2008<sup>172</sup> e in particolare al primo e secondo punto.

### 6.3.2 Finalità (Capo I – artt. da 17 a 19)

L'articolo 17, rubricato “*oggetto e finalità*”, elenca i contenuti (e quindi l'oggetto) del titolo III. Contrariamente a quanto dichiarato non compaiono invece le finalità.

I successivi articoli 18 (*criteri e modalità per la valorizzazione del merito e incentivazione della performance*) e 19 (*Criteri per la differenziazione delle valutazioni*), specificano che l'attribuzione di incentivi economici e la creazione di percorsi di carriera per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche devono essere selettivi e, pertanto, non possono riguardare in modo indifferenziato tutti i dipendenti.

Proprio per tale motivo, il comma 2 precisa che premi collegati alla performance possono essere erogati solo previa attestazione dei risultati raggiunti da parte dei sistemi di misurazione e valutazione dell'ente.

Quest'ultima precisazione non costituisce però novità per Regioni ed enti locali in quanto l'articolo 37 del CCNL del personale delle categorie sottoscritto tra le parti il 22 gennaio 2004 prescriveva già che i compensi destinati a incentivare la produttività potessero essere corrisposti solo a conclusione di un adeguato processo di valutazione effettuato dai dirigenti e certificato dai servizi di controllo interno<sup>173</sup>. La novità dunque consiste per gli enti territoriali nel

---

<sup>172</sup> Le direttrici per ottimizzare la produttività del lavoro nella P.A. sono cinque:

1. riconoscere e premiare il merito;
2. potenziare e valutare con criteri moderni e trasparenti l'operato del personale delle amministrazioni pubbliche;
3. ridefinire diritti e doveri del dipendente pubblico, restituendo dignità e prestigio a questo ruolo e consentendo di sanzionare chi lo svalisce con un comportamento scorretto;
4. rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente pubblico;
5. potenziare la funzionalità delle amministrazioni attraverso la contrattazione collettiva e integrativa anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alta performance.

<sup>173</sup> L'articolo 37 “Compensi per produttività”.

1. L'articolo 18 del CCNL dell'1.4.1999 è sostituito dal seguente:

“1. La attribuzione dei compensi di cui all'articolo 17, comma 2, lett. a) ed h) è strettamente correlata ad effettivi incrementi della produttività e di miglioramento quali-quantitativo dei

fatto che tale precetto ha assunto rilevanza di norma e non più inserito nel contratto nazionale di lavoro.

Costituisce invece innovazione la selettività nell'erogazione di premi e nelle progressioni imposta quale principio dal comma 1 dell'art 18, principio cui Regioni e gli enti locali dovranno necessariamente adeguarsi ai sensi del successivo articolo 31. La selettività, inoltre, che deve essere letta anche considerando quanto previsto dai successivi artt. 23, 24 e 62 (modificativo dell'articolo 52 del d.lsg. 165/2001).

Quest'ultimo dispone che le progressioni orizzontali e verticali (tramite concorso pubblico) devono prendere in considerazione i risultati conseguiti dal dipendente e che la valutazione positiva per tre anni costituisce titolo rilevante per effettuare le progressioni. Gli altri due articoli, dedicati alle progressioni economiche e di carriera, stabiliscono che la collocazione del dipendente nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi, ovvero per cinque anche non consecutivi, costituisce titolo preminente per la progressione. Vi è però una differenza connessa all'attributo scelto dal legislatore: l'appartenenza alla fascia alta costituisce titolo **prioritario** per le progressioni economiche mentre è **rilevante** nelle progressioni di carriera con conseguente maggiore valenza nel primo caso rispetto al secondo.

Al fine di giungere ad una graduatoria dei dipendenti e di poterne selezionare una parte, l'articolo 19 prevede che l'organismo indipendente di valutazione della performance previsto dal precedente articolo 14 rediga annualmente una classifica delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e delle categorie.

Effettuato ciò, in base al comma 2 dello stesso articolo, il 25% del personale (si ripete: sia dirigenziale sia delle categorie) verrà collocato nella fascia alta cui corrisponderà il 50% delle risorse destinate al premio

---

servizi da intendersi, per entrambi gli aspetti, come risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto al risultato atteso dalla normale prestazione lavorativa.

2. I compensi destinati a incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi devono essere corrisposti ai lavoratori interessati soltanto a conclusione del periodico processo di valutazione delle prestazioni e dei risultati nonché in base al livello di conseguimento degli obiettivi predefiniti nel PEG o negli analoghi strumenti di programmazione degli enti.

3. La valutazione delle prestazioni e dei risultati dei lavoratori spetta ai competenti dirigenti nel rispetto dei criteri e delle prescrizioni definiti dal sistema permanente di valutazione adottato nel rispetto del modello di relazioni sindacali previsto; il livello di conseguimento degli obiettivi è certificato dal servizio di controllo interno.

4. Non è consentita la attribuzione generalizzata dei compensi per produttività sulla base di automatismi comunque denominati”.

individuale; il 50% collocato in una fascia intermedia a cui verrà corrisposto l'ulteriore 50%; il restante 25% in una fascia bassa a cui non verrà attribuito alcuna risorsa.

Il comma 4 prevede che la contrattazione collettiva integrativa possa variare la fascia alta di un valore massimo pari a  $\pm 5\%$ . Di conseguenza il personale inserito nella fascia alta sarà necessariamente compreso tra il 20% (aumento della selettività) e il 30%. La variazione troverà compensazione nelle altre due fasce.

Lo stesso comma prevede poi che la stessa contrattazione possa derogare, nella fascia intermedia e bassa, sia alla percentuale di personale coinvolto sia alla percentuale di risorse a questo destinate.

Da ciò consegue che, contrariamente a quanto stabilito dal comma 2 lett. c), la contrattazione integrativa potrà evitare che alla fascia più bassa non sia corrisposto alcunché, anzi, modificando opportunamente l'algoritmo, si potrà pervenire alla stessa proporzione tra il personale coinvolto delle fasce intermedia e bassa e le risorse a queste destinate<sup>174</sup>.

Per ovviare a tale artificio il decreto prevede al comma 5 il monitoraggio, da parte del dipartimento della funzione pubblica, delle deroghe applicate dai singoli enti e la successiva relazione al Ministro competente che evidenzia coloro che contravvengono ai principi di selettività e meritocrazia stabiliti al comma 2. Non risultano, al momento, sanzioni contro gli enti che violano tali precetti

L'ultimo comma dell'articolo 19 prevede una ulteriore deroga alla disciplina stabilita dal comma 2 per gli enti di piccole dimensioni (meno di 8 dipendenti e, per i dirigenti, meno di 5) che non era presente nella prima versione del decreto. Essi devono comunque garantire *“l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico*

<sup>174</sup> Ad esempio, ipotizzando 10 dipendenti in servizio in una determinata categoria e 10.000 euro di risorse da ripartire per migliorare la performance, l'ente potrebbe giungere, tramite la contrattazione integrativa, ad una suddivisione siffatta:

|                          | N° dipendenti | % risorse   | Risorse in euro    | Importo pro-capite |
|--------------------------|---------------|-------------|--------------------|--------------------|
| <b>Fascia Alta</b>       | 3             | 50%         | € 5.000,00         | € 1.666,67         |
| <b>Fascia Intermedia</b> | 5             | 36%         | € 3.571,43         | € 714,29           |
| <b>Fascia Bassa</b>      | 2             | 14%         | € 1.428,57         | € 714,29           |
| <b>Totale</b>            | <b>10</b>     | <b>100%</b> | <b>€ 10.000,00</b> |                    |



*accessorio collegato alla performance ad una percentuale limitata del personale dipendente e dirigente”.*

In chiusura di questo articolo è opportuno richiamare nuovamente l'articolo 31 e, più precisamente, quanto stabilito nel comma 2 per le Regioni (compresi i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale) e gli enti locali.

Esso stabilisce che *“una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre”.*

L'autonomia normativa o regolamentare attribuita agli enti territoriali consentirà loro, per rendere maggiormente aderente il sistema di valutazione alla realtà organizzativa, di effettuare variazioni rispetto a quanto stabilito dall'articolo 19 pur nel rispetto dei principi di selettività e meritocrazia. I tempi per adeguare il sistema sono però vincolanti. Ai sensi dell'articolo 31 comma 4 dovrà infatti avvenire entro il 31/12/2010. Decorso tale termine, quale stimolo e forse sanzione, si applicheranno *“le disposizioni previste nel presente titolo fino alla data di emanazione della disciplina regionale e locale”.*

### 6.3.3 Premi (Capo II – artt. da 20 a 28)

Gli articoli del capo II individuano ulteriori strumenti per premiare il merito e le professionalità dei dipendenti. Essi, infatti, si aggiungono alla valorizzazione della performance individuale e organizzativa e sono:

a) il bonus annuale delle eccellenze, di cui all'articolo 21, che costituisce una sorta di incentivo rivolto ai migliori della fascia alta del personale delle categorie e dei dirigenti da erogare entro aprile di ogni anno a conclusione del processo di valutazione. La contrattazione collettiva nazionale infatti individuerà risorse per assegnare tale premio a non più del 5% del personale collocato in tale fascia. I beneficiari di questo bonus non potranno cumulare tale premio con il premio per l'innovazione né con gli incentivi per l'alta formazione e crescita professionale, salvo rinuncia al bonus stesso;

b) il premio annuale per l'innovazione, di cui all'articolo 22, che rappresenta la volontà di far individuare nell'ente il progetto in grado di *produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni*

*di lavoro*. Esso ha valore pari al bonus delle eccellenze e viene assegnato dall'Organismo indipendente di valutazione previsto dall'articolo 14 ;

c) le progressioni economiche, di cui all'articolo 23, costituiscono una variazione delle analoghe progressioni già previste per Regioni ed enti locali dall'articolo 5 del CCNL del 1999. La variazione è costituita dal fatto che la collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi o per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario per le progressioni;

d) le progressioni di carriera, di cui all'articolo 24, tra le categorie che sono invece profondamente modificate rispetto alla disciplina pre-vigente. Esse avverranno solo più tramite concorso pubblico con eventuale riserva dei posti (non superiore al 50%) a favore del personale dell'ente. Anche in questo caso la collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi o per cinque annualità anche non consecutive, dovranno costituire titolo rilevante per effettuare la progressione;

e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità, di cui all'articolo 25, dovrà tenere conto della professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione;

f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale, di cui all'articolo 26;

g) il premio di efficienza, di cui all'articolo 27, che permetterà agli enti di destinare il 20% dei risparmi ottenuti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione al personale coinvolto e il 10% ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione. Tutto ciò a condizione che i risparmi siano documentati nella relazione di performance e validati dall'organismo di valutazione.

Si pone in evidenza infine che per il mancato assolvimento di alcuni obblighi, il “Brunetta” pone come sanzione la mancata assegnazione della retribuzione di risultato.

L'articolo 10, infatti, ha inteso sanzionare il comportamento omissivo da parte degli enti riguardo la redazione annuale del piano della performance. Il comma 5 prevede infatti una duplice sanzione a carico dei dirigenti che hanno concorso a non far adottare il piano e all'amministrazione. Ai primi non si può erogare la retribuzione di risultato; all'ente non sarà possibile assumere personale o conferire incarichi di consulenza o collaborazione.

Si ricorda che una parte della dottrina ha ritenuto tale precetto di dubbia applicabilità non circostanziando bene la norma le responsabilità e i soggetti che hanno il compito di applicare le sanzioni<sup>175</sup>

Anche l'articolo 11 del d.lgs. volge in tal senso. Infatti prevede un obbligo di trasparenza della pubblica amministrazione<sup>176</sup> rafforzato da una sanzione. Il mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione determina il conseguente divieto di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti degli uffici coinvolti dall'omissione.

A conclusione di questi ragionamenti, si ricorda infine che trattando la materia dell'organizzazione si era già richiamato l'articolo 22 della legge 69 del 2009 (introducendo un nuovo articolo 6-bis nel d.lgs. 165/2001). Tale disposizione interviene in materia razionalizzazione delle spese per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e di riorganizzazione di tali enti in relazione ai processi di esternalizzazione riferiti alla fornitura di servizi.

Il comma 2 dell'articolo 22 prevede che le **amministrazioni interessate, e quindi anche le Regioni**, provvedano relativamente alla spesa per il personale e alle dotazioni organiche, al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi per la contrattazione.

Agli **organi di controllo interno** delle Regioni viene attribuito il compito di vigilare sull'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 22, identificando i risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e personale anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale.

#### *6.4. Il controllo sulla gestione*

##### 6.4.1 Premesse

La riforma del pubblico impiego, come si già detto, prima con il d.l. 112/2008 come convertito nella legge 133/2008 e con il d.l. 78/2009 come convertito nella legge 102/2009, poi con la legge delega 15 del 2009, introduce modifiche all'organizzazione e alle competenze della Corte dei Conti.

---

<sup>175</sup> G. Roma, "Merito e valutazione: dalla legge delega 15/2009 al decreto di attuazione", pag 23 e segg. in RU nella pubblica amministrazione n° 4-5/2009, Maggioli Editore.

<sup>176</sup> Cfr. voce "Trasparenza".

**Si innova così** la precedente disciplina, in particolare, su tre aspetti specifici: i controlli, il Presidente della Corte e il Consiglio di Presidenza.

In tale ambito sono previsti:

- **il rafforzamento dei poteri del Presidente della Corte;**
- la **modifica** della composizione e dell'organizzazione del **Consiglio di presidenza;**
- incremento dei poteri di controllo sulla gestione contabile;
- l'introduzione di una **nuova tipologia di controllo di gestione**, avente per oggetto le "gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento";
- esercizio azione per risarcimento danno all'immagine;
- previsione dell'orientamento su questioni generali.

#### 6.4.2 L'organizzazione: il Presidente della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza (articolo 11, commi 7 e 8, legge 15/2009)

Innanzitutto, relativamente alle disposizioni in materia di organizzazione il comma 7 dell'articolo 11 della legge 15/2009 affida **al Presidente della Corte dei conti nuovi poteri e funzioni:**

- ❑ viene ridefinita la procedura di presentazione al Parlamento della relazione prevista dall'articolo 3, comma 63, della legge finanziaria 2008 (legge 244/2007)<sup>177</sup>. La disposizione in esame mantiene in capo al Presidente della Corte il compito di trasmettere la relazione alle Camere prevedendo altresì che:
  - sia sentito il parere dei Presidenti della sezione in fase di predisposizione della relazione;
  - la relazione sia comunicata al Governo;
  - copia della relazione sia trasmessa al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti;
- ❑ il Presidente assume il potere di autorizzare e revocare gli incarichi extra-istituzionali (dei magistrati della Corte dei conti) con o senza collocamento in posizione di fuori ruolo o aspettativa;

---

<sup>177</sup> L'art 3, comma 63, prevede che nel triennio 2008-2010, il Presidente della Corte dei conti trasmetta entro il 30 giugno una relazione al Parlamento nella quale dia conto delle misure di riorganizzazione previste in attuazione del comma 62, evidenziando in tale ambito anche gli strumenti ritenuti necessari per assicurare la posizione di autonomia e di indipendenza della Corte nella sua funzione di organo ausiliario del Parlamento ai sensi dell'articolo 100 della Costituzione.

❑ al Presidente della Corte viene affidato il potere di avanzare proposte di riforme legislative e regolamentari in materia di finanza pubblica ai sensi dell'articolo 41, ultimo capoverso, del testo unico sulla Corte dei conti (RD 1214/1934);

❑ viene attribuito al Presidente della Corte il compito di determinare la “composizione nominativa” e le competenze delle sezioni riunite “in ogni funzione ad essa attribuita”.

Altre importanti funzioni sono attribuite al Presidente da disposizioni contenute in altre parti dell'articolo in esame. Si è già detto (comma 2) dei controlli su gestioni in corso di svolgimento le cui irregolarità sono comunicate all'amministrazione competente da parte del Presidente.

Inoltre, ai sensi del comma 8, al Presidente spettano rilevanti compiti in sede di formazione dell'ordine del giorno del Consiglio di presidenza.

Il comma 8 dell'articolo 11 della legge 15/2009, interviene **sul Consiglio di presidenza**, l'organo di autogoverno della Corte, **riducendone il numero dei membri**, che passano da 17 a 11: in particolare, fermo restando il numero dei membri di diritto (3) e dei membri laici (4 di cui però cambiano i requisiti per la nomina), vengono ridotti da 10 a 4 i rappresentanti della magistratura contabile.

Il comma in esame stabilisce:

➤ la partecipazione alle riunioni del Consiglio del Segretario generale della Corte e il magistrato con funzioni di capo di gabinetto della Presidenza; costoro però hanno diritto di voto solamente se nominati relatori per l'affare in discussione;

➤ l'attribuzione, come già accennato, al Presidente della Corte, delle “funzioni di iniziativa nel sottoporre al Consiglio gli affari da trattare” e del potere sottoporre le questioni direttamente al plenum del Consiglio, oppure di assegnarlo preventivamente ad una commissione per la fase istruttoria;

➤ l'adozione da parte del Presidente di indicatori e strumenti di monitoraggio per misurare il livello delle prestazioni lavorative dei magistrati;

➤ la prerogativa assegnata al Presidente e ai componenti il Consiglio, i quali rispondono per i danni causati nell'esercizio delle proprie funzioni, unicamente nei casi di dolo o colpa grave.

Si segnalano, infine, ulteriori disposizioni non riconducibili direttamente alle modifiche sopra indicate, che, invece riguardano:

➤ la previsione che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, salva diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale (comma 8-bis). I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo *status* dei predetti componenti è equiparato a tutti già effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385 ( comma 4);

➤ la soppressione del comma 61 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), laddove si stabiliva l'abrogazione dell'allora vigente articolo 7, comma 9, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che, già prevedeva la nomina di componenti di nomina regionale nel collegio dei magistrati delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, stabilendo, nel contempo, che quelli già nominati a quella data terminassero il mandato (comma 5);

➤ la precisazione che i documenti e le notizie che, come previsto dall'articolo 3, comma 8, della legge 20/1994, la Corte dei Conti ritiene di richiedere alle amministrazioni in sede di controllo, sono anche quelli in formato elettronico (comma 6);

➤ l'autorizzazione di spesa di 5 milioni a partire dal 2009, con conseguente riduzione lineare degli stanziamenti di spesa di parte corrente determinata dalla tabella C della legge finanziaria 2008, finalizzata a finanziare le nuove funzioni di controllo individuate dall'articolo in esame (comma 9);

➤ alcune disposizioni di carattere finale: viene fissata l'entrata in vigore delle disposizioni in esame nel giorno successivo alla pubblicazione della legge e viene prorogato alla data del 7 maggio 2009 il termine, decorrente dalla data di scadenza del Consiglio di presidenza in carica, entro il quale il Presidente

della Corte dei conti indice le elezioni per il rinnovo della composizione del Consiglio medesimo (comma 10).

#### 6.4.3 Le nuove competenze: il controllo sulle amministrazioni regionali, l'orientamento su questioni generali il danno erariale e il controllo di gestione

Come si è detto la rivisitazione del sistema dei controlli interni è stata accompagnata da modifiche al controllo sulla gestione dell'azione amministrativa: vi è così un incremento dei poteri di controllo sulla gestione delle risorse finanziarie; la possibilità di disporre da parte del presidente l'adozione di un orientamento per garantire unitarietà dell'attività svolta, esercizio azione per il risarcimento del danno all'immagine e infine una nuova forma di controllo sulla gestione.

- *Controllo della Corte dei Conti sulle amministrazioni regionali*  
(articolo 61 d.l. 112/08 come convertito l. 133/2008)

L'articolo 61 del decreto legge 112/2008 come convertito dalla l. 133/2008, aveva già introdotto un consistente incremento dei poteri di controllo della Corte dei Conti sulla gestione contabile delle risorse finanziarie delle Regioni, attribuendo direttamente in capo alle sue sezioni regionali di controllo il potere di effettuare controlli sulle gestioni pubbliche in corso di svolgimento presso le amministrazioni regionali.

L'accertamento di gravi irregolarità o deviazioni da obiettivi quale esito di attività di controllo della magistratura contabile attivabile anche su iniziativa delle competenti commissioni del Consiglio regionale aveva, come esito, l'intimazione all'amministrazione regionale di controllo dell'immediata sospensione dell'impegno di spesa, nonché dei pagamenti delle somme già impegnate.

All'interno della legge di conversione (legge 133/2008), questo potenziamento del ruolo e dell'attività della Corte dei Conti non è stato confermato.

Il comma 4 dell'articolo 61 di tale legge integrando il comma 14 dell'articolo 53 del d.lgs. 165/2001 si limita a prevedere che: "Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla

Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza”.

➤ *Orientamento questioni generali (articolo 17 d.l. 78/2009)*

**L'articolo 17, comma 31 del d.l. 78/2009**, così come convertito dalla legge 102/2009, ha inoltre disposto, al fine di garantire coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei Conti, che il Presidente della Corte può disporre che le sezioni unite adottino pronunce di orientamento su questioni generali risolte in modo difforme dalle sezioni regionali, nonché sulle questioni più rilevanti, cui devono attenersi tutte le sezioni regionali di controllo.

➤ *Danno erariale (articolo 17 d.l. 78/2009)*

L'articolo 17 al comma 30-ter del d.l. 78/2009 come convertito dalla l. 102/2009, ha inoltre previsto che le procure regionali della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine subito dall'amministrazione **nei soli casi di responsabilità per danno erariale**.<sup>178</sup> Detta azione è esercitabile dal pubblico ministero contabile, a fronte di una specifica e precisa notizia di danno, qualora il danno stesso sia stato cagionato per dolo o colpa grave<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Si tratta dei casi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche).

“Articolo 7. Responsabilità per danno erariale.

1. La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271”.

<sup>179</sup> La disposizione prevede altresì che “Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e' nullo e la relativa nullità puo' essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta.”



- *I controlli di gestione (articolo 11, commi 2, 3 e 9, legge 15/2009)*<sup>180</sup>

Il comma 2 dell'articolo in esame **introduce una nuova forma di controllo**, dando la **facoltà** alla Corte dei conti di effettuare **controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento**. Tale facoltà è estesa **anche alle sezioni regionali della Corte** medesima, per quanto riguarda le gestioni delle regioni e degli enti locali (comma 3).

Come evidenziato nel Dossier di documentazione elaborato dalla Camera dei deputati<sup>181</sup> l'innovazione apportata dalla disposizione sembrerebbe riguardare sia l'oggetto del controllo sia, soprattutto, il suo contenuto.

Per quanto riguarda l'**oggetto** del controllo, mentre la normativa vigente prevede essenzialmente il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio, la norma ha per oggetto più in generale **tutta l'attività gestoria delle amministrazioni pubbliche**, anche quella che non ha ricadute immediate sul bilancio o sul patrimonio.

In relazione ai **contenuti**, il riferimento alle gestioni in corso di svolgimento fa presupporre che la Corte, debba valutare l'adeguatezza della gestione in funzione degli obiettivi prestabiliti prima che questi si realizzino o che si compiano i termini stabiliti per la loro realizzazione.

Nella seconda parte del comma 2 viene introdotta una dettagliata procedura relativa alle conseguenze della nuova forma di controllo,<sup>182</sup> il cui esito è diverso a seconda della rilevanza delle anomalie riscontrate.

d) Una prima fattispecie considera i casi più gravi in cui **le irregolarità sono tali da pregiudicare il conseguimento degli obiettivi** previsti da norme nazionali o comunitarie o da direttive governative: in questi casi la Corte qualora accerti "gravi irregolarità gestionali" o "gravi deviazioni da obiettivi,

---

<sup>180</sup> Sull'argomento si segnala il commento di G. D'Auria, La "nuova Corte dei conti", pubblicato su Astrid-online, disponibile per la consultazione presso il Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale.

<sup>181</sup> Il Dossier di documentazione dalla Camera dei deputati afferma che "In altre parole alla Corte è affidato, oltre al controllo sui risultati finali della gestione previsto dalla legge vigente, anche il controllo degli atti e delle attività predisposti dalle amministrazioni per il perseguimento degli obiettivi loro assegnati volti al conseguimento di quei risultati". Il Dossier è consultabile alla pagina:

[http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/SA2031.htm#\\_Toc221506959](http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/SA2031.htm#_Toc221506959).

<sup>182</sup> La normativa vigente prevede come unici esiti del controllo di gestione il referto sui controlli eseguiti che la Corte invia annualmente al Parlamento, ai Consigli regionali e alle amministrazioni interessate e le osservazioni che sempre la Corte può inviare in ogni momento alle singole amministrazioni.

procedure o tempi di attuazione” è tenuta ad individuarne le cause, anche in contraddittorio con l’amministrazione e provvede darne comunicazione al Ministro competente. La comunicazione assume la forma di decreto del Presidente della Corte, emanato su proposta della sezione competente e opportunamente motivato.<sup>183</sup>Non viene previsto nulla riguardo alla durata della sospensione, né alla destinazione delle somme eventualmente non impegnate.

e) una seconda fattispecie riguarda il riscontro di “**rilevanti ritardi**” nella realizzazione di piani e programmi, o nell’erogazione di contributi, o nel trasferimento di fondi. Anche in questi casi la procedura da seguire è analoga a quella prevista per le irregolarità riscontrate nell’attuazione di programmi previsti da provvedimenti normativi: individuazione delle cause in contraddittorio con l’amministrazione e comunicazione al Ministro con decreto motivato del Presidente della Corte. Entro sessanta giorni l’amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte.

Come già sopra esposto, il comma 3 **estende la nuova forma di controllo in corso di gestione** prevista per le amministrazioni statali, **anche alle amministrazioni regionali e locali.**

**La funzione di controllo spetta in questo caso alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, previo concerto con il Presidente della Corte.** L’oggetto del controllo e le procedure sono analoghe a quelle viste sopra con la differenza che le funzioni del Ministro competente si intendono attribuite ai “rispettivi organi di governo” e le comunicazioni non sono rese al Parlamento, bensì alle rispettive assemblee elettive.

Il comma 9 reca uno stanziamento *ad hoc* (5 milioni), a decorrere dal 2009, per consentire lo svolgimento delle funzioni di cui ai commi 2 e 3. Lo stesso comma dispone una conseguente riduzione lineare degli stanziamenti di spesa di parte corrente determinata dalla tabella C della legge finanziaria 2008.

---

<sup>183</sup> La disposizione stabilisce, inoltre, che il Ministro interessato, una volta raggiunto dalla comunicazione della Corte, può decidere di intervenire disponendo la sospensione dell’impegno di somme stanziare sui relativi capitoli di spesa. Il provvedimento di sospensione è adottato con decreto ministeriale che viene comunicato al Parlamento e alla presidenza della Corte dei conti.

## 6.5 Poteri ispettivi

### 6.5.1 Studio e valutazione qualità servizi- CNEL (articolo 9, legge 15/2009)

L'articolo 9, aggiungendo l'articolo 10-bis alla legge 30 dicembre 1986, n. 936 “Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro”, attribuisce alcune **nuove competenze al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** (CNEL) che le esercita nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Ribadendo il richiamo all'articolo 99 Cost.<sup>184</sup>, il nuovo articolo 10-bis conferisce al Consiglio ulteriori attribuzioni, in parte nuove, in parte specifiche o integrative, concernenti soprattutto lo studio e la valutazione della qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo a:

a) la predisposizione di una **Relazione annuale al Parlamento e al Governo** sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini;

b) la messa a punto di una Relazione annuale sulla stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale, attraverso la tenuta di un **Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico**, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello;

c) la promozione e l'organizzazione di una **Conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche**, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di

---

<sup>184</sup> Ai sensi del primo comma dell'articolo 99, il CNEL è composto “di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa”.

Il secondo comma individua nel CNEL un “organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge”.

Il terzo comma gli attribuisce l'iniziativa legislativa e prevede che il CNEL possa contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale, rinviando alla legge la fissazione dei relativi principi e limiti.

informazione, per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti.

#### 6.5.2 Ispettorato funzione pubblica (articolo 71 del d.lgs. 150/2009)

Il “Brunetta” prevede un ampliamento dei poteri dell'Ispettorato della Funzione pubblica già istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica. L'ispettorato opera alle dipendenze del Ministro delegato.

Pur essendo già previsto dalla precedente normativa, ora viene rafforzato nella funzione ispettiva.

L'articolo 71 del “Brunetta”, infatti sostituisce il comma 6 dell'articolo 60 del d.lgs. 165/2001 novellando le linee di controllo che contraddistinguono l'azione dell'Ispettorato che si possono così sintetizzare:

a) controllo della conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, nonché sull'efficacia con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure;

b) verifica sul corretto conferimento degli incarichi e dei rapporti di collaborazione per il controllo dei quali si avvale dei dati comunicati dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 53<sup>185</sup>;

c) controllo sull'esercizio dei poteri disciplinari, nonché sul controllo dei costi, dei rendimenti, dei risultati, dei risultati di verifica dei carichi di lavoro<sup>186</sup>;

d) controllare su segnalazione dei cittadini o di pubblici dipendenti l'operato delle amministrazioni pubbliche chiedendo chiarimenti ed esprimendo valutazioni che debbono essere obbligatoriamente valutate ai fini dell'individuazione di responsabilità ed eventuali sanzioni disciplinari<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> Per l'esercizio delle proprie verifiche può peraltro “avvalersi della Guardia di Finanza che opera nell'esercizio dei poteri ad essa attribuiti dalle leggi vigenti”.

<sup>186</sup> L'articolo prevede inoltre che l'Ispettorato per la funzione pubblica collabori alle verifiche ispettive dei servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati.

<sup>187</sup> La norma per esteso dispone: “L'Ispettorato, inoltre, al fine di corrispondere a segnalazione da parte di cittadini o pubblici dipendenti circa presunte irregolarità, ritardi o inadempienze delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, può richiedere chiarimenti e riscontri in relazione ai quali l'amministrazione ha l'obbligo di rispondere, anche per via telematica, entro quindici giorni. A conclusione degli accertamenti, gli esiti delle verifiche svolte dell'Ispettorato costituiscono obbligo di valutazione, ai fini dell'individuazione delle responsabilità e delle

**7. Assenze per malattia e permesso retribuito dei dipendenti della PA (articolo 71, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008; articolo 17, comma 23, d.l. 78/2009 come convertito l. 102/2009; articolo 69 e 72, comma 1, lett. a) d.lgs. 150/2009)**

*7.1. Regime delle assenze*

Il regime delle assenze per malattia e dei permessi retribuiti per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, **ivi comprese le regioni**, è stato rivisto, **dall'articolo 71 del decreto legge 112/2008<sup>188</sup> come convertito nella l. 133/2008**, che ha introdotto una **disciplina più restrittiva**, che è poi stata, **in parte, mitigata dalla successiva legge 102/2009 e, in parte, abrogata dall'articolo 72, comma 1, lett. a) del decreto legislativo attuativo della legge 15/2009.**

In particolare, per le **assenze per malattia** si prevede che:

*1. Primi 10 giorni di assenza*

Per i periodi di assenza di qualunque durata, ai dipendenti della PA, **nei primi 10 giorni di assenza**, è corrisposto **il trattamento economico fondamentale con esclusione** di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio.

Sono fatti salvi i trattamenti più favorevoli previsti dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a day

---

eventuali sanzioni disciplinari di cui all'articolo. 55, per l'amministrazione medesima. Gli ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale ed hanno l'obbligo, ove ne ricorrano le condizioni, di denunciare alla Procura generale della Corte dei conti le irregolarità riscontrate.

<sup>188</sup> Sulla legittimità dell'articolo 71 cfr. l'articolo di Paolo Jori, "La legittimità costituzionale dell'articolo 71 della legge 6 agosto 2008 n. 133 concernente: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", pubblicato su LexItalia.it (consultabile presso il Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale).

hospital, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita.

L'articolo 17, comma 23 lett. a) del d.l. 78/2009 come convertito l. 102/2009, ha modificato il comma 1 bis dell'articolo 71 dello stesso, prevedendo, inoltre, che, a decorrere dall'anno 2009, limitatamente alle assenze per malattia del personale del comparto sicurezza e difesa nonché del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, gli emolumenti di carattere continuativo correlati allo specifico status e alle peculiari condizioni di impiego di tale personale sono equiparati al trattamento economico fondamentale.<sup>189</sup>

## 2. Secondo evento malattia o periodo di oltre 10 giorni

Per i periodi di **assenza superiori a 10 giorni**, e, in ogni caso, **dopo il secondo evento di malattia nel corso dell'anno:**

- il decreto legislativo attuativo della legge 15/2009, all'articolo 72, comma 1, lettera a) ha **abrogato il comma 2 dell' articolo 71 del d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008**<sup>190</sup> e l'articolo 68 del citato decreto legislativo ha confermato la norma in base alla quale, nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare, l'assenza deve essere giustificata mediante **certificazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale**. L'originaria versione del comma 2 articolo 71 del d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008, prevedeva la possibilità di giustificare dette assenze esibendo esclusivamente la certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica.<sup>191</sup> In applicazione della legge delega n. 15/ 2009 si è pertanto

---

<sup>189</sup> Il d.l. 112/08 come convertito l.133/2008, prevedeva, invece, che le disposizioni sul regime delle assenze per malattia non si applicassero al comparto sicurezza e difesa per le malattie conseguenti a lesioni riportate in attività operative ed addestrative.

<sup>190</sup> Prima della modifica introdotta dall'articolo 17, comma 23 della legge 102/2009, il comma 71 del d.l. 112/2008 disponeva che l'assenza veniva giustificata esclusivamente mediante presentazione di certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica, al fine di rendere più rigorosa la certificazione della malattia.

La modifica introdotta dalla legge 102/2009 come convertito l. 133/2008, conferma quanto già precisato con il parere dell'UPPA n. 45/2008 e con la circolare prot. n. 35862/DB0304 del 7 agosto 2008.

<sup>191</sup> Sul punto, la Funzione pubblica, con il parere n. 45 del 4 luglio 2008, aveva affermato che erano da ritenersi valide anche le certificazioni rilasciate dai medici convenzionati con il Ssn. Inoltre la circolare n. 7 del 17 luglio 2008 osservava che la fattispecie della malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni "si realizza sia nel caso di attestazione mediante un

provveduto a creare un sistema di controlli sulle assenze (per malattia) che negli intenti de legislatore vuole rendere efficiente il sistema e individuare sistematicamente coloro che “abusano” del certificato medico per stare assenti dal lavoro.

### 3. Fasce orarie di reperibilità del dipendente pubblico durante l'assenza per malattia

L'articolo 17, comma 23 della legge 102/2009 ha soppresso il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 71 del d.l. 112/08 come convertito nella l. 133/2008, con il quale erano state ampliate le fasce di reperibilità entro le quali dovevano essere effettuate le visite mediche di controllo<sup>192</sup>. Venivano, pertanto, ripristinate le fasce orarie di reperibilità in vigore precedentemente: dalle 10.00 alle 12.00 e dalle 17 alle 19, come disposto dalla legge 11 novembre 1983 n. 638.

Da ultimo, il decreto legislativo attuativo della legge 15/2009, ha disposto che le suddette **fasce orarie di reperibilità** del lavoratore pubblico **saranno stabilite con decreto del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione**. A prevederlo è l'articolo 69 che introduce, all'interno del d.lgs. 165/2001, l'articolo 55-septies, riguardante i controlli sulle assenze dei dipendenti pubblici.<sup>193</sup>

---

unico certificato dell'intera assenza sia nell'ipotesi in cui in occasione dell'evento originario sia stata indicata una prognosi successivamente protratta mediante altro/i certificato/i, sempre che l'assenza sia continuativa (“malattia protratta”), chiarendo altresì che, “in base alla norma, nella nozione di “secondo evento” rientra anche l'ipotesi di un solo giorno di malattia successivo ad un precedente e distinto “evento” di un solo giorno”.

Con riferimento alla disposizione secondo cui l'assenza per malattia deve essere giustificata mediante certificato medico rilasciato da struttura sanitaria pubblica, nella circolare si affermava che “la norma sicuramente esclude che nelle ipotesi descritte la certificazione a giustificazione dell'assenza possa esse rilasciata da un medico libero professionista non convenzionato con il Servizio sanitario nazionale”. Peraltro, adottando un'interpretazione che andava al di là del dato meramente testuale della disposizione, la circolare chiariva che “deve ritenersi ugualmente ammissibile la certificazione rilasciata dalle persone fisiche che comunque fanno parte del Servizio in questione e, cioè, dai medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale”.

Detta interpretazione è stata, poi, tradotta in diritto positivo dall'articolo 17, c. 23, lett. b), del dl 78/2009 come convertito l. 102/2009.

<sup>192</sup> Il periodo soppresso dell'articolo 71, comma 3 della legge 133/2008 prevedeva le seguenti fasce di reperibilità del lavoratore, entro le quali dovevano essere effettuate le visite mediche di controllo: dalle 8 alle 13 e dalle 14 alle 20 di tutti i giorni, compresi i non lavorativi e i festivi.

<sup>193</sup> Sull'argomento è intervenuta la circolare del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 11 novembre 2009 che ha ribadito che le fasce orarie attualmente da osservare per l'effettuazione delle visite fiscali sono quelle comprese tra le ore 10 e le ore 12 e tra le ore 17 e le ore 19. Detta circolare ha altresì anticipato che il ministero interverrà ancora su questo aspetto, ampliando ulteriormente le fasce orarie e introducendo delle deroghe all'obbligo di reperibilità in considerazione di specifiche situazioni anche in relazione a stati patologici particolari.

È opportuno rammentare che gli oneri per le visite fiscali sono a carico delle Asl (e dunque dei bilanci regionali), in base a quanto previsto dal comma 5-bis dell'articolo 71 del d.l. 112/2008 come convertito nella l. 133/2008 (introdotto dall'articolo 17, c. 23, lett. e) del d.l. 78/2009 come convertito l. 102/2009). In tal modo si chiarisce definitivamente<sup>194</sup> che gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia effettuati dall'ASL, su richiesta delle amministrazioni pubbliche interessate, rientrano nei compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale.

Inoltre si prevede che a decorrere dall'anno 2010, in sede di riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, una quota di finanziamento destinata a tali scopi, è ripartita fra le regioni tenendo conto dell'incidenza sui propri territori di dipendenti pubblici e che gli accertamenti sono effettuati nei limiti delle ordinarie risorse disponibili.

#### 4 Invio telematico della certificazione medica all'Inps

L'art. 69 del d.lgs. 150/2009 prevede l'obbligo, a carico del medico o della struttura sanitaria, di inviare telematicamente all'Inps la certificazione medica in tutti i casi di assenza per malattia, con l'evidente scopo di ridurre la spesa pubblica.

Le modalità di trasmissione sono le stesse previste per il settore privato, di cui all'articolo 50, c. 5-bis, del d.lgs. 269/2003 (legge 326/2003). L'Inps, appena ricevuta la certificazione medica, provvede ad inoltrarla, con le stesse modalità, all'amministrazione interessata. L'inosservanza di questi obblighi configura la fattispecie di illecito disciplinare e, in caso di reiterazione, può far scattare anche il licenziamento (nel caso della struttura sanitaria) o la decadenza della convenzione, per i medici in rapporto convenzionale con le aziende sanitarie locali.

#### *7.2. Controlli in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente (articolo 72 d.lgs. 150/2009)*

---

<sup>194</sup> Quanto sopra descritto nonostante la Cassazione, sezione civile, con la sentenza n. 13992/2008 abbia dato ragione ad un'Asl toscana, evidenziando come l'attività del medico durante le visite fiscali è volta all'accertamento delle ragioni di assenza e non alla cura del soggetto.



Per quanto attiene il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente, **l'articolo 72 del decreto legislativo attuativo della legge 15/2009 ha abrogato l'articolo 71 comma 3 del d.l. 112/2008 come convertito nella l. 133/2008**, che prevedeva detto controllo anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative, e ha inserito, all'articolo 69 comma 5 una disposizione di identico contenuto. Pertanto **l'amministrazione pubblica è tenuta ad attivare i controlli**, attraverso le strutture dell'Asl competente territorialmente, in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente, **anche nel caso di assenza di un solo giorno**, tenuto conto delle esigenze funzionali ed organizzative (articolo 55-septies, c. 5, primo periodo, d.lgs. 165/2001).

Su quest'ultimo aspetto, la circolare della funzione pubblica n. 7/2008 aveva già chiarito che la richiesta di visita fiscale è sempre obbligatoria, anche nelle ipotesi di un solo giorno, salvo particolari impedimenti derivanti da un eccezionale carico di lavoro o urgenze della giornata.

Infine, il comma 6, articolo 55 septies, a chiusura delle indicazioni sui controlli sulla assenze per malattia:

- riafferma con chiarezza che il controllo ha il principale scopo di colpire eventuali condotte assenteistiche nell'interesse della funzionalità dell'ufficio;
- individua nel responsabile della struttura in cui il dipendente lavora, nonché nel dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale, coloro che, secondo le rispettive competenze, curano l'osservanza delle precedenti disposizioni;
- prevede, infine, (a carico dei soggetti preposti, testé individuati), nel caso in cui non curino l'osservanza delle precedenti disposizioni, l'applicazione di una sanzione e del mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale ai sensi rispettivamente dell'articolo 55 *sexies*, comma 3, nonché dell'articolo 21 del d.lgs. 165/2001 così come modificati dal d.lgs. "Brunetta".

### *7.3. Responsabilità dirigenziale (articolo 69 d.lgs. 150/2009)*

L'osservanza delle predette disposizioni è affidata al responsabile della struttura (direzione o settore) a cui appartiene il dipendente e al direttore del personale dell'amministrazione pubblica, con l'obiettivo di «*prevenire o contrastare, nell'interesse della funzionalità dell'ufficio, le condotte*

*assenteistiche*» (articolo 69 del decreto legislativo attuativo della legge 15/2009 che introduce l'art. 55 septies del d.lgs. 165/2001)<sup>195</sup>.

Al riguardo, trovano applicazione l'articolo 21 del d.lgs. 165/2001 (modificato dall'articolo 41 del decreto attuativo della legge 15/2009), che fa riferimento alla responsabilità disciplinare in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi o per l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, e l'articolo 55-sexies del d.lgs. 165/2001 (introdotto dall'articolo 69 del decreto attuativo della legge “Brunetta”), che disciplina il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare.

#### *7.4. Permessi retribuiti (articolo 71 del d.lgs. 112/2008)*

L'articolo 71 del d.l. 112/2008 come convertito nella l. 133/2008, introduce alcune modifiche in materia di disciplina dei permessi retribuiti: viene stabilito che i permessi introdotti dalla contrattazione collettiva, nonché quelli previsti dalla normativa di settore, attualmente fruiti alternativamente in giorni o in ore, possano essere fruiti soltanto a ore, fermi restando i tetti massimi già previsti dalle normative vigenti. Nel caso di fruizione dell'intera giornata lavorativa, l'incidenza dell'assenza sul monte ore a disposizione del dipendente, per ciascuna tipologia, viene computata con riferimento all'orario di lavoro che il medesimo avrebbe dovuto osservare nella giornata di assenza.<sup>196</sup>

### **8. Responsabilità dei dipendenti pubblici e sanzioni disciplinari (articolo 7, comma 1, legge 15/2009)**

#### *8.1. La legge delega 15/2009*

La legge 15 individua, tra le altre, quale sua finalità quella di aumentare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa

---

<sup>195</sup> Cfr. voce “Dirigenti”.

<sup>196</sup> L'articolo 17, comma 23 della legge 102/2009 ha abrogato il comma 5 dell'articolo 71 della legge 133/2008 il quale non equiparava le assenze dal servizio (permessi) alla presenza in servizio ai fini della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa. Facevano eccezione le assenze per congedo di maternità, compresa l'interdizione anticipata dal lavoro, e per congedo di paternità, le assenze dovute alla fruizione di permessi per lutto, per citazione a testimoniare e per l'espletamento delle funzioni di giudice popolare, nonché le assenze previste dall'articolo 4, c. 1, della legge n. 53/2000, ossia il permesso retribuito di tre giorni lavorativi all'anno nel caso di decesso o di documentata grave infermità del coniuge od un parente entro il secondo grado o del convivente, e, per i soli dipendenti portatori di handicap grave, i permessi di cui all'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

produttività e di assenteismo. In tal senso l'articolo 7, **comma 1**, attribuisce al Governo la delega per l'adozione di uno o più decreti legislativi in materia di **sanzioni disciplinari** e di **responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche**, già disciplinata dall'articolo 55 del d.lgs. 165/2001<sup>197</sup>, nonché dalle norme speciali vigenti in materia.

Nella normativa da adottare da parte del legislatore delegato dovranno essere contenute le disposizioni inderogabili che andranno inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile<sup>198</sup>.

Per l'esercizio della delega sono individuati i seguenti **principi e criteri direttivi (comma 2)**:

➤ **semplificazione** delle fasi dei procedimenti disciplinari e **razionalizzazione** dei tempi del procedimento disciplinare, con la ridefinizione della natura e dell'entità dei relativi termini e con strumenti per una sollecita ed efficace acquisizione delle prove, oltre all'obbligo della comunicazione immediata, per via telematica, della sentenza penale alle amministrazioni interessate (lettera a));

➤ la previsione che **il procedimento disciplinare** possa proseguire e concludersi **anche in pendenza del procedimento penale**, stabilendo meccanismi di raccordo tra i due procedimenti (lettera b));

➤ la definizione della tipologia delle **infrazioni** che, per la loro gravità, comportano **l'irrogazione della sanzione disciplinare del licenziamento**, comprendendo i casi di scarso rendimento, di attestazioni non veritiere di presenze e di presentazione di certificati medici non veritieri da parte di pubblici dipendenti.

Le ultime due ipotesi di condotta - sono configurate quali **autonome fattispecie di reato**, per le quali si prevede che la pena sia non inferiore a quella stabilita per il delitto di truffa aggravata, di cui all'articolo 640, secondo

---

<sup>197</sup> Con l'articolo 55 del d.lgs. 165/2001 si è realizzata la privatizzazione e contrattualizzazione della responsabilità disciplinare: agli organi preposti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assegnati capacità e poteri del privato datore di lavoro, realizzando un modello finalizzato allo snellimento dell'azione amministrativa.

<sup>198</sup> Gli articoli del codice civile richiamati operano la sostituzione di norme imperative all'interno di contratti. Per l'articolo 1339 c.c., in tema di 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. Per l'articolo 1419 c.c., secondo comma, in tema di nullità parziale, la nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative.

comma, del codice penale<sup>199</sup>, ossia la reclusione da uno a cinque anni e la multa da euro 309 a euro 1.549. Inoltre, analogamente a quanto previsto per i casi di truffa aggravata, si prevede la procedibilità d'ufficio (lettera c));

➤ la previsione di **meccanismi rigorosi per l'esercizio dei controlli medici durante il periodo di assenza per malattia del dipendente**, nonché la responsabilità disciplinare e, se pubblico dipendente, il licenziamento per giusta causa, per il medico che concorra alla falsificazione di documenti attestanti lo stato di malattia ovvero violi i canoni di diligenza professionale nell'accertamento della patologia (lettera d))<sup>200</sup>;

➤ la previsione, **a carico del dipendente responsabile, dell'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale**, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all'immagine subito dall'amministrazione (lettera e));

➤ la previsione del **divieto di attribuzione di aumenti retributivi ai dipendenti di uffici o strutture risultati responsabili di grave inefficienza e improduttività** (lettera f));

➤ la previsione di **illecito disciplinare in relazione alla condotta colposa del pubblico dipendente** che abbia determinato la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento di danni (lettera g));

---

<sup>199</sup> L'articolo 640 del Codice penale, che contempla il delitto di truffa, stabilisce che chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 51 a euro 1.032.

Il secondo comma dell'articolo 640 prevede che la pena è aggravata (reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 309 a euro 1.549) se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare; se il fatto è commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell'autorità.

Il terzo comma sancisce che il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo nei casi di truffa aggravata, per i quali è prevista la punibilità di ufficio.

<sup>200</sup> Una nuova disciplina relativa ai periodi di assenza per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti pubblici era già stata introdotta con l'articolo 71 del d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008. A tal riguardo, al fine di rendere più rigorosa la certificazione della malattia, è stato previsto l'obbligo, nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare, di ricorrere esclusivamente ad una struttura sanitaria pubblica per il rilascio della certificazione medica (comma 2). Inoltre sono state modificate le fasce orarie di reperibilità del lavoratore entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo.

Cfr. il Focus n. 14 del 4 luglio 2008 "La manovra finanziaria: il DPEF, il d.lgs. 25 giugno 2008, n. 112 come convertito l.133/2008 e il disegno di legge delega c.d. "Brunetta". Prime note di lettura" alla pagina:

[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/manovra\\_finanziaria\\_14.pdf](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/manovra_finanziaria_14.pdf).

- la previsione di **procedure e modalità per il collocamento a disposizione ed il licenziamento**, nel rispetto del principio del contraddittorio, del personale che abbia arrecato grave danno al normale funzionamento degli uffici di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale (lettera h));
- la previsione di **ipotesi di illecito disciplinare nei confronti dei soggetti responsabili, per negligenza, del mancato esercizio o della decadenza dell'azione disciplinare** (lettera i));
- la previsione della **responsabilità erariale dei dirigenti** degli uffici in caso di mancata individuazione delle unità in esubero (lettera l));
- l'ampliamento dei poteri disciplinari assegnati al dirigente prevedendo l'erogazione di **sanzioni conservative** quali, tra le altre, la multa o la sospensione del rapporto di lavoro, nel rispetto del principio del contraddittorio (lettera m));
- la previsione dell'equipollenza tra la affissione del codice disciplinare all'ingresso della sede di lavoro e la sua pubblicazione nel sito web dell'amministrazione (lettera n));
- **l'abolizione dei Collegi arbitrali di disciplina** vietando espressamente la loro istituzione in sede di contrattazione collettiva (lettera o)).
- l'obbligo per il personale a contatto con il pubblico di indossare un **cartellino identificativo**, o, in alternativa, l'esposizione sulla scrivania di una targhetta con l'indicazione del nome e del cognome dell'impiegato. Possono essere esclusi da tali obblighi determinate categorie di personale, in relazione alla specificità e particolare natura dei compiti attribuiti.

## 8.2 Il decreto legislativo 150: ambito di applicazione oggettivo e soggettivo (articoli 67, 68, 69, 73)

Il Capo IV del “Brunetta” affronta la responsabilità disciplinare e le sanzioni.

In particolare, il capo si apre con **l'articolo 67** del d.lgs. “Brunetta” il quale persegue come finalità il potenziamento del livello di efficienza<sup>201</sup> degli uffici pubblici e di contrasto ai fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo.

---

<sup>201</sup> Secondo la comune accezione di efficienza della p.a. come (rapporto tra i mezzi impiegati e gli obiettivi conseguiti) in particolare in Carlo Manacorda, Contabilità pubblica, 2005, Ed.

Peraltro tale concetto di efficienza , legato all'applicazione delle misure sanzionatorie), appare già presente e condiviso negli intendimenti dei precedenti governi<sup>202</sup>.

Con le previsioni dei successivi artt. 68 e 69 (che modificano l'articolo 55 e introducono gli articoli da 55 bis a 55 octies all'interno del d.lgs. 165/2001) si delinea il quadro della materia delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti.

A mente dell'articolo 55, comma 1 (così come modificato dall'articolo 68 comma 1 del d.lgs. "Brunetta") le nuove disposizioni costituiscono **norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419<sup>203</sup>, secondo comma, del codice civile, e si applicano in tutte le Amministrazioni pubbliche** (di cui all'articolo 1, comma 2) ai rapporti di lavoro (di cui all'articolo 2, comma 2) del Testo unico sul pubblico impiego.

L'articolo 73 in tal senso prevede che le disposizioni non incompatibili con quelle del decreto, concernenti singole amministrazioni e recanti fattispecie sanzionatorie specificamente concernenti i rapporti di lavoro del personale di cui all'articolo 2, comma 2, del d.lgs. 165/2001, continuino ad essere applicabili fino al primo rinnovo del contratto collettivo di settore successivo alla data di entrata in vigore del decreto.

L'introduzione di norme imperative, sancita nell'articolo 66 d.lgs. "Brunetta", sottrae al confronto tra il datore di lavoro e i sindacati, proprio una delle materie (la tipologia delle sanzioni disciplinari) che era stata uno degli "indici" per affermare la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici.

Il legislatore interviene:

a) modificando il regime sanzionatorio riguardo ad alcune violazioni;

---

Giappichelli, p. 11: "l'efficienza produttiva si realizza allorché la produzione di una determinata quantità di output è ottenuta con il minor impiego possibile di input - minimizzazione dei costi - ovvero quando una data disponibilità di input si ottiene la massima quantità di output - massimizzazione del prodotto. L'efficienza dipende anche dall'organizzazione dell'azienda, e richiede che tutto il processo produttivo avvenga secondo programmi e regole individuate.

<sup>202</sup> Si consideri, infatti, che nella Direttiva Nicolis 8/2007 (op. cit.) considerando che "le pubbliche amministrazioni, oltre ad assicurare il perseguimento del proprio fine istituzionale, sono tenute anche a mantenere un'immagine positiva della propria organizzazione" si dichiara che "il perfezionamento delle procedure sanzionatorie integra il presupposto per diffondere un'immagine di efficienza dell'apparato".

<sup>203</sup> L'articolo 1339 c.c. prevede l'inserzione automatica delle clausole imposte dalla legge , anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti. L'articolo 1419 c.c., 2° comma dispone che la nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative.

- b) intervenendo sulla struttura del procedimento disciplinare;
- c) individuando specifiche ipotesi di responsabilità disciplinare.

Il nuovo comma 2 dell'articolo 55 del d.lgs. 165/01, così come modificato dall'art. 68 del d.lgs. 150/2009, presenta aspetti di continuità e di novità rispetto alla disciplina precedente. In particolare, conferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, nonché l'applicazione dell'articolo 2106 c.c..

Il richiamo all'articolo 2106<sup>204</sup> c.c. rende, ancora, utilizzabile nella valutazione ed irrogazione della sanzione disciplinare **l'applicazione del principio di proporzionalità** (della cui trasposizione pratica si ha un esempio nei criteri generali elencati all'articolo nell' artt. 3, commi 1, 2 e 3 del C.C.N.L. dell'11.4.2008 per il personale non dirigente del comparto "Regioni ed Autonomie locali")<sup>205</sup>.

Il comma 2 dell'articolo 55 del d.lgs. 165/2001 novellato, presenta una novità rilevante: l'eliminazione del riferimento all'articolo 7, commi 1, 5 della l. 20 maggio 1970, n. 300 ("Statuto dei lavoratori").

Infatti sia l'obbligo a carico del datore di lavoro di rendere conoscibile il codice disciplinare (imposto dal comma 1 del citato articolo 7 dello Statuto dei lavoratori)<sup>206</sup>, sia il rispetto di un termine per garantire la conoscibilità dell'addebito con la conseguente possibilità di approntare una strategia difensiva (5 comma)<sup>207</sup> sono stati riscritti nel nuovo testo.

In realtà proprio con riferimento alla conoscibilità il legislatore dopo aver provveduto ad indicare le "fonti normative" del regime sanzionatorio<sup>208</sup>, il "Brunetta" stabilisce la novità della **pubblicazione sul sito istituzionale**

---

<sup>204</sup> L'articolo 2106 c.c. recita: «L'inosservanza delle disposizioni contenute nei due articoli precedenti può dar luogo alla applicazione di sanzioni disciplinari, secondo la gravità dell'infrazione». Gli artt. 2104 e 2105 c.c. descrivono rispettivamente l'ampiezza della "diligenza del prestatore di lavoro", nonché dell'"obbligo di fedeltà".

<sup>205</sup> Si pone in evidenza che il principio di proporzionalità è inserito nel capo relativo alla responsabilità dei dipendenti. Si potrebbe però sostenere che il principio di proporzionalità sia da considerare un principio generale che riguarda anche la figura dirigenziale.

<sup>206</sup> Per comodità di esposizione si riporta il testo del comma in oggetto: "Le norme disciplinari relative alle sanzioni, alle infrazioni in relazione quali ciascuna di esse può essere applicata ed alle procedure di contestazione delle stesse, devono essere portate a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti".

<sup>207</sup> Il testo del comma 5 è: "In ogni caso, i provvedimenti disciplinari più gravi del rimprovero verbale non possono essere applicati prima che siano trascorsi cinque giorni dalla contestazione per iscritto del fatto che vi ha dato causa".

<sup>208</sup> Recita infatti il n. 2, 2° e 3° capoverso, dell'articolo 66 d.lgs. "Brunetta": "Salvo quanto previsto dalle disposizioni del presente Capo, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi. La pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni, equivale a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro".

**del codice disciplinare.** Tale scelta sembra andare nella direzione della eliminazione della carta (intesa come riduzione dei costi), nonché della trasparenza attraverso la possibilità che anche i cittadini “conoscano” il sistema sanzionatorio cui sono sottoposti i dipendenti pubblici.

Lo stesso comma 2 presenta poi un'altra novità: non si prevede più l'applicazione del comma 8<sup>209</sup> dell'articolo 7 dello Statuto dei lavoratori con riguardo alla disciplina applicabile ai dipendenti pubblici.

Secondo autorevole dottrina<sup>210</sup> l'articolo 7, comma 8, dello Statuto dei lavoratori, testimoniava in modo evidente il passaggio ad assetti privatistici in quanto, nella configurazione (anteriore al cosiddetto testo unico sul pubblico impiego), ad una automaticità tipica del diritto penale rilevabile in sede di applicazione della sanzione, non corrispondeva affatto un'altrettanto automatica cancellazione degli effetti della recidiva al decorrere di un dato periodo di tempo.<sup>211</sup>

Pertanto, si sottolineava come l'adozione da parte dell'articolo 55, d.lgs. n. 165/2001 della regola dell'articolo 7, comma 8 dello Statuto dei lavoratori comportasse l'automatica **cancellazione della recidiva**<sup>212</sup> allo spirare del termine dei due anni dall'applicazione delle pene disciplinari, vincolando in tal senso l'esercizio del potere sanzionatorio dell'amministrazione.

Il nuovo assetto previsto dal d.lgs. “Brunetta” **vincola l'Amministrazione a considerare nel giudizio disciplinare ogni precedente sanzione del dipendente**, avendo solo la possibilità di effettuare un giudizio di bilanciamento tra questo elemento negativo e altri eventualmente favorevoli (ad es. buona condotta successiva), in applicazione della proporzionalità della pena da irrogare in concreto.

---

<sup>209</sup> Il comma 8 recita: “Non può tenersi conto ad alcun effetto delle sanzioni disciplinari decorsi due anni dalla loro applicazione”.

<sup>210</sup> S. Mainardi, “Diritto del lavoro”, Commentario a cura diretto da Franco Carinci, 2004, 876 ss.

<sup>211</sup> Era infatti necessario un giudizio del tutto discrezionale da parte dell'amministrazione che, in presenza di determinati requisiti, verificava il ravvedimento del soggetto concedendo o meno la riabilitazione.

<sup>212</sup> Va segnalato tuttavia che l'art. 6, c. 3 della dall'ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente de l comparto regioni autonomie locali (area II) quadriennio normativo 2006 – 2009 biennio economico 2006 – 2007 recita testualmente: “Non può tenersi conto ai fini di altro procedimento disciplinare, delle sanzioni disciplinari decorsi due anni dalla loro applicazione”.



### 8.3. Le cause di responsabilità e le relative sanzioni (articolo 69 del d.lgs. 150/2009)

#### 8.3.1 Premesse

Come si è visto, la materia della responsabilità<sup>213</sup> rappresenta il punto di ricaduta dell'insieme delle riforme fin qui descritte. Infatti al fine di rendere perentori ed efficaci alcune delle riforme introdotte, il “Brunetta” prevede, ribadisce o rafforza alcune ipotesi di responsabilità per i dipendenti già previste, in altri casi ne introduce di nuove.

In tal senso, l'**articolo 69** costituisce uno dei cardini della nuovo assetto normativo realizzato dal legislatore: qui sono contenute disposizioni tese a contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo”, nonché per “potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici”<sup>214</sup>, come si evince dalle tipologie di responsabilità create.

Non solo: è necessario rilevare che il “Brunetta” disegna un nuovo assetto del licenziamento disciplinare.

Infatti, in applicazione dei principi generali l'articolo 55 quater del d.lgs. 165/2001 così come modificato dall'art 69 del d.lgs. “Brunetta”, prevede che, rimanendo ferma la disciplina del licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve le ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento nelle ipotesi seguenti ipotesi:

1. falsa attestazione della presenza in servizio, anche mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia;
2. assenza priva di valida giustificazione;
3. rifiuto ingiustificato al trasferimento;
4. falsità documentali o dichiarative in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro o di progressione di carriera;
5. reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui;

---

<sup>213</sup> Con riguardo alla responsabilità dirigenziale, cfr. voce “Dirigenti”.

<sup>214</sup> Principi ispiratori della riforma del sistema sanzionatorio espressi dal d.lgs. “Brunetta” nell'articolo 67, n. 1.

6. condanna penale definitiva in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua, dai pubblici uffici, ovvero, l'estinzione, comunque denominata del rapporto di lavoro.

Inoltre, in ossequio alla legge delega n. 15 del 4 marzo 2009<sup>215</sup> il d.lgs. “Brunetta” ha provveduto ad individuare (*rectius* **valutare**) alcune tipologie di infrazioni (già sanzionate dal codice disciplinare contenuto nel contratto collettivo dell'11.4.2008 per il personale non dirigente del comparto Regioni e Autonomie locali) di gravità tale da comportare **il licenziamento**.

Qui di seguito sono state analizzate le diverse ipotesi di responsabilità previste.

### 8.3.2 Responsabilità per false attestazioni

L'articolo 69 introduce un nel d.lgs 165, un nuovo articolo 55 *quater*.

Con la lettera a) di tale disposizione è sanzionata “**la falsa attestazione della presenza in servizio**, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una **certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia**”.

Per tali condotte (commesse sia dal dipendente, che dal medico, nonché da chiunque altro concorra) è previsto **il licenziamento senza preavviso** e anche una **fattispecie autonoma di reato** (nell'articolo 55 quinquies) che prevede la pena della reclusione da uno a cinque anni e la multa da 400 a 1600 euro.

**Lettere d), e) ed f) del nuovo articolo 55 quater** del d.lgs. 165/2001 attribuiscono responsabilità anche per;

- falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera;
- reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui;

---

<sup>215</sup> L'articolo 7 comma 2, lett. c) dispone: “definire la tipologia delle infrazioni che, per la loro gravità, comportano l'irrogazione della sanzione disciplinare del licenziamento...”.

➤ condanna penale definitiva in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua, dai pubblici uffici, ovvero, l'estinzione, comunque denominata del rapporto di lavoro.

Tutte queste ipotesi sono sempre punite con il licenziamento senza preavviso.

### 8.3.3 Assenza ingiustificata

E' oggetto di sanzione "l'assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero della mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione (lett. b) dell'articolo 55 quater.)<sup>216</sup>

In tale ipotesi si commina il licenziamento con preavviso.

### 8.3.4 Rifiuto ingiustificato al trasferimento

Il licenziamento con preavviso è anche previsto nel caso in cui il lavoratore opponga un ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'Amministrazione per motivate esigenze di servizio (lett c), articolo 55 quater.

L'innovazione normativa consiste nel non prevedere più la "necessaria" partecipazione dei sindacati nel processo decisionale legato al trasferimento del lavoratore.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> Mette conto di segnalare che al n. 7, lett. d) del codice disciplinare già citato, la mancata ripresa del servizio veniva punita con il licenziamento con preavviso nel caso in cui "l'assenza arbitraria e ingiustificata si protraesse per un periodo superiore a quindici giorni." Peraltro, a seconda dei periodi di assenza (fino a 10 e fino a 15 giorni) erano previste sanzioni differenziate e meno gravi nella specie.

<sup>217</sup> Il nuovo articolo 5, comma 2 del d.lgs. 165/2001 stabilisce che "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 in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici".

Detto articolo, se letto congiuntamente all'articolo 9 del d.lgs. 165/2001 (che nello stabilire che i contratti collettivi nazionali disciplinano le modalità e gli istituti della partecipazione fa salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2) comporta l'esclusione della partecipazione sindacale dal procedimento di trasferimento del lavoratore.

### 8.3.5 Responsabilità disciplinare per mancato rendimento

Si richiama l'attenzione, poi, sulla nuova disposizione comma2 dell'articolo 55 *quater* che riguarda il licenziamento disciplinare per **insufficiente rendimento**.

La prestazione insufficiente deve riferirsi ad un arco temporale non inferiore al biennio.

la valutazione **di insufficiente rendimento deve essere, poi, formulata** ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche **e tuttavia occorre, inoltre,** che esso dipenda **dalla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa**, stabiliti da norme legislative o regolamentari, da contratto collettivo o individuale, da atti o provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54<sup>218</sup>.

### 8.3.6 Condotte pregiudizievoli per l'amministrazione

L'analisi della responsabilità parte dal nuovo articolo 55 *sexies* che affronta la responsabilità disciplinare per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione.

La **prima ipotesi**, disciplinata dal comma 1 presenta i seguenti elementi costitutivi:

- la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento di un danno;
- il danno da risarcire deve essere stato prodotto da parte di un lavoratore dipendente.

In questa ipotesi la sanzione commisurata consiste nella sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.

---

<sup>218</sup> A mente dell'articolo del d.lgs. "Brunetta" 19, comma 2, lett. c) il 25% del personale è collocato (ex lege) nella fascia di merito bassa alla quale non corrisponde l'erogazione di alcun trattamento accessorio legato alla performance individuale. Il personale che rientri in questa fascia di valutazione potrebbe essere considerato insufficiente quanto al rendimento, cosicché è stato necessario prevedere un elemento in più per licenziare.

Il dipendente è assoggettato alla sanzione (solo) se nella propria condotta abbia violato gli obblighi concernenti la prestazione lavorativa.

Tali regole sono stabilite da norme legislative o regolamentari, nel contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54 del d.lgs. 165/01.

Tuttavia, qualora, la condotta del dipendente integri i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare, il lavoratore sarà assoggettato a quest'ultima.

Fuori dai casi previsti dal comma 1, la **seconda ipotesi**, come disciplinata dal comma 2 dell'articolo 55 *sexies*, prevede la responsabilità disciplinare nel:

➤ aver cagionato grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza per inefficienza o incompetenza.

La sanzione consiste nel **collocamento in disponibilità**, dopo aver accertato la responsabilità, con l'applicazione degli articoli 33, comma 8, e 34, commi 1, 2, 3 e 4<sup>219</sup> del d.lgs. 165/2001 e s.m.i e durante tale periodo il dipendente **non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti**.

L'inefficienza o l'incompetenza devono essere accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche;

---

<sup>219</sup> Ai sensi dell'articolo 33, comma 8: "Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80% dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi. I periodi di godimento dell'indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. E' riconosciuto altresì il diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito in legge 13 maggio 1988, n. 153 e s.m.i.. I commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 34 prevedono l'iscrizione del personale in disponibilità in appositi elenchi secondo l'ordine cronologico di sospensione del rapporto di lavoro. Gli elenchi sono formati e gestiti rispettivamente dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e per gli enti pubblici economici nazionali, nonché dalle strutture regionali e provinciali per le altre amministrazioni. Per il personale iscritto in tali elenchi è prevista la possibilità di riqualificazione professionale, nonché della ricollocazione in altre amministrazioni. E' previsto anche che la spesa per tale personale gravi sull'amministrazione di appartenenza e la risoluzione del rapporto di lavoro allo scadere del termine di ventiquattro mesi di cui all'articolo 33, comma 8.

Il provvedimento che **definisce il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento.**<sup>220</sup>

Il nuovo articolo 55 *sexies*, al comma 3, introduce **una terza ipotesi** di responsabilità per condotta pregiudizievole.

Questo comma affronta una responsabilità disciplinare per i dirigenti che poi è estesa anche ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale.

In particolare la fattispecie è:

- non aver esercitato o aver fatto decadere i termini dell'azione disciplinare per omissione o ritardo, in assenza di un giustificato motivo degli atti del procedimento disciplinare;
- aver espresso valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare che sono irragionevoli o manifestatamente infondate in relazione a condotte aventi invece oggettiva e palese rilevanza disciplinare.

La sanzione consiste nella sospensione dal servizio con privazione della retribuzione salvo che la contrattazione collettiva preveda diversamente.

Come detto questa responsabilità è espressa in termini chiari per il dirigente e poi la estende a *“i soggetti non aventi qualifica dirigenziale”*.

Tale norma sembrerebbe presupporre una concatenazione di responsabilità in forza della quale la denuncia per azioni soggette a responsabilità disciplinare non sono esclusivamente in capo ad dirigente ma a tutti i dipendenti.

O, diversamente, potrebbe essere letta in combinato disposto con il riscritto articolo 55 bis della legge 165/2001 in forza del quale anche il “responsabile di struttura che non ha qualifica dirigenziale” è stato individuato come soggetto competente ad avviare il procedimento disciplinare.

Con riguardo ai dipendenti, tuttavia, si potrebbe anche ipotizzare che la norma sia specificatamente rivolta a coloro che sono chiamati a svolgere la funzione istruttoria all'interno del procedimento disciplinare. L'ipotesi della decadenza, infatti, presuppone che l'Amministrazione abbia già avuto notizia della condotta punibile (e non si sia attivata nei termini prescritti).

---

<sup>220</sup> Si noti, pertanto, che il provvedimento può produrre un demansionamento o addirittura uno (scorrimento verso il basso) della qualifica posseduta del lavoratore qualora avvenga il ricollocamento.

### 8.3.7 Responsabilità per mancata vigilanza

Il nuovo articolo 55 *septies*, comma 6, prevede che il responsabile della struttura, oltre al dirigente eventualmente proposto all'amministratore generale del personale deve curare l'osservanza delle disposizioni in materia di responsabilità disciplinare in particolare al fine di prevenire o contrastare le condotte assenteistiche. Il mancato esercizio di tale vigilanza comporta la sanzione per omissione, riconducendo le sanzioni a quelle della condotta pregiudizievole per l'amministrazione.

Legata sempre alla prevenzione o contrasto delle condotte assenteistiche, si ricorda che l'impianto normativo di cui all'articolo 55 *septies* prevede che la giustificazione medica debba essere rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale, nell'ipotesi di assenza per malattia protratta oltre dieci giorni e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare.

Inoltre, tale giustificazione medica deve essere inviata direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria che lo rilascia, per via telematica<sup>221</sup>, all'Istituto nazionale della previdenza sociale che, immediatamente inoltra tale certificazione, con le medesime modalità all'amministrazione o al datore di lavoro interessati (comma 2 dell'articolo 55 *septies*).

L'inosservanza della trasmissione per via telematica **costituisce illecito disciplinare** e, in caso di reiterazione, comporta l'applicazione della sanzione del licenziamento, ovvero, per i medici in rapporto convenzionale con le aziende sanitarie locali, della decadenza della convenzione, in modo inderogabile anche dai contratti collettivi (comma 4, articolo 55 *septies*).

### 8.3.8 Responsabilità per reticenza (articolo 69 del d.lgs. 150/2009)

Come si è avrà modo di vedere nell'approfondire le modalità di procedimento disciplinare, il Brunetta, con l'intento di favorire la più completa verifica e valutazione degli addebiti a carico del dipendente, prevede, con una

---

<sup>221</sup> La trasmissione deve avvenire secondo le modalità per la trasmissione dei certificati medici nel settore privato dalla normativa vigente e in particolare dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'articolo 50, comma 5 bis, del d.lgs. 269/2003 convertito con modificazioni dalla legge 326/2003, introdotto dall'articolo 1, comma 810, della legge 296/2006.

norma apposita, che l'organo procedente **possa acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti per l'esercizio dell'attività istruttoria**, senza peraltro che tale attività determini la sospensione del procedimento, né il differimento dei relativi termini.

Per rendere ancora più efficace il potere di assumere informazioni anche presso altre amministrazione pubbliche, il legislatore ha introdotto per il dirigente, ma anche per il dipendente, un articolo 55, bis comma 7 al d.lgs. 165/2001. Tale disposizione prevede la sanzione per il dipendente, che essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuti, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità procedente ovvero renda dichiarazioni false o reticenti.

La disposizione in esame contiene diversi elementi innovativi:

a) la specificazione del potere di richiedere la testimonianza di lavoratori presso amministrazioni differenti dalla procedente;

b) la previsione che tale rifiuto possa avvenire solo in presenza di giustificato motivo;

c) l'applicazione (obbligatoria) della sanzione che dovrà essere commisurata alla gravità dell'illecito contestato. La sanzione verrà applicata dall'amministrazione di appartenenza.

d) la previsione della sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di quindici giorni (mentre nel precedente assetto normativo la sospensione della retribuzione nel massimo era di 10 giorni).

#### *8.4. Procedimento disciplinare (articoli 68 e 69 d.lgs. 150/2009)*

Il nuovo articolo 55, comma 3 del d.lgs., introdotto dall'articolo 68 del d.lgs. "Brunetta", entra nel merito del procedimento disciplinare<sup>222</sup>.

---

<sup>222</sup> Il comma 3 dell'articolo 68 recita: "La contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari". Resta salva la facoltà di disciplinare mediante i contratti collettivi procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione. La sanzione concordemente determinata all'esito di tali procedure non può essere di specie diversa da quella prevista, dalla legge o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede e non è soggetta ad impugnazione. I termini



Tale disposizione stabilisce che la legge sia la **sola fonte per la creazione di procedure di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori**, escludendo detto potere alla contrattazione collettiva. Permane, invece, la possibilità di disciplinare con la contrattazione collettiva le procedure di conciliazione che non siano obbligatorie per le parti. Questo salvo il caso di possibile licenziamento, così come previsto anche prima della riforma.

L'impossibilità del cd. patteggiamento a favore del dipendente, unitamente alla confermata impossibilità di impugnare la decisione assunta, potrebbe comportare il minor utilizzo di tale strumento, rendendolo, di fatto, quasi inutilizzato. Il termine per lo svolgimento dell'intera procedura è ridotto da novanta a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dall'irrogazione della sanzione.

Nulla cambia rispetto alla sospensione dei termini del procedimento disciplinare, né alle altre conseguenze derivanti dalla mancata conciliazione tra le parti ai contratti collettivi è riservata la definizione degli atti della procedimento conciliativo.

**L'articolo 69 riforma il procedimento disciplinare** (secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 7, comma2, lett. a), b), c), d), e), g), h), i), m), e p) della Legge 4 marzo 2009, n. 15), introducendo nel d.lgs. 165/01 gli artt. da 55 bis a 55 novies.

Procedendo nella disamina, si incontra l'articolo 55 bis del d.lgs. 165/01 come riformulato, la cui rubrica è (Forme e termini del procedimento disciplinare).

Con tale articolo il legislatore ha provveduto a stabilire, **non solo la tempistica** (completamente innovata), ma anche tutte le modalità del procedimento disciplinare (arrivando ad indicare in maniera assai precisa ed esaustiva, per ogni fase del procedimento, l'attività delle parti coinvolte).

Cosicché pare opportuno presentare la nuova costruzione del procedimento sanzionatorio, segnalando anche i punti di continuità con il passato.

Per le infrazioni per le quali è previsto il **rimprovero verbale** si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo.

---

del procedimento disciplinare restano sospesi dalla data di apertura della procedura conciliativa e riprendono a decorrere nel caso di conclusione con esito negativo. Il contratto collettivo definisce gli atti della procedura conciliativa che ne determinano l'inizio e la conclusione.

Viene stabilita la regola generale per cui la **violazione dei termini** (specificatamente previsti ed innovati rispetto al passato) **comporta la decadenza** rispettivamente **dal potere di esperire l'azione disciplinare ovvero dalla possibilità di esercizio del diritto di difesa**. Permane, inoltre, a termini di legge, la possibilità di farsi assistere da un procuratore ovvero da un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato.

Per le infrazioni che possano comportare la **sanzione del rimprovero scritto o della sospensione dal servizio** con privazione della retribuzione fino ad un massimo di dieci giorni, i termini del procedimento e il responsabile della procedura sanzionatoria variano a seconda che il responsabile della struttura, in cui il dipendente lavora, rivesta o meno la qualifica dirigenziale.

Nel caso in cui non possieda la qualifica dirigenziale, il responsabile della struttura trasmetterà, entro cinque giorni, gli atti all'ufficio competente per le sanzioni disciplinari, informando contestualmente l'interessato.

Qualora il responsabile rivesta la qualifica dirigenziale, per le sanzioni suddette, deve contestare, **entro venti giorni e per iscritto al dipendente (anche in posizione di comando o di fuori ruolo)** l'addebito, convocandolo per il contraddittorio a sua difesa, con un preavviso di almeno dieci giorni.

Come già nel precedente assetto normativo, il dipendente che non intenda presentarsi potrà presentare memorie scritte o chiedere, in caso di grave e motivato impedimento, un rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa. Il procedimento **deve concludersi** con l'archiviazione o l'irrogazione della sanzione **entro sessanta giorni** dalla contestazione dell'addebito. Tuttavia, se il differimento del termine per la difesa sia superiore ai dieci giorni e dipenda dall'impedimento del dipendente, il procedimento potrà essere prorogato in misura corrispondente. In ogni caso **il differimento del termine potrà essere concesso una sola volta**.

Come accennato, i termini e l'organo procedente cambiano nel caso in cui il responsabile della struttura ove lavora il dipendente non rivesta la qualifica dirigenziale così come qualora la sanzione da irrogare sia più grave di quelle testé citate.

In particolare, del procedimento sanzionatorio, dovrà essere investito l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari (previamente individuato, a

norma di legge). Considerando che le fasi del procedimento sanzionatorio non variano rispetto al precedente assetto normativo, si segnala la scansione temporale dettata dal d.lgs. “Brunetta”:

➤ se la sanzione da irrogare consiste o nel rimprovero scritto o nella sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di dieci giorni, i termini rimangono i medesimi anche nell'ipotesi in cui il procedimento sia trattato dall'ufficio testé nominato, in virtù degli atti trasmessi dal responsabile della struttura ove lavora il dipendente che non rivesta la qualifica dirigenziale;

➤ qualora la sanzione da irrogare sia più grave, i termini sono raddoppiati (quindi 40 giorni per la contestazione dell'addebito così come per l'esercizio del diritto di difesa, nonché 120 giorni per la conclusione del procedimento)<sup>223</sup>.

In ogni caso i termini per la contestazione dell'addebito decorrono dalla data di ricezione degli atti o dal giorno in cui abbia acquisito notizia dell'infrazione.

Con l'intento di favorire la più completa verifica e valutazione degli addebiti a carico del dipendente, si è previsto, con una norma apposita, che l'organo procedente **possa acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti per l'esercizio dell'attività istruttoria**, senza peraltro che tale attività determini la sospensione del procedimento né il differimento dei relativi termini (articolo 55 bis, comma 6 del d.lgs. così come modificato dall'articolo 69 del d.lgs.)

Per rendere ancora più efficace il potere di assumere informazioni anche presso altre amministrazione pubbliche, il legislatore, al comma 7 dell'articolo 55 bis, del d.lgs. 165, così come introdotto dall'articolo 69 del d.lgs. “Brunetta”, ha ridisegnato la sanzione per il lavoratore, sia esso dipendente o dirigente, che essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuti, senza giustificato

---

<sup>223</sup> Giova ricordare, come precedentemente indicato, all'articolo 68, n. 3 del d.lgs. “Brunetta” nei casi di conciliazione non obbligatoria (disciplinati dai contratti collettivi ammessi per le sole ipotesi di sanzione che non comportino il licenziamento) i termini del procedimento disciplinare rimangono sospesi dalla data di apertura della procedura conciliativa e riprendono a decorrere nel caso di conclusione con esito negativo. In ogni caso la procedura conciliativa si deve instaurare e concludere entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione.

motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità procedente ovvero renda dichiarazioni false o reticenti<sup>224</sup>.

La disposizione in esame contiene diversi elementi innovativi:

a) la previsione della sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di quindici giorni (mentre nel precedente assetto normativo la sospensione della retribuzione nel massimo era di 10 giorni);

b) la specificazione del potere di richiedere la testimonianza di lavoratori presso amministrazioni differenti dalla procedente;

c) la possibilità da parte di un dipendente, sia appartenente alla stessa amministrazione sia ad altra, di rifiutare la collaborazione o addirittura di rendere dichiarazioni false o reticenti, qualora ricorra un giustificato motivo;

d) l'applicazione (obbligatoria) della sanzione (commisurata peraltro alla gravità dell'illecito contestato al dipendente sottoposto al procedimento originario) **anche a carico del dipendente di altra amministrazione**. La sanzione (come naturale) verrà applicata dall'amministrazione di appartenenza del dipendente.

**Il decreto legislativo 150 introduce anche significativi elementi di novità nell'applicazione (che si potrebbe definire ultrattiva) del procedimento, nonché delle sanzioni disciplinari<sup>225</sup>.**

Il nuovo articolo 55 bis, al comma 8 dispone, infatti, che in caso di trasferimento del dipendente **a qualunque titolo**, in un'altra amministrazione pubblica, il procedimento è avviato o concluso e **la sanzione è applicata presso quest'ultima**. Si prosegue poi con una (necessaria) disposizione meramente procedurale, che consente di interrompere i termini (per la contestazione dell'addebito o per la conclusione del procedimento) se ancora pendenti.<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> Il C.C.N.L. dell'11 aprile 2008 del personale non dirigente del comparto "Regioni e Autonomie locali" relativo al quadriennio normativo 2006-2009 prevede all'articolo 3, comma 5, lett. f), la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di 10 giorni per "testimonianza falsa o reticente in procedimenti disciplinari o rifiuto della stessa".

<sup>225</sup> Le disposizioni contenute nei numeri 8 e 9 dell'articolo 55 bis (introdotto dall'articolo 69 del d.lgs. "Brunetta") non paiono essere previste dall'articolo 7 della legge delega (l. n. 15 del 4 marzo 2009).

<sup>226</sup> Si noti che in caso di non rispetto di tali termini a rispondere saranno i soggetti aventi la responsabilità della procedura disciplinare nei casi e con le modalità indicate nel nuovo articolo 55 -sexies, n. 3.

Ancora più tranciante è l'articolo 55 bis, al comma 9 del d.lgs. così come modificato dall'articolo 69 del d.lgs. "Brunetta".

Tale comma prevede che, **nel caso di dimissioni del dipendente, si prosegua il procedimento disciplinare secondo le ordinarie norme e per tutti gli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro , qualora le infrazioni addebitate comportassero il licenziamento o** nell'eventualità fosse stata disposta la sospensione cautelare dal servizio.

Altre innovazioni nel senso della trasparenza e dell'efficacia del procedimento disciplinare (e nel rispetto della legge delega), il legislatore le ha realizzate sia con riferimento alle comunicazioni previste tra amministrazione e dipendente, sia con riguardo ai poteri istruttori individuati in capo all'organo procedente.

In particolare, ai sensi dell'articolo 55 bis, comma 5 del d.lgs. così come introdotto dall'articolo 69 del d.lgs. "Brunetta", sono state disposte **con precisione**<sup>227</sup> le modalità di comunicazione con il dipendente nell'ambito del procedimento disciplinare prevedendo l'invio effettuato **mediante posta elettronica certificata e solo nel caso non sussista tale possibilità tramite consegna a mani**. Dopo la contestazione dell'addebito, tuttavia, il dipendente potrà indicare un numero di fax (nella disponibilità sua o del procuratore eletto). La normativa prosegue permettendo in alternativa rispettivamente all'uso della posta elettronica certificata o del fax o della consegna a mani, l'invio della raccomandata postale con ricevuta di ritorno.

Viene poi confermato, a favore del dipendente, **il diritto di accesso agli atti istruttori del procedimento**.<sup>228</sup>

Infine, sempre con riguardo al procedimento disciplinare si rileva che l'articolo 73 ha disciplinato il regime transitorio e prevede che, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo in esame:

---

<sup>227</sup> La precisa elencazione delle modalità di comunicazione da utilizzare nell'ambito del procedimento sanzionatorio rappresenta un'innovazione. perché salvo il requisito della forma scritta, l'articolo 55, comma 5 del d.lgs. 165/2001 precedente alla riforma "Brunetta", nulla disponeva a riguardo delle modalità di comunicazione lasciando, pertanto, ampia discrezionalità alla p.a.

<sup>228</sup> In dottrina, S. Mainardi, "Diritto del lavoro", Commentario a cura di Franco Carinci, 2004, 878 ss. ss , partendo dall'assunto della procedura disciplinare intesa come realizzazione di atti di diritto privato, esclude l'applicabilità della l. n. 241/90 e s.m.i., cosicché, tra l'altro il diritto di accesso agli atti istruttori si configura come espressione del diritto di difesa ex articolo 24 Cost. e non come esercizio previsto dall'articolo 22 delle l. n.241/90 e s.m.i.

- viene dichiarata inammissibile, a pena di nullità, l'impugnazione delle sanzioni disciplinari dinanzi ai collegi arbitrali di disciplina;
- si prescrive la definizione dei procedimenti di impugnazione di sanzioni disciplinari pendenti dinanzi ai collegi arbitrali di disciplina alla data di entrata in vigore del decreto, a pena di nullità degli atti, entro i successivi sessanta giorni;

*8.5. Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale (articoli, 69, 70, 72 d.lgs. 150/2009).*

Un'ulteriore riflessione rispetto al procedimento disciplinare attiene il suo rapporto con il procedimento penale.

Infatti il “Brunetta”, all'articolo 69 che introduce l'articolo 55 *ter* al d. lgs. 165/2001 rivede tale rapporto e la nuova relazione può essere esemplificata nei seguenti termini:

a) per le infrazioni di minore gravità (rimprovero verbale e scritto, nonché sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di dieci giorni); non è, comunque, ammessa la sospensione del procedimento;

b) per le altre infrazioni si applica la regola generale della non sospensione del procedimento disciplinare che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede anche l'Autorità giudiziaria;

c) per le infrazioni di maggiore gravità – di cui all'articolo 55 *bis*, comma 1, secondo periodo d.lgs. 165/2001- che presentino una particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente, l'ufficio competente, se all'esito dell'istruttoria non disponga di sufficienti elementi per motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare le sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente;

d) qualora, a fronte di un procedimento disciplinare non sospeso e concluso con l'irrogazione di una sanzione, il procedimento penale venga definito con una sentenza irrevocabile che riconosca (rispetto al fatto addebitato al dipendente) **che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso**, l'autorità competente dovrà riaprire il procedimento disciplinare per modificare

o confermare l'atto conclusivo, **nel caso in cui il dipendente proponga istanza in tal senso e nel termine perentorio di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della sentenza;**

e) nell'ipotesi di sentenza penale irrevocabile di condanna l'autorità competente deve riaprire il procedimento (se il medesimo si era concluso con l'archiviazione) per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale.<sup>229</sup> Se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto addebitabile al dipendente **comporta la sanzione del licenziamento**, mentre ne è stata applicata una diversa, il procedimento disciplinare deve altresì essere riaperto;

f) in relazione alla ripresa o riapertura del procedimento disciplinare sono previsti: il termine di sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza o dall'istanza del lavoratore, la prosecuzione del nuovo procedimento così come previsto dall'articolo 55 bis (introdotto dalla riforma "Brunetta"), nonché la necessaria conclusione entro 180 giorni dal procedimento. Sia per la ripresa che per la riapertura si dovrà provvedere mediante contestazione dell'addebito;

g) la determinazione conclusiva dovrà adeguarsi a quanto accertato in sede penale provvedendo, pertanto, all'applicazione di quanto previsto dall'articolo 653, commi 21 e 1 bis del codice di procedura penale.

Si segnala infine che l'articolo 72 del d.lgs. 150/2009 novella all'articolo 5, comma 4, della legge 97/2001 "Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche", che prevede, nel caso di sentenza penale irrevocabile di condanna nei confronti dei dipendenti indicati nel comma 1 dell'articolo 3<sup>230</sup> (ancorché la pena sia condizionalmente sospesa), che possa essere disposta la pena accessoria dell'estinzione del rapporto di impiego o di lavoro, a seguito di procedimento disciplinare.

---

<sup>229</sup> Si noti che, salva la successiva previsione, la norma non autorizza la riapertura del procedimento se il medesimo si fosse concluso con l'irrogazione di una sanzione.

<sup>230</sup> Tale norma prevede il trasferimento ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto o la sospensione dal servizio nei confronti del dipendente per il quale è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma (Peculato), 317 (Concussione), 318 (Corruzione per un atto d'ufficio), 319 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter (Corruzione in atti giudiziari) e 320 (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale e dall'articolo 3, della Legge 9 dicembre 1941, n. 1383, recante "Militarizzazione del personale civile e salariato in servizio presso la Regia guardia di finanza e disposizioni penali per i militari del suddetto Corpo", sul reato del militare della guardia di finanza commesso in violazione delle leggi finanziarie o collude con estranei per frodare la finanza, oppure si appropria di valori o generi di cui egli, per ragioni del suo ufficio o servizio, abbia l'amministrazione o la custodia o su cui eserciti la sorveglianza.

Tale procedimento deve avere inizio o proseguire, se sospeso, entro il termine di 90 giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente competente per il procedimento disciplinare; esso, inoltre, deve concludersi entro 180 giorni decorrenti dal termine di inizio o di proseguimento, fermo quanto disposto dall'articolo 653 del codice di procedura penale.

Con la modifica qui in esame viene rimosso il riferimento ai termini diversi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, nella definizione del termine di conclusione del procedimento disciplinare.<sup>231</sup>

L'articolo 70 del d.lgs. "Brunetta", inserendo l'articolo 154-ter (dopo l'articolo 154 bis del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271) disciplina le modalità di comunicazione della sentenza.

Questa disposizione persegue l'intento di far promuovere o rendere più celere un procedimento disciplinare già avviato. Infatti, sussiste l'obbligo posto a carico della **cancelleria del giudice che ha pronunciato sentenza penale** nei confronti di un dipendente di un'amministrazione pubblica **di comunicare alla medesima** il dispositivo della medesima sentenza **con trasmissione per via telematica** entro **trenta giorni dalla data del deposito**. La comunicazione dovrà avvenire ai sensi del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82. L'amministrazione potrà ottenere (dietro richiesta) trasmissione della copia integrale del provvedimento.

#### *8.6. Impugnazione delle sanzioni. Abrogazione (articolo 72 d.lgs. 150/2009)*

L'articolo 72, comma 1, lett. c) del decreto "Brunetta" ha abrogato l'articolo 56, del d.lgs. 165/2001, che disciplinava l'impugnazione delle sanzioni disciplinari. Detta norma prevedeva che, se i contratti collettivi nazionali non avessero istituito apposite procedure di conciliazione e arbitrato, le sanzioni disciplinari potevano essere impugnate dal lavoratore davanti al collegio di conciliazione di cui all'articolo 66 del d.lgs. 165/2001 (dove si svolge il tentativo obbligatorio di conciliazione di cui all'articolo 65, dinanzi al collegio istituito presso la Direzione provinciale del lavoro competente), con le modalità e con gli effetti di cui all'articolo 7, commi sesto e settimo della legge 300/1970.

---

<sup>231</sup> Cfr. voce "Contrattazione".



Si ricorda infine che il precedente articolo 67 ha mantenuta ferma la devoluzione al giudice ordinario delle controversie relative al procedimento e alle sanzioni disciplinari.

## **Parte Quarta**

### **Aree tematiche riforma pubblica amministrazione**

Nella sezione precedente si sono affrontati gli interventi che possono essere meglio ricondotti alla riforma del pubblico impiego.

Questa quarta parte invece è dedicata agli interventi che attengono, più in generale, alla **Pubblica Amministrazione**<sup>232</sup>. Anche qui, i diversi interventi sono stati suddivisi per “voci”, inserite seguendo l'ordine alfabetico, con l'indicazione delle disposizioni che le disciplinano. Sono stati segnalati, inoltre, i provvedimenti di diversa natura, emanati dal Dipartimento della funzioni pubblica al fine di chiarirne i punti maggiormente innovativi e controversi nonché documenti di tipo dottrinale e giurisprudenziale.

#### **1. Buone prassi nella P.A.**

##### *1.1 Rapporti con utenti (articolo 23, legge 69/2009)*

L'art. 23 della legge 69/2009, nel disciplinare buone prassi nelle pubbliche amministrazioni e tempi per l'adozione dei provvedimenti o per l'erogazione dei servizi al pubblico, prevede che in sede di Conferenza Unificata vengano conclusi accordi tra lo Stato, le regioni e gli enti locali per l'individuazione e la diffusione di buone prassi per le funzioni e i servizi degli enti territoriali. Viene stabilito che a decorrere dal 1° gennaio 2009 ogni amministrazione pubblica al fine di **aumentare la trasparenza dei suoi rapporti con gli utenti**<sup>233</sup>, determini con cadenza annuale, nel proprio sito internet o con altre forme idonee:

a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore di tempestività dei pagamenti»;

---

<sup>232</sup> Si segnala la “Relazione al Parlamento sullo stato della PA – 2008”, presentata il 15 ottobre 2009, nella quale il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione fa il punto sulle riforme intervenute in materia di lavoro pubblico. Il testo è consultabile alla pagina: [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/relazione\\_PA2008/RelazioneAnnuale2008.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/relazione_PA2008/RelazioneAnnuale2008.pdf)

<sup>233</sup> Cfr. voce “Trasparenza”.

b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente. L'art. 23 prevede, inoltre, che l'elaborazione e la diffusione delle buone prassi sono considerate ai fini della **valutazione dei dirigenti e del personale**.<sup>234</sup>

#### *1.2. Studio e valutazione qualità servizi - CNEL (articolo 9, legge 15/2009)*

L'articolo 9 **legge 15/2009**, aggiungendo l'articolo 10-bis alla legge 30 dicembre 1986, n. 936 "Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro", attribuisce alcune **nuove competenze al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** (CNEL) che le esercita nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Ribadendo il richiamo all'art. 99 Cost.<sup>235</sup>, il nuovo art. 10-bis conferisce al Consiglio ulteriori attribuzioni, in parte nuove, in parte specifiche o integrative, concernenti -soprattutto - lo studio e la valutazione della qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo a:

➤ la predisposizione di una **Relazione annuale al Parlamento e al Governo** sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini;

➤ la messa a punto di una Relazione annuale sulla stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale, attraverso la tenuta di un **Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico**, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello;

➤ la promozione e l'organizzazione di una **Conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche**, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle

---

<sup>234</sup> Cfr. voce "Valutazioni".

<sup>235</sup> Ai sensi del primo comma dell'art. 99, il CNEL è composto "di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa".

Il secondo comma individua nel CNEL un "organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge".

Il terzo comma gli attribuisce l'iniziativa legislativa e prevede che il CNEL possa contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale, rinviando alla legge la fissazione dei relativi principi e limiti.

associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti.

### *1.3. Qualità dei servizi pubblici (articolo 28 d.lgs. 150/2009)*

L'art. 28 del d.lgs. 150 modifica il comma 2 dell'art. 11 del d.lgs. 286/99. Esso stabilisce che tutto ciò che riguarda criteri e standard sulla qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi venga aggiornato su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle PA e, per gli enti territoriali, d'intesa con la Conferenza unificata.

## **2. Class action (articolo 4, comma 3, lett. 1, legge 15/2009; articolo 19 d.l. 207/2008, come convertito l. 14/2009; articolo 23 d.l. 78/2009 come convertito l. 102/2009)**

Si tratta del diritto del cittadino-utente<sup>236</sup> o di altro soggetto di poter citare l'amministrazione per abuso o disservizio. Nel nostro ordinamento si è iniziato a parlare di *class action* nei confronti di prodotti e servizi della P.A. con l'**articolo 4, comma 3, lett. 1, legge 15/2009**, il quale prevede la possibilità degli interessati di agire in giudizio se “*dalla violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o*

---

<sup>236</sup> “Con il termine “class-action” (azione di classe) si intendono genericamente gli strumenti di tutela collettiva risarcitoria: quei meccanismi processuali idonei ad ottenere il risarcimento del danno subito da un gruppo di cittadini a causa dell'illecito seriale prodotto da un soggetto professionale.” Vedasi il sito:

[http://www.consumatori.it/index.php?Itemid=67&id=10&option=com\\_content&task=section](http://www.consumatori.it/index.php?Itemid=67&id=10&option=com_content&task=section);  
<http://www.class-action.it/>

La legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (finanziaria 2008), all'art. 1, commi 445-449 ha introdotto e disciplinato l'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori; la legge in questione è reperibile sul sito:

<http://www.parlamento.it/leggi/07244l.htm>.

Il codice del consumo è reperibile sul sito:

<http://www.parlamento.it/leggi/deleghe/05206dl.htm>.

Per ulteriori approfondimenti: <http://www.class-action.it/> e <http://www.altalex.com/index.php?idnot=1581>.

*consumatori*”. Sono fatte salve le competenze degli organismi con funzione di regolazione.

Si dispone inoltre la possibilità di agire in giudizio anche per associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati. Vengono poi definiti ulteriori criteri: devolvere il giudizio alla giurisdizione esclusiva e di merito del giudice amministrativo; determinare come condizione di ammissibilità che il ricorso sia preceduto da una diffida all'amministrazione o al concessionario ad assumere entro termini temporali, che saranno definiti dai decreti legislativi, gli atti utili soddisfare gli interessati; si prevede quindi anche un procedimento di responsabilizzazione progressiva del dirigente, dell'organo esecutivo o l'organo di vertice competente; ordinare all'amministrazione o al concessionario, al termine del giudizio, di porre in atto i rimedi alla violazione e, nel caso di inadempimento, nominare un commissario.

E' escluso il risarcimento del danno per il quale resta ferma la disciplina vigente; la sentenza definitiva comporta l'obbligo di attivare l'accertamento di eventuali responsabilità disciplinari o dirigenziali. Si prevedono forme di pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sua conclusione; si prevedono strumenti che rendano non proponibile o non perseguibile l'azione in giudizio nei confronti dei concessionari di servizi pubblici, nel caso in cui un'autorità indipendente o un organismo di vigilanza e controllo abbia avviato sul medesimo oggetto il procedimento di competenza; l'Authority ha quindi il sopravvento sull'azione del singolo o delle associazioni.

Sempre in materia di ricorda che **l'articolo 19 del d.l. 207/2008 come convertito l. 14/2009** ha poi disposto lo slittamento di altri 6 mesi (30 giugno 2009)<sup>237</sup> per l'entrata in vigore della *class action*, per consentire la redazione di un testo di modifica dell'articolo 140 bis del codice del consumo (d.lgs. 206/2005).

Il **decreto legge anticrisi** ha inoltre previsto un **ulteriore proroga** di sei mesi (art. 23). Il **decreto legislativo 150 attuativo della legge 15/2009 non contiene, invece, alcuna disposizione sulla *class action***

---

<sup>237</sup> La legge 24 dicembre 2007 n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)” all'art. 1, comma 447 dispone che “Le disposizioni di cui ai commi da 445 a 449 diventano efficaci decorsi diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge “. Il comma è stato così modificato prima dall'art. 36, D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e poi dall'art. 19, D.L. 30 dicembre 2008, n. 207.

nei confronti di prodotti e servizi della P.A.: il Governo ha, infatti, preferito rinviarne la regolamentazione ad un provvedimento *ad hoc*<sup>238</sup>.

### **3. Efficienza e tempestività dell'azione amministrativa (articolo 10, legge 15/2009; art. 9, d.l. 78/2009 come convertito l. 102/2009)**

#### *3.1. Efficienza nei servizi*

Il comma 1 dell'articolo 10 della legge 15/2009 **modifica l'articolo 3, comma 68, alinea, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)**, laddove sono previsti i contenuti della relazione al Parlamento sullo stato della spesa redatta da ogni Ministro, stabilendo che ivi si dia conto, tra l'altro, con riferimento all'anno solare precedente, anche degli elementi informativi e di valutazione individuati con apposita direttiva emanata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, su proposta del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. Il comma 2 stabilisce, invece, che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, siano individuate le misure idonee a rafforzare l'autonomia e ad accrescere le capacità di analisi conoscitiva e valutativa dei servizi per il controllo interno (SECIN), nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

---

<sup>238</sup> Il 15 ottobre 2009 il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, ha approvato lo schema di decreto legislativo sulla "class action". Il provvedimento, si legge nel comunicato del Governo, "introduce nell'ordinamento il nuovo istituto del ricorso per l'efficienza delle Amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ne detta la disciplina processuale, colmando così una lacuna nel nostro ordinamento".

Il provvedimento, prosegue il comunicato "garantisce la tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle Amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard di riferimento, prevedendo una tipologia di ricorsi diversa dall'azione collettiva introdotta nel nostro ordinamento dalla legge finanziaria per il 2008, che riguarda le lesioni dei diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale e per certi ambiti extracontrattuale, ma non il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni o concessionari in relazione alla natura pubblica del servizio erogato".

Lo schema è stato trasmesso alla Conferenza unificata ai fini della prevista intesa, nonché alle Commissioni parlamentari per il parere prescritto.

Sull'argomento è reperibile la scheda del Notiziario giuridico legale, consultabile alla seguente pagina:

<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/lgextr/jsp/dettaglio.jsp?scheda=8312>.

### *3.2. Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (articolo 9 del d.l. 78/2009 come convertito l. 102/2009)*

L'articolo 9 del d.l. 78/2009 come convertito l. 102/2009 prevede una serie di interventi finalizzati a garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni<sup>239</sup> con la fissazione di tempi certi sia per l'arretrato che per i pagamenti futuri. Inoltre, i funzionari pubblici dovranno verificare che i pagamenti siano compatibili con le disponibilità di bilancio e con il patto di stabilità.

## **4. Digitalizzazione della P.A<sup>240</sup>**

### *4.1. Posta elettronica certificata (articoli 11 e 69 d.lgs. 150/2009)*

La materia della digitalizzazione è stata affrontata in diversi provvedimenti legislativi. Da ultimo è intervenuto il comma 5 dell'art. 11, del d.lgs. 150 non presente nella prima versione del decreto. Tale comma stabilisce che le **pubbliche amministrazioni provvedano a dare attuazione alla posta elettronica certificata al fine di rendere effettivi i principi di trasparenza**. La scelta di inserire una disposizione riguardante la PEC in questo punto del decreto pare poco omogenea rispetto al contenuto dell'articolo che fissa obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente. La PEC costituisce infatti uno strumento per dare alla posta elettronica certezza e sicurezza di ricezione dei messaggi costituendo pertanto una modalità di comunicazione opponibile verso terzi e non strumento di trasparenza.

**Si segnala poi l'articolo 69 dello stesso d.lgs. "Brunetta"** che, aggiungendo un articolo 55 bis, comma 5 al decreto legislativo 165/2001, individua una specifica elencazione<sup>241</sup> delle modalità di comunicazione al

---

<sup>239</sup> Detti interventi sono stati previsti in attuazione della direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231.

<sup>240</sup> Sulla diffusione dei servizi in rete cfr. inoltre "Il Piano e-government 2012" alla pagina: [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/piano\\_e\\_gov\\_2012/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/piano_e_gov_2012/).

<sup>241</sup> La precisa elencazione delle modalità di comunicazione da utilizzare nell'ambito del procedimento sanzionatorio rappresenta un'innovazione, perché salvo il requisito della forma scritta, l'articolo 55, comma 5 del d.lgs. 165/2001 precedente alla riforma "Brunetta", nulla

dipendente relative al procedimento disciplinare. Si prevede così 'invio effettuato **mediante posta elettronica certificata e, solo nel caso non sussista tale possibilità, tramite consegna a mani**. Dopo la contestazione dell'addebito, tuttavia, il dipendente potrà indicare un numero di fax (nella disponibilità sua o del procuratore eletto). In alternativa a dette modalità, le comunicazioni sono effettuate tramite raccomandata postale con ricevuta di ritorno.

#### *4.2. Servizi informatici (articoli 34, 35, 36 e 37 legge 69/2009)*

Anche **la legge 69/2009** tratta la materia della digitalizzazione in diverse disposizioni.

**L'art. 34 (Servizi informatici per le relazioni tra pubbliche amministrazioni e utenti)** integrando il Codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 82/05 introduce: la facoltà per le regioni e gli enti locali di assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica certificata atte alla trasmissione di documentazione di natura ufficiale; il termine del 30 giugno 2009 per la pubblicazione, da parte delle p.a. che dispongono già di propri siti, di un indirizzo di posta elettronica certificata per consentire al cittadino di rivolgere le richieste previste all'interno del codice dell'amministrazione digitale. Le amministrazioni pubbliche devono assicurare un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta, le modalità di lavorazione delle pratiche e i servizi disponibili.

Ai sensi dell'articolo **35 (Diffusione delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni)** il Governo, entro sei mesi dall'approvazione della legge 69/09, dovrà emanare un regolamento che, intervenendo sul d.p.r. 11 febbraio 2005, n. 68 (Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3) garantisca l'interoperabilità del sistema di posta elettronica certificata con analoghi sistemi internazionali.

**L'art. 36 (Voip e Sistema pubblico di connettività)** prevede, inoltre, che al fine di garantire l'applicazione di quanto previsto dall'art. 78, comma 2 bis del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 82/05, il Cnipa

---

disponeva a riguardo delle modalità di comunicazione lasciando, pertanto, ampia discrezionalità alla p.a.



provveda alla realizzazione e gestione di un nodo di interconnessione per i servizi VOIP (Voce tramite protocollo internet) per il triennio 2009-2011 nel contesto dello Spazio Pubblico di Connettività (SPC), di cui all'art. 73 del d.lgs. 82/05 utilizzando i contratti di quadro di cui all'art. 83 del medesimo d.lgs. L'utilizzo del sistema VOIP si inquadra nel percorso di razionalizzazione delle risorse delle pubbliche amministrazioni. Il comma 3 dell'art. 36 stabilisce che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione predisponga, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge 69/09, un programma triennale in grado di assicurare, alla scadenza del 31 dicembre 2011, l'adesione al SPC di tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi operativi e la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi, al fine di migliorare la qualità e di ampliare la tipologia dei servizi, anche on line, erogati a cittadini ed imprese.

Le risorse necessarie per l'attuazione del programma triennale sono prioritariamente individuate fra quelle destinate al Fondo aree sottoutilizzate – FASe, in particolare, assegnate ai programmi per lo sviluppo della società dell'informazione. Il comma 5 dell'art. 36 prevede che tutte le disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 82/05, si applicano ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative, ove sia possibile tecnicamente e a condizione che da ciò non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica ovvero aumenti dei costi a carico degli utenti.

**L'art. 37 (Carta nazionale dei servizi)** stabilisce che “fino al 31 dicembre 2010, la carta nazionale dei servizi e le altre carte elettroniche ad essa conformi possono essere rilasciate anche ai titolari di carta di identità elettronica”. 5. Riduzione costi della politica nella P.A. (articoli 48, 26, 45, 68, 58, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008; articolo 3, commi da 1 a 11, legge finanziaria 2009; articoli 32 e 33, legge 69/2009) Possono<sup>242</sup> essere ricondotte in quest'ambito una serie di misure inerenti il risparmio energetico, la

---

<sup>242</sup> Sull'argomento si segnala il testo del disegno di legge cost. A.S. 1586 “Disposizioni per la riduzione dei costi della politica e per il contenimento della spesa pubblica” d'iniziativa dei senatori Belisario, Giambone, Astore ed altri - comunicato alla Presidenza il 26 maggio 2009. Il testo è reperibile alla pagina:  
<http://parlamento.openpolis.it/atto/documento/id/27150#BGT2>.

limitazione delle operazioni sui derivati, la soppressione di enti e organismi pubblici, la vendita di beni demaniali<sup>243</sup>.

## 5. Riduzione dei costi

5.1. *Strumenti derivati (legge finanziaria 2009, articolo 3, commi da 1 a 11)*

**L'articolo 3** della legge finanziaria 2009 sostituisce interamente l'articolo 62 del d.l. 112/08, apportando numerose **modifiche** alla materia del **contenimento dell'uso degli strumenti derivati e ponendo limiti all'indebitamento delle regioni e degli enti locali**.

Il **comma 1** ribadisce quanto già disposto nella formulazione dell'articolo 62, enunciando che le norme contenute nell'articolo costituiscono **principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica** e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica ai sensi dell'articolo 117, comma 2 lettera e) e 3, dell'articolo 119, comma 2, e dell'articolo 120 della Costituzione. Innovando, invece, rispetto alla precedente formulazione, si stabilisce che le suddette disposizioni costituiscono altresì norme di applicazione necessaria.

Il successivo **comma 2, vieta alle regioni**, alle province autonome di Trento e Bolzano e agli enti locali **di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza**. Per gli enti suddetti, si prevede inoltre che la durata di una singola operazione di indebitamento, anche se consistente nella rinegoziazione di una passività esistente, non possa essere superiore a trenta né inferiore a cinque anni.

**Il comma 3** dispone che con uno o più regolamenti del Ministro dell'economia e delle finanze (previo parere della Banca d'Italia e della Commissione nazionale per le società e la borsa, e d'intesa con la Conferenza permanente Stato – regioni), saranno individuati: la **tipologia dei contratti**

---

<sup>243</sup> Da ultimo si ricorda in materia, l'articolo 48 del d.l. 112/2008 convertito nella legge 133/2008. Tale disposizione prevede che **tutte le amministrazioni pubbliche (statali e non) provvedano al loro fabbisogno di combustibile da riscaldamento** e di energia elettrica tramite le convenzioni Consip o in ogni caso a prezzi non superiori a quelli praticati dalla Consip.

**relativi agli strumenti finanziari derivati** previsti all'articolo 1, comma 3, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58<sup>244</sup>, **che le autonomie territoriali possono concludere; le componenti derivate**, implicite o esplicite, che gli stessi enti hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento; le **informazioni**, in lingua italiana, che i contratti devono contenere, al fine di assicurare la massima trasparenza dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati, nonché delle clausole relative alle predette componenti derivate.

Il **comma 4** stabilisce che, ai fini della conclusione di un contratto relativo a strumenti finanziari derivati o di un contratto di finanziamento che include una componente derivata, il soggetto competente alla sottoscrizione del

---

<sup>244</sup> Art. 1, comma 3, decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58: "Per «strumenti finanziari derivati» si intendono gli strumenti finanziari previsti dal comma 2, lettere d), e), f), g), h), i) e j), nonché «gli strumenti finanziari previsti dal comma 1-bis, lettera d)»".

Tali strumenti sono:

d) contratti di opzione, contratti finanziari a termine standardizzati («future»), «swap», accordi per scambi futuri di tassi di interesse e altri contratti derivati connessi a valori mobiliari, valute, tassi di interesse o rendimenti, o ad altri strumenti derivati, indici finanziari o misure finanziarie che possono essere regolati con consegna fisica del sottostante o attraverso il pagamento di differenziali in contanti;

e) contratti di opzione, contratti finanziari a termine standardizzati («future»), «swap», accordi per scambi futuri di tassi di interesse e altri contratti derivati connessi a merci il cui regolamento avviene attraverso il pagamento di differenziali in contanti o può avvenire in tal modo a discrezione di una delle parti, con esclusione dei casi in cui tale facoltà consegue a inadempimento o ad altro evento che determina la risoluzione del contratto;

f) contratti di opzione, contratti finanziari a termine standardizzati («future»), «swap» e altri contratti derivati connessi a merci il cui regolamento può avvenire attraverso la consegna del sottostante e che sono negoziati su un mercato regolamentato e/o in un sistema multilaterale di negoziazione;

g) contratti di opzione, contratti finanziari a termine standardizzati («future»), «swap», contratti a termine («forward») e altri contratti derivati connessi a merci il cui regolamento può avvenire attraverso la consegna fisica del sottostante, diversi da quelli indicati alla lettera f) che non hanno scopi commerciali, e aventi le caratteristiche di altri strumenti finanziari derivati, considerando, tra l'altro, se sono compensati ed eseguiti attraverso stanze di compensazione riconosciute o se sono soggetti a regolari richiami di margini;

h) strumenti derivati per il trasferimento del rischio di credito;

i) contratti finanziari differenziali;

j) contratti di opzione, contratti finanziari a termine standardizzati («future»), «swap», contratti a termine sui tassi d'interesse e altri contratti derivati connessi a variabili climatiche, tariffe di trasporto, quote di emissione, tassi di inflazione o altre statistiche economiche ufficiali, il cui regolamento avviene attraverso il pagamento di differenziali in contanti o può avvenire in tal modo a discrezione di una delle parti, con esclusione dei casi in cui tale facoltà consegue a inadempimento o ad altro evento che determina la risoluzione del contratto, nonché altri contratti derivati connessi a beni, diritti, obblighi, indici e misure, diversi da quelli indicati alle lettere precedenti, aventi le caratteristiche di altri strumenti finanziari derivati, considerando, tra l'altro, se sono negoziati su un mercato regolamentato o in un sistema multilaterale di negoziazione, se sono compensati ed eseguiti attraverso stanze di compensazione riconosciute o se sono soggetti a regolari richiami di margini."

Inoltre, il comma 1-bis, lettera d) riguarda "qualsiasi altro titolo che comporta un regolamento in contanti determinato con riferimento ai valori mobiliari indicati alle precedenti lettere, a valute, a tassi di interesse, a rendimenti, a merci, a indici o a misure".

contratto per l'ente pubblico deve **attestare in forma scritta di avere preso conoscenza dei rischi** e delle caratteristiche dei medesimi contratti. Il **comma 5** dispone la **nullità** del contratto relativo a strumenti finanziari derivati stipulato da regioni ed enti locali in violazione del regolamento ministeriale di attuazione di cui al comma 3 o privo dell'attestazione di conoscenza dei rischi di cui al comma 4. La nullità può essere fatta valere solo dall'ente.

Vi è poi il **divieto per le regioni** e gli enti locali **di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati fino alla data di entrata in vigore del regolamento ministeriale** di cui al comma 3 **e**, comunque, **per il periodo minimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008** (comma 6). Si mantiene, però, ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura. Il Ministero dell'economia e delle finanze trasmetta mensilmente alla Corte dei conti copia della documentazione ricevuta, in relazione ai contratti relativi agli strumenti finanziari derivati e ai contratti di finanziamento che includono una componente derivata, stipulati dalle regioni e dagli enti locali (comma 7).

**Per le regioni** e gli enti locali, è previsto **l'obbligo di allegare al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa** sugli oneri e sugli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata (comma 8).

Mentre il **comma 9**, modificando l'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003<sup>245</sup> (legge finanziaria per il 2004), include nella definizione di

---

<sup>245</sup> L'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003 reca: "Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista

“indebitamento” l’eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall’Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT).

E’ infine abrogato il **comma 10** dell’articolo 41, comma 2, primo periodo, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002)<sup>246</sup> ed altresì i commi 381, 382, 383 e 384 dell’articolo 1 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008)<sup>247</sup>. Nonché è disposta l’abrogazione delle disposizioni relative all’utilizzo degli strumenti derivati da particolare degli enti territoriali, emanate in attuazione dell’articolo 41, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento ministeriale di cui al comma 3.

Restano ferme tutte le disposizioni in materia di indebitamento delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali che non siano in contrasto con le disposizioni dettate nei commi precedenti (comma 11).

---

idonea copertura di bilancio. Modifiche alle predette tipologie di indebitamento sono disposte con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, sentito l’ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea”.

<sup>246</sup> Art. 41, comma 2, legge 28 dicembre 2001, n. 448, primo periodo: “Gli enti di cui al comma 1 possono emettere titoli obbligazionari con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell’emissione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di swap per l’ammortamento del debito...”.

<sup>247</sup> I commi 381, 382, 383 e 384 della finanziaria per il 2008 recavano le seguenti disposizioni:

c. 381: “I contratti di strumenti finanziari anche derivati, sottoscritti da regioni ed enti locali, sono informati alla massima trasparenza”;

c. 382: “I contratti di cui al comma 381 devono recare le informazioni ed essere redatti secondo le indicazioni specificate in un decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, da emanare sentite la, CONSOB e la Banca d’Italia. Il Ministero dell’economia e delle finanze verifica la conformità dei contratti al decreto”;

c. 383: “La regione o l’ente locale sottoscrittore degli strumenti finanziari di cui al comma 381 deve attestare espressamente di aver preso piena conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi, evidenziando in apposita nota allegata al bilancio gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da tali attività”;

c. 384: “Il rispetto di quanto previsto ai commi 382 e 383 è elemento costitutivo dell’efficacia dei contratti.

In caso di contratti stipulati in violazione di quanto previsto al comma 382 o al comma 383, viene data comunicazione alla Corte dei conti per l’adozione dei provvedimenti di competenza”.

34 art. 41, comma 1, legge 28 dicembre 2001, n. 448, ultimo periodo: “...Il contenuto e le modalità del coordinamento nonché dell’invio dei dati sono stabiliti con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze da emanare di concerto con il Ministero dell’interno, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con lo stesso decreto sono approvate le norme relative all’ammortamento del debito e all’utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti”.

*5.2. Riduzione di enti pubblici d.l. 112/08, articolo 26) e di altri organismi pubblici (d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008 , articoli 45 e 68)*

Ai sensi dell'articolo 26 del decreto legge 112 /2008 come modificato dalla legge 133/2008 **sono soppressi:** gli enti pubblici non economici con meno di 50 dipendenti;<sup>248</sup> gli enti pubblici non economici per i quali alla scadenza del 31 ottobre 2009<sup>249</sup> non siano stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244<sup>250</sup>.

**Sono esclusi** in ogni caso dalla soppressione: gli ordini professionali e le loro federazioni; le federazioni sportive; gli **enti non inclusi nell'elenco** pubblicato dall'Istat sulla Gazzetta Ufficiale ogni anno entro il 31 luglio; gli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della Resistenza e delle deportazioni; le Autorità portuali; gli enti parco; gli enti di ricerca; gli **enti confermati dal Ministro per la pubblica amministrazione e Innovazione** e dal Ministro per la **semplificazione normativa** con decreto da emanarsi entro 40 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge e gli enti le cui funzioni sono attribuite, con lo stesso decreto ministeriale, a organi diversi dal Ministero che riveste competenza primaria nella materia. Le funzioni, le risorse finanziarie e strumentali, il personale degli enti soppressi passano all'amministrazione vigilante (o a quello con competenza primaria nella materia in caso vi siano più Ministeri vigilanti), che succede a titolo universale in ogni rapporto, anche controverso, facente capo all'ente soppresso. Secondo quanto disposto dall'articolo 45 della legge 133/2008 **sono soppressi:** il Servizio consultivo e ispettivo tributario (Secit), le cui funzioni

---

<sup>248</sup> Detta soppressione è stata prevista, dal medesimo articolo, al novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

<sup>249</sup> Termine così prorogato dall'art. 17 del d.l. 78/09.

<sup>250</sup> Art. 2 legge 244/2007 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)":  
(omissis)

634. Al fine di conseguire gli obiettivi di stabilità e crescita, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi, con uno o più regolamenti, da emanare entro il 31 marzo 2009, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro o i Ministri interessati, sentite le organizzazioni sindacali in relazione alla destinazione del personale, sono riordinati, trasformati o soppressi e messi in liquidazione, enti ed organismi pubblici statali, nonché strutture pubbliche statali o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:...(omissis)

passano al Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze; la Commissione spesa pubblica istituita dall'articolo 32 legge 30 marzo 1981, n. 119, come successivamente modificato dall'articolo 8 legge 17 dicembre 1986, n. 878. **L'articolo 68 della legge 133/2008**, al fine di garantire una rigorosa selezione degli organismi collegiali operanti presso la p.a. da sopprimere, esclude dalla possibilità di proroga configurata all'interno del comma 2 bis dell'articolo 29 del d.legge 233/2006: gli **organismi istituiti prima del 30 giugno 2004** che non hanno raggiunto le finalità loro assegnate; gli **organismi istituiti dopo il 30 giugno 2004** che non operano da almeno due anni alla data di entrata in vigore del decreto legge d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008; gli organismi che svolgono funzioni analoghe a quelle di competenza degli **uffici dirigenziali di 1° e 2° livello dell'amministrazione** presso la quale operano. Il comma 2 dell'articolo 68 prevede che l'eventuale proroga concessa agli organismi collegiali di cui venga riconosciuta l'utilità non possa essere concessa per un periodo superiore a due anni.

I successivi commi 5 e 6 prevedono una diretta soppressione delle seguenti strutture: le **strutture amministrative** che svolgono prevalentemente **attività** a contenuto **tecnico e di elevata specializzazione**, che duplicano competenze esercitate da altre amministrazioni statali (alle quali sono trasferite le relative funzioni); **l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione** e di altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione; **l'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione**; la **Commissione per l'inquadramento del personale** già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Nato.

### *5.3. Vendita di parti del patrimonio immobiliare degli enti territoriali (d.l. 133/08 articolo 58)*

Ai sensi **dell'articolo 58** della legge 133/2008, **le regioni**, le province, i comuni e gli altri enti locali **individuano, con delibera dell'organo di Governo, i beni immobili suscettibili di dismissione**, redigendo un Piano delle alienazioni immobiliari da allegare al bilancio di previsione.

L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la classificazione come patrimonio disponibile, ha effetto dichiarativo della proprietà in assenza di precedenti trascrizioni, produce gli effetti della trascrizione ai sensi dell'articolo 2644 cod. civ. e dell'iscrizione del bene al catasto. Contro l'iscrizione nell'elenco degli immobili suscettibili di dismissione è ammesso ricorso amministrativo entro 60 giorni dalla pubblicazione, fermi restando gli altri rimedi previsti dalla legge. **In alternativa alla dismissione, regioni, province, comuni e altri enti locali possono individuare altre forme di valorizzazione del patrimonio** non strumentale all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali (tra cui il conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare), purché mediante l'utilizzo di strumenti competitivi.

#### *5.4. Riduzione della documentazione cartacea (legge 69/2009, articoli 32 e 33)*

La legge 69/2009 interviene sulla materia con due disposizioni.

**L'art. 32**, dispone **l'eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea**, prevedendo che l'obbligo di pubblicazione di atti e di provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intende assolto con la **pubblicazione**, da parte delle amministrazioni, sui **propri siti informatici**. Le amministrazioni tenute a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le stesse modalità previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della legge 69/2009, provvedono anche alla pubblicazione nei siti informatici. Detta modalità è applicabile dal 1° gennaio 2010.

**L'art. 33** delega il Governo ad adottare, entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge 69/09, uno o più decreti legislativi di modifica del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82<sup>251</sup> sulla base dei seguenti principi: inserimento, all'interno del Codice, della

---

<sup>251</sup> Come evidenziato nelle "Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione" -Piano Industriale- presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il 28 maggio 2008" il ruolo del codice dell'amministrazione digitale diventa centrale nella riforma della P.A.

Vedi: [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pa\\_piano\\_industriale/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/pa_piano_industriale/)



previsione di forme sanzionatorie per le amministrazioni che non ottemperino alle previsioni da questo contenute, inibendo alle amministrazioni inadempienti l'erogazione attraverso i canali tradizionali dei servizi disponibili in modalità digitali; individuazione di meccanismi in grado di quantificare i risparmi effettivamente conseguiti dalla P.A. con l'utilizzo degli strumenti previsti dal codice dell'amministrazione digitale.

Tali risorse dovranno essere utilizzate per l'incentivazione del personale e per il finanziamento di progetti di innovazione; modificazione della normativa in materia di firma digitale con l'obiettivo di semplificarne ed intensificarne l'uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese; introduzione di specifiche disposizioni volte a rendere la finanza di progetto lo strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici e di una loro migliore utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali; prevedere l'obbligo dell'utilizzo delle procedure e delle reti informatiche nelle comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni, di qualsiasi livello, tra loro, con i propri dipendenti e con i concessionari di pubblici servizi; prevedere che tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/01 *eroghino i propri servizi, ove possibile, nelle forme informatiche e con le modalità telematiche, consolidando inoltre i procedimenti informatici già implementati, anche in collaborazione con soggetti privati.*

#### 5.5. Riduzione degli oneri amministrativi (legge 133/08, articolo 25)

L'articolo 25 della legge 133/2008 prevede l'adozione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25 per cento, come stabilito in sede europea. Per la riduzione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie di competenza regionale si procede sulla base di accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata, conformemente a quanto previsto dall'articolo 20 ter della 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". Per oneri amministrativi non si intendono gli oneri finanziari (tasse contributi, multe....) derivanti da singole discipline.

Gli oneri amministrativi sono definibili invece come i costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalla p.a. e dai cittadini per soddisfare **l'obbligo giuridico di fornire informazioni sulle proprie attività alle autorità pubbliche, o a i privati.**

La riduzione degli oneri amministrativi ha dunque per oggetto la semplificazione delle procedure di fornitura delle informazioni da parte dei soggetti obbligati. L'articolo 25 della legge 133/08 si pone come una traduzione a livello legislativo del Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione<sup>252</sup> del 2007. Le misurazioni condotte circa l'entità degli oneri amministrativi<sup>253</sup> evidenziano un costo totale aggregato annuo stimabile (per le imprese da 0 a 249 dipendenti) complessivamente pari a: circa 9,94 miliardi di euro per l'area lavoro previdenza; circa 2,19 miliardi di euro per la privacy; circa 2 miliardi di euro per l'area ambiente; circa 1,4 miliardi di euro per la prevenzione incendi; circa 621 milioni di euro per l'area paesaggio e beni culturali.

*5.6. Unione dei comuni (articolo 3, comma 1 ter D.l. 207/2008 come convertito l. 14/2009)*

Per snellire funzioni e strutture viene prevista la possibilità per ciascuna amministrazione comunale di aderire a un'unica forma associativa per gestire il medesimo servizio.

*5.7. Riduzione delle collaborazioni e delle consulenze nella P.A. (art. 46, d.l. 112/2008 come convertito l. 133/2008)*

**L'articolo 46** introduce alcune importanti novità in materia di **conferimento di incarichi esterni da particolare delle pubbliche**

---

<sup>252</sup> Consultabile al seguente indirizzo :

[http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/azioni\\_ministro/607.htm](http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/azioni_ministro/607.htm).

<sup>253</sup> Vedi dossier "La semplificazione nella legge n. 133 del 2008" del servizio studi del Senato:

[http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/drafting/2008/dossier\\_9.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/drafting/2008/dossier_9.pdf)-

**amministrazioni, ivi comprese le regioni**, finalizzate alla riduzione di collaborazioni e consulenze esterne.

La disciplina generale, introdotta dalla legge finanziaria 2008<sup>254</sup>, secondo la quale per l'affidamento degli incarichi esterni è necessario il possesso, da parte dell'affidatario, di una “particolare e comprovata specializzazione universitaria”, resta invariata<sup>255</sup>. Viene, invece, introdotta un'importante deroga, la quale prevede che si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria *“in caso di stipulazione di contratti d'opera per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel dello spettacolo o dei o dei mestieri artigianali, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore”*. Viene, inoltre, introdotta una specifica **responsabilità amministrativa per i dirigenti**<sup>256</sup> **che ricorrono a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o utilizzano i collaboratori come lavoratori subordinati**<sup>257</sup>. Per quanto concerne gli enti locali si stabilisce che tutti gli incarichi devono fare riferimento alle attività istituzionali previste dalla legge o nei programmi consiliari: a tal fine vengono sostituiti i commi 55 e 56 dell'articolo 3 della legge finanziaria 2008<sup>258</sup>.

---

<sup>254</sup> L'art. 46 sostituisce nuovamente il contenuto del comma 6 dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001, già modificato dalla legge finanziaria 2008: cfr il Focus n. 9 del 15 gennaio 2008 "Finanziaria 2008. Note di lettura", pag 59 consultabile all'indirizzo: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/9finanziaria-notedilettura.pdf>.

<sup>255</sup> Anche il novellato art. 46 prevede che “per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le PP.AA. possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, a esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza di alcuni presupposti di legittimità: l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, a obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente; l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata; devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”.

<sup>256</sup> Cfr. voce “Dirigenti”.

<sup>257</sup> La disposizione in esame ha altresì soppresso il secondo periodo dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191. Detto periodo sanciva quanto segue: “L'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari”.

<sup>258</sup> Si segnala il Focus n. 9 del 15 gennaio 2008 "Finanziaria 2008. Note di lettura", pag. 59 consultabile all'indirizzo: <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/dwd/focus/2008/9finanziaria-notedilettura.pdf>

Ai sensi dei novellati commi non sussistono più: l'obbligo di **inserire gli incarichi esterni** in uno specifico programma del Consiglio; viene disposto che gli enti locali possano stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio (comma 55); l'obbligo di inserire il **limite di spesa** per gli incarichi di consulenza nel regolamento della Giunta, nel quale sono definite solo le modalità procedurali per l'affidamento degli incarichi: il limite massimo di spesa annuale per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali (comma 56).

#### **6. Semplificazione della legislazione (articolo 13, legge 15/2009; articolo 4 legge 69/2009)**

L'art. 13 della legge 15/2009 ha sostituito il comma 18 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, stabilendo che entro 2 anni dall'emanazione dei decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, possano essere emanati altri decreti integrativi, correttivi o di riassetto, esclusivamente nel rispetto della procedura prevista dalla legge 246/2005, ovvero seguendo i principi e criteri direttivi di cui al comma 15 e previo parere della Commissione parlamentare per la semplificazione.

L'art. 4 della legge 69/2009 interviene sul c.d. "taglia-leggi", un procedimento (introdotto dall'art. 14, commi 12-24 della legge n. 246/2005) in forza del quale sono abrogate tutte le disposizioni statali vigenti anteriori al 1° gennaio 1970, ad eccezione di quelle individuate con appositi decreti legislativi da adottare entro il 16 dicembre 2009. Detto articolo modifica l'articolo 14 della legge n. 246/2005, sostituendo il comma 18 della citata legge 246, stabilendo: una proroga di un anno del termine a partire dal quale le disposizioni legislative statali antecedenti al 1° gennaio 1970 non incluse nei decreti legislativi di cui all'art. 14 della legge 246/05 saranno da considerarsi abrogate (il nuovo termine diventa quello di 5 anni dall'entrata in vigore della legge 28 novembre 2005, n. 246); un'ulteriore delega al governo per

l'emanazione di uno o più decreti legislativi recanti l'abrogazione espressa, trascorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge 28 novembre 2005, n. 246, delle disposizioni legislative statali abrogate tacitamente o implicitamente o comunque prive di effettivo contenuto normativo anche se pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970; una riconferma del fatto che le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della legge 5 giugno 2003 n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle relative disposizioni regionali.

## 7. Trasparenza

*7.1. Trasparenza delle amministrazioni<sup>259</sup> e privacy (articolo 4, commi dal 6 al 9, legge 15/2009; articoli 21 e 23, legge 69/2009; art. 11 commi 1 e 3, 49, 68, 69, 73, 74 d.lgs. 150/2009 )*

La legge 241/1990 aveva introdotto la trasparenza quale principio dell'azione amministrativa. La recente riforma sul pubblico impiego riprende più volte il concetto di “trasparenza”, che viene contemplato in varie disposizioni e sotto differenti aspetti, che vengono di seguito riportati. Si segnala, in particolare, che il legislatore ha inteso esplicitare, con riguardo al riparto di competenza legislativa, l'ambito di applicazione per ciò che attiene la trasparenza, indicando espressamente, già nella **legge delega 15/2009, all'art. 4, commi dal 6 al 9**, che la trasparenza “**costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'articolo 117, seconda comma, lettera m, della Costituzione**”.

---

<sup>259</sup> Sull'argomento si segnala il progetto di legge n. 2015 recante “Norme per rendere trasparenti i costi delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici” assegnato il 17 febbraio 2009 in sede referente alla I Commissione Affari Costituzionali. Il testo è consultabile alla pagina:

[http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp?codice=16PDL0019660](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0019660).

Cfr. inoltre “Il Piano e-government 2012” alla pagina:

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/piano\\_e\\_gov\\_2012/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/piano_e_gov_2012/).

La trasparenza, nella suddetta disposizione, viene intesa come accessibilità totale, anche attraverso la pubblicazione sui siti internet delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, 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 in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Le amministrazioni pubbliche, infatti, devono adottare **ogni iniziativa rivolta a promuovere la massima trasparenza della loro attività**. Nel dare attuazione a detta disposizione, l'art. 11 commi 1 e 3 del d.lgs. 150/2009 riporta nuovamente la succitata definizione di "trasparenza" e ribadisce che la medesima costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ex art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, specificando, inoltre, che "*le amministrazioni pubbliche adottano ogni iniziativa utile a promuovere la massima trasparenza nella propria organizzazione e nella propria attività*". Anche l'art. 74 del d.lgs. 150/2009, nel delineare l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni del decreto "Brunetta", ribadisce nuovamente che le disposizioni dell'art. 11, comma 1 e 3 rientrano tra le materie di competenza esclusiva dello Stato. Si precisa, inoltre, che le norme in esame sono direttamente applicabili alle regioni.

Per completezza si evidenzia che l'art. 4, comma 9 della legge 15/2009 introduce un'importante modifica all'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali). La nuova norma recita: "*Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale*".

## *7.2. Trasparenza e rendicontazione della performance (articolo 11, d.lgs. 150/2009)*

Il capo terzo del d.lgs. 150/2001 consta di un solo articolo, l'art. 11, dal titolo "*trasparenza*". Esso deve essere letto alla luce di altre disposizioni normative volute dal Ministro "Brunetta".

Solo per citare l'ultimo provvedimento a riguardo, la legge n. 69 del 18 giugno 2009 (*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*) impone infatti, all'art. 21, comma 1, che tutte le pubbliche amministrazioni debbano rendere note, attraverso i propri siti internet, alcune informazioni relative ai dirigenti (curriculum vitae, retribuzione, recapiti istituzionali) e i tassi di assenza e di presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale.

La trasparenza, intesa come accessibilità totale alle informazioni riguardanti “*ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse ...., dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione*”<sup>260</sup> diventa uno dei pilastri portanti di tutta la riforma volta a favorire, così come precisato nel medesimo comma, forme diffuse di controllo dei principi di buon andamento e imparzialità della P.A. L'accessibilità di questo tipo di informazioni a tutti i cittadini e le imprese è una novità assoluta nel nostro ordinamento tanto che ha fatto sostenere in dottrina<sup>261</sup> che l'art. 11 del decreto “Brunetta” costituisce una deroga al generale diritto di accesso, previsto fin dalla l. 241/90, solo a soggetti giuridicamente ben definiti: gli interessati e i controinteressati.

La valenza assegnata dal legislatore alla trasparenza ha inoltre determinato il suo rimando ai livelli essenziali delle prestazioni costituzionali<sup>262</sup> e l'inserimento del comma 1 e 3, che forniscono la definizione di trasparenza, tra le disposizioni di diretta applicazione anche per le regioni e gli enti locali. Conseguentemente la trasparenza, quale nuova modalità di controllo esterno, viene così ricondotta ai livelli di prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale anche se, non è escluso che ciò provochi contenzioso con le gli enti territoriali e le loro potestà normative e regolamentari in quanto la trasparenza indica una modalità di accesso (e quindi un mezzo) e non un livello delle prestazioni (inteso quale fine) da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>263</sup>.

Il comma 8, non vincolante per gli enti territoriali, stabilisce poi quali sono gli elementi che necessariamente devono essere pubblicati. Essi sono:

---

<sup>260</sup> Art. 11 comma 1 decreto legislativo 150/2009.

<sup>261</sup> L. Oliveri “La p.a. diventa una casa di vetro” su ItaliaOggi del 30/10/09, pag. 35.

<sup>262</sup> L'art. 11 c. 1 del decreto e l'art. 4 c. 6 della legge 15/2009 affermano che la trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

<sup>263</sup> G. Roma, op. cit.

- a) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione;
- b) il Piano delle performance e la connessa Relazione;
- c) l'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
- d) l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti;
- e) i nominativi ed i curricula dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione e del Responsabile delle funzioni di misurazione della performance;
- f) i curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo;
- g) le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato;
- h) i curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo;
- i) gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati. Tale obbligo viene rafforzato, come già visto in precedenza per la redazione del piano delle performance, da una sanzione. **Il mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione determina infatti il divieto di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti degli uffici coinvolti dall'omissione.**

### *7.3. Trasparenza sulle mobilità (articolo 49 del d.lgs. 150/2009)*

L'articolo 49 del d.lgs. 150/2009 modifica, tra l'altro, il comma 1 dell'articolo 30 del d.lgs. n. 165/2001 prevedendo le amministrazioni rendano pubbliche le disponibilità di posti in organico (da ricoprirsì con passaggio diretto da altre amministrazioni a seguito di domanda di trasferimento), fissando preventivamente i criteri di scelta<sup>264</sup>.

---

<sup>264</sup> Cfr. voce "Mobilità".



*7.4. Pubblicazione codice disciplinare (articolo 68, d.lgs. 150/2009; art. 23, legge 69/2009)*

L'articolo 68 introduce un comma 2 dell'articolo 55 del d.lgs. 165/2001 stabilisce la novità della **pubblicazione sul sito istituzionale del codice disciplinare**. Tale scelta sembra andare nella direzione della eliminazione della carta (intesa come riduzione dei costi), nonché della trasparenza attraverso la possibilità che anche i cittadini “conoscano” il sistema sanzionatorio cui sono sottoposti i dipendenti pubblici.

*7.5. Identificazione del personale a contatto con il pubblico (articoli 69 e 73 d.lgs. 150/2009)*

Questa disposizione pone l'obbligo a carico dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche di rendere conoscibile il proprio nominativo, mediante l'uso di cartellini o di targhe identificative. A fronte dell'obbligo generalizzato previsto dal primo capoverso, al comma 2 dell'articolo 55 novies è statuita l'esclusione di categorie di dipendenti determinate, in relazione ai compiti attribuiti. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, su proposta del Ministro competente, ovvero, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano o di Conferenza Stato –città ed autonomie locali, per i lavoratori dei rispettivi Enti<sup>265</sup>. L'art. 73 del d.lgs. 150/2009 sancisce, infine, che l'obbligo di esposizione di targhe e cartellini identificativi, di cui al citato articolo 55-novies

---

<sup>265</sup> L'articolo 55 novies costituisce diretta applicazione di quanto previsto nella legge delega, tuttavia per una valutazione sull'uso dei cartellini identificativi da parte del Garante della privacy (in assenza, però, di una legge o regolamento specifica sull'utilizzo dei medesimi, come si prospetta proprio l'articolo 55 novies e i regolamenti in esso previsti) si veda la deliberazione del Garante della Privacy del 14 giugno 2007 riportante le “Linee guida in materia di trattamento dei dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico” consultabile sul sito degli URP-Comunicazione pubblica (<http://www.urp.it>). Nella Deliberazione del Garante si legge, tra l'altro, che: “determina un'ipotesi di diffusione di dati personali l'esibizione degli stessi su cartellini identificativi, appuntati, ad es. sull'abito o sulla divisa di alcune strutture della pubblica amministrazione”, sebbene “nell'ambito del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni i cartellini identificativi possono rappresentare un valido strumento per garantire trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché per migliorare il rapporto tra operatori ed utenti”. Tuttavia “nel selezionare i dati personali destinati ad essere diffusi attraverso i cartellini identificativi, le Amministrazioni sono tenute a rispettare i principi di pertinenza e di non eccedenza dei dati in rapporto alle finalità perseguite (articolo 11 del codice).”

del d.lgs. 165/2001, decorre dal novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto “Brunetta”.

*7.6. Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale (art. 21, legge 69/2009)*

**L’articolo 21** stabilisce ulteriori regole sulla trasparenza delle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale. In particolare pone a carico delle pubbliche amministrazioni, di cui all’articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e, quindi, **anche delle Regioni**, l’obbligo di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i curricula vitae, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici dei dirigenti nonché di rendere pubblici, con la stessa modalità di comunicazione, i tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale di appartenenza. Il comma 2 dello stesso articolo introduce l’obbligo per la singola amministrazione o società, che conferisca nel medesimo anno allo stesso soggetto incarichi che superino il limite massimo previsto, di fornire non solo adeguata motivazione<sup>266</sup> nell’atto di conferimento dei requisiti di professionalità e di esperienza del soggetto destinatario dell’incarico, ma di indicare anche l’ammontare del compenso attribuito.

*7.7. Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale (art. 23, legge 69/2009)*

**L’art. 23** della legge 69/2009 aveva già previsto, al fine di aumentare la trasparenza dei rapporti della P.A. con gli utenti<sup>267</sup>, che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, ogni amministrazione pubblica, determinasse, con cadenza annuale, nel proprio sito internet o con altre forme idonee, un “indicatore di tempestività dei pagamenti” nonché la definizione di tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi.

---

<sup>266</sup> Onere già previsto dal comma 52 bis dell’art.3 della legge 24-12-2007 n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”.

<sup>267</sup> Cfr. voce “Buone prassi”.

## APPENDICE

### 1. Provvedimenti di attuazione e note interpretative

#### 1.1 Provvedimenti

➤ [Decreto 23 febbraio 2009](#) (in G.U. n. 100 del 2 maggio 2009) emanato dal Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione – “Revisione dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali autorizzabili a favore del personale dipendente dalle amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 46-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

➤ Dipartimento Funzione Pubblica [Circolare n. 7/2008](#) – Decreto legge n. 112 del 2008 – “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” – art. 71 – assenze dal servizio dei pubblici dipendenti

➤ Dipartimento Funzione Pubblica - [Circolare n. 8/2008](#) - Decreto legge n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008 – “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” – art. 71 – assenze dal servizio dei pubblici dipendenti – ulteriori chiarimenti.

➤ Dipartimento Funzione Pubblica [Circolare n. 10 del 20 ottobre 2008](#) - Decreto legge n. 112 del 2008 – “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” – art. 72 – “Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo”

➤ Dipartimento Funzione Pubblica [Circolare 1/09](#) relativa al decreto legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133/2008: “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione

della finanza pubblica e la perequazione tributaria" – Art. 71 – "Fasce orarie di reperibilità - Malati oncologici".

➤ Dipartimento Funzione Pubblica [\*\*Circolare n. 7/2009\*\*](#) "Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 - controlli sulle assenze per malattia".

➤ Dipartimento Funzione Pubblica [\*\*Direttiva n. 8/09\*\*](#) - Relativa alla riduzione dei siti web delle P.A. e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino

➤ Dipartimento Funzione Pubblica [\*\*Circolare n. 9/2009\*\*](#) concernente le indicazioni relative alla nuova disciplina del procedimento disciplinare introdotta dal d.lgs. n. 150/09, con particolare riferimento al periodo transitorio.

➤ Inpdap [\*\*Circolare n. 13 del 28 maggio 2009\*\*](#). "Art. 71 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133. Nuove disposizioni in materia di assenze per malattia dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 Riflessi contributivi".

#### *1.2 Pareri/note interpretative*

➤ [\*\*Parere UPPA n. 45 del 2008\*\*](#) "Certificazione medica giustificativa dell'assenza per malattia dei dipendenti della pubblica amministrazione. Art.71 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n.112".

➤ [\*\*Parere UPPA n. 55 del 2008\*\*](#) "Art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Dotazioni organiche ed assunzioni".

➤ [\*\*Parere UPPA n. 56 del 2008\*\*](#) "Art. 36, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come modificato dall'art. 49 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1,

comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. Applicazione della disposizione alle scuole gestite dalle autonomie locali”.

➤ [Parere UPPA n. 1 del 2009](#) “Decreto legge n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008 – art. 71 – assenze dal servizio dei pubblici dipendenti – trattamento economico.

➤ [Parere UPPA n. 2 del 2009](#) “Articolo 71 del d.l. 112/08 convertito in legge n. 133/08”.

➤ ANCI - [Nota interpretativa](#) - Le disposizioni del D.L. n. 112/2008 in materia di personale degli Enti Locali: il ricorso al lavoro flessibile, il conferimento degli incarichi esterni, il regime di contenimento delle spese.

➤ ANCI – [Nota interpretativa](#) del 13/11/2008 - Personale - incrementi contrattuali e Patto di Stabilità

### *1.3 Protocolli di intesa*

#### **➤ Protocollo d'intesa con il presidente della conferenza Regioni e Province autonome**

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e per l'Innovazione Renato Brunetta e il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Vasco Errani hanno firmato, in data 8 aprile 2009, un Protocollo d'intesa per l'innovazione organizzativa e tecnologica degli interventi previsti dal Piano E-Gov 2012 con l'obiettivo di facilitare l'accesso dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Per un approfondimento si veda all'indirizzo:

<http://www.funzionepubblica.it/ministro/salastampa/notizie/6277.htm>

## ➤ **Protocolli di intesa con Sindaci e Amministratori**

Il 10 ottobre 2009 a Torino il Ministro Renato Brunetta, in occasione dell'ultima giornata dell'Assemblea Annuale dell'ANCI, si è recato nello stand del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e ha sottoscritto dei Protocolli d'intesa con i sindaci e gli amministratori di diversi Comuni. Questi accordi si propongono di sviluppare l'innovazione organizzativa e tecnologica e la realizzazione di servizi ai cittadini e alle imprese. Le amministrazioni coinvolte sono quelle di Orvieto, Ascoli Piceno e Lucca.

Il Ministro ha poi sottoscritto altri Protocolli di intesa per la sperimentazione della *customer satisfaction* dei servizi ai cittadini attraverso l'utilizzo di *touch screen* dotati di *emoticon*. I Comuni, che adotteranno le cosiddette "faccine", sono quelli di Cingoli, Assisi, Prato, Sassuolo, Belluno, Pietrasanta e Monghidoro.

Il Ministro con il Presidente dell'ANCI Sergio Chiamparino, ha infine sottoscritto un Protocollo per monitorare lo stato di applicazione da parte dei comuni delle misure contenute nel decreto legislativo di attuazione della Riforma della Pubblica Amministrazione.

Per saperne di più

- [Protocollo d'intesa con il Comune di Orvieto](#)
- [Protocollo d'intesa con il Comune di Ascoli Piceno](#)
- [Protocollo d'intesa con il Comune di Lucca](#)
- [Protocollo d'intesa con il Comune di Cingoli](#)
- [Protocollo d'intesa con il Comune di Assisi](#)
- [Protocollo d'intesa con il Comune di Prato](#)
- [Protocollo d'intesa con il Comune di Sassuolo](#)
- [Protocollo d'intesa con il Comune di Belluno](#)
- [Protocollo d'intesa con il Comune di Pietrasanta](#)
- [Protocollo d'intesa con il Comune di Monghidoro](#)

- [Protocollo d'intesa con ANCI sull'attuazione nei Comuni delle disposizioni della Riforma Brunetta](#)

#### ➤ **Protocollo di intesa con UPI**

Il Ministro Renato Brunetta e il presidente dell'UPI Fabio Melilli hanno firmato in data 18 novembre 2009 a Palazzo Vidoni un Protocollo d'intesa che si propone la valorizzazione della produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la trasparenza delle Province. L'obiettivo comune è quello di favorire il miglioramento dei servizi resi dalle amministrazioni provinciali e realizzare un'amministrazione più vicina al cittadino, efficiente e aperta al confronto, permeata della cultura dell'integrità, attuando il processo di riforma avviato con il decreto Brunetta. Nelle intenzioni dei firmatari, il documento sottoscritto dovrà "condurre allo sviluppo di una cultura del merito e della valorizzazione della qualità del lavoro e della produttività, del singolo e dell'intera amministrazione, attraverso l'adozione e lo sviluppo di adeguati sistemi di valutazione della performance e di sistemi premianti".

Il Protocollo prevede una prima fase di sperimentazione che si concluderà entro il 31 dicembre 2010 e predispone un quadro di riferimento standard per facilitare l'avvio, lo svolgimento e il flusso di informazioni sulle sperimentazioni.

Sono tre le linee guida specifiche indicate:

o l'orientamento e il supporto metodologico nella fase di adeguamento degli assetti organizzativi, che l'Upi metterà a disposizione del Ministero attraverso l'individuazione di un sistema di analisi dei requisiti necessari all'attuazione del ciclo di gestione della performance, l'individuazione di modelli organizzativi e modalità di adeguamento delle proprie discipline ordinamentali alle specificità del decreto, l'individuazione di ipotesi applicative dei nuovi istituti di valorizzazione del merito e della produttività definiti nella normativa di riforma del lavoro pubblico che siano conformi alle caratteristiche specifiche delle amministrazioni locali;

o la ridefinizione dei modelli di valutazione delle performance, con l'individuazione e l'implementazione di un primo sistema di misurazione e valutazione delle performance delle Province così come la definizione di meccanismi di valutazione della performance individuale e organizzativa dei dirigenti e del personale;

o il monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti del decreto, da parte delle Province secondo le modalità e nel rispetto della tempistica definita dalla norma.

Il testo del Protocollo è consultabile al seguente indirizzo:

[http://www.innovazione.gov.it/ministro/pdf/Protocollo\\_intesa\\_UPI.pdf](http://www.innovazione.gov.it/ministro/pdf/Protocollo_intesa_UPI.pdf).

## **2. Relazioni**

### **➤ Relazione al Parlamento sullo stato della PA - 2008**

“Il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, ha presentato il 15 ottobre scorso al Parlamento la "Relazione sullo stato della P.A. - Anno 2008".

Un report di 257 pagine che fa il punto su un anno di riforme: dalla cosiddetta “legge antifannulloni”, primo atto di modernizzazione della PA, fino alla legge delega n. 15 del 4 marzo 2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ed al relativo decreto legislativo di attuazione da poco approvato in via definitiva”.

Il testo della relazione è consultabile al seguente indirizzo:

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/relazione\\_PA2008/RelazioneAnnuale2008.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/relazione_PA2008/RelazioneAnnuale2008.pdf).



### **3. Giurisprudenza**

#### **➤ Corte Costituzionale sentenza 14 luglio 2009 n. 214**

La Corte Costituzionale con la [sentenza 14 luglio 2009 n. 214](#) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), introdotto dall'art. 21, comma 1-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

#### **➤ Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Calabria, delibera n. 183 del 25 luglio 2008**

L'art. 3, commi 56 e 57 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), nel definire le regole alle quali gli enti locali devono conformarsi per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione, ha prescritto l'obbligo di emanazione da parte degli enti citati di norme regolamentari in materia il cui testo deve essere trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dall'adozione.

Poiché dette norme sono state modificate dall'art. 3 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 che, in particolare, ha reso più stringenti i presupposti giuridici legittimanti l'affidamento di detti incarichi, la delibera in oggetto afferma la sussistenza di un obbligo ulteriore di conformazione alle nuove disposizioni di legge da parte di tutte le P.A. locali, a prescindere dalla data di adozione delle norme regolamentari e dalla tipologia contrattuale cui l'amministrazione faccia ricorso per l'affidamento.

Pertanto le amministrazioni locali dovranno procedere a deliberare ex novo le disposizioni regolamentari concernenti "i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a

tutte le tipologie di prestazioni”, nell’osservanza delle sequenze procedurali e dei contenuti prescrittivi sostanziali analiticamente esposti nella determina della Corte dei Conti in esame.

La determina illustra, quindi, le valutazioni in ordine ad alcune delle principali questioni emergenti dalle disposizioni anzidette e che incidono sull’esercizio delle funzioni della Corte dei conti medesima.

Il testo della delibera è consultabile alla pagina:

[http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-re/Calabria/Deliberazi/Anno-2008/Deliberazione-183-Regolamenti-.doc\\_cvt.htm](http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezioni-re/Calabria/Deliberazi/Anno-2008/Deliberazione-183-Regolamenti-.doc_cvt.htm)

#### ➤ **Tar di Roma sentenza 15 gennaio 2009 n. 236**

Il Tar di Roma con la [sentenza 15 gennaio 2009 n. 236](#), dichiara inammissibile il ricorso presentato da alcuni dipendenti pubblici per ottenere l’annullamento delle circolari n.7 e n.8 del 2008 del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione relative all’applicazione dell’art.71 del d.l. 112/08 convertito con modificazioni dalla legge 133/08.

Nel ricorso per ottenere l’annullamento delle due circolari interpretative dell’art. 71 del d.l. 112/08, che introduce una nuova disciplina del trattamento economico relativo ai periodi di assenza per malattia, delle relative certificazioni sanitarie e delle fasce di reperibilità per le visite di controllo, viene dedotta l’illegittimità costituzionale di tale disposizione per contrasto con gli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione e un eccesso di potere della disciplina delle fasce di reperibilità.

Il giudice amministrativo perviene alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso dopo aver riconosciuto l’assenza del suo presupposto, ovvero l’esistenza di un interesse legittimo effettivo attuale e tutelabile dall’ordinamento, in quanto le circolari di cui viene richiesto l’annullamento sono atti privi di diretta e autonoma idoneità ed efficacia lesiva .

Conseguentemente viene ritenuta priva del requisito della rilevanza, a prescindere da ogni delibazione sulla non manifesta infondatezza, la questione incidentale di legittimità costituzionale dell’art. 71 del d.l.112/08 per violazione

degli artt. 3, 36 e 38 Cost., e parimenti inammissibile viene dichiarata la censura di eccesso di potere della disciplina delle fasce di reperibilità.

#### **4. Impugnative**

##### **➤ Corte d'Appello di Bari sentenza 18 settembre 2008**

Con la sentenza 18 settembre 2008 la Corte d'Appello di Bari solleva la questione di legittimità costituzionale del comma 1 bis dell'art. 21 legge n. 133/08, mediante il quale è stato inserito l'art. 4bis<sup>268</sup> al d.lgs. n. 368/01, per contrasto con gli artt. 3<sup>269</sup> e 117<sup>270</sup>, comma 1, Costituzione.

---

<sup>268</sup> d.lgs. 6-9-2001 n. 368 Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES.

Art. 4-bis. Disposizione transitoria concernente l'indennizzo per la violazione delle norme in materia di apposizione e di proroga del termine.

1. Con riferimento ai soli giudizi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, e fatte salve le sentenze passate in giudicato, in caso di violazione delle disposizioni di cui agli articoli 1, 2 e 4, il datore di lavoro è tenuto unicamente ad indennizzare il prestatore di lavoro con un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di sei mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni.

<sup>269</sup> Art 3 Costituzione.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

<sup>270</sup> Art. 117 Costituzione.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

La suddetta norma, prevede infatti, come conseguenza dell'illegittimità del contratto di lavoro a tempo determinato una indennità e limita questa circostanza ai soli rapporti *sub judice*.

Ne deriva che se altro lavoratore assunto con contratto a tempo determinato dal 20/01/2005 al 31/03/2005, facesse valere le medesime ragioni di illegittimità dopo l'entrata in vigore dell'art. 4bis, avrebbe diritto alla riassunzione e non all'indennità prevista di cui sopra non potendosi applicare a lui la norma transitoria.

La sentenza è consultabile presso il settore.

### ➤ **Consiglio dei ministri, delibera del 27-03-2009**

Con la delibera C.d.M. del 27-03-2009 viene impugnata la legge regionale 2 febbraio 2009, [n. 5 della Valle d'Aosta](#) recante "Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale" << ritenuta censurabile in ordine

---

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali .

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato .

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni .

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

all'articolo 2, commi 1, 2 e 3, che prevede la disciplina delle assenze per malattia dei dipendenti dell'Amministrazione regionale, degli enti locali valdostani e degli altri enti della Regione, ponendosi in contrasto con l'articolo 71 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, n. 133 del 2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria">>.

Per un approfondimento si veda la [scheda pubblicata sul sito Affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)

## **5. Bibliografia**

**Albo Francesco**, Gli incarichi di collaborazione nella Pubblica Amministrazione dopo l'entrata in vigore della legge n. 133/2008, pubblicato sulla rivista telematica [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2008;

**Astone Francesco**, "Le norme in materia di personale e le novità in tema di incarichi e consulenze (nella legge n. 133/2008)", pubblicato nel sito [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

**Barrera Pietro**, La riforma del lavoro pubblico tra disegno di legge delega (AS 847), decreto legge (112/2008) e disegno di legge (AC 1441), [articolo](http://www.Astrid online.it) pubblicato sulla rivista telematica "[www.Astrid online.it](http://www.Astrid online.it)";

**Barrera Pietro**, L'attuazione della "legge Brunetta": l'equilibrio Stato – Regioni – Autonomie Locali, pubblicato sulla rivista telematica "[www.Astrid online.it](http://www.Astrid online.it)";

**Bellavista Alessandro**, Federalismo e lavoro pubblico regionale, [articolo](http://www.di-elle.it) pubblicato sulla rivista telematica [www.di-elle.it](http://www.di-elle.it), 2004;

**Bianca Salvatore**, Separazione tra funzioni di indirizzo politico amministrativo e attività gestionale nella legge delega "Brunetta". Il nodo del

conferimento degli incarichi dirigenziali, pubblicato nella rivista telematica [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it);

**Bilotta Maria Elisabetta e Mattini Paolo**, I contratti collettivi integrativi. Gli orientamenti della Corte di Cassazione e della Corte dei conti, pubblicato su [www.segretarielocali.it](http://www.segretarielocali.it);

**Bolognino Daniela**, La collocazione del “lavoro pubblico” nel nuovo Titolo V, parte seconda, Cost.: tra Stato e Regioni, [articolo](#) pubblicato sulla rivista elettronica “[Amministrazione in cammino](#)”, 2004;

**Bolognino Daniela**, La dirigenza pubblica nel quadro giurisprudenziale: le criticità emerse in sede di conferimento dell’incarico, [articolo](#) pubblicato sulla rivista elettronica “[Amministrazione in cammino](#)”, 2006;

**Busico Luca**, La responsabilità dei pubblici dipendenti ed il potere disciplinare: cenni alle recenti riforme normative, [articolo](#) pubblicato nel portale [Diritto & Diritti](#),

**Carbone Leonardo e Perrino Angelina-Maria**, Il lavoro nelle leggi finanziarie dalla XV alla XVI legislatura: la tela di Penelope, pubblicato su “Il Foro Italiano”, n. 11 novembre 2008, pag. 287 e seguenti;

**Caruso Giuseppe**, Stop di un anno agli aumenti in busta paga, pubblicato sulla rivista “Guida al Diritto” n. 37/08, pag. 71;

**Ceriana Riccardo**, Maggiori controlli sulla contrattazione integrativa (D.L. n. 112/2008), pubblicato sulla rivista “Nuova Rassegna” n. 16/08, pag. 1651 e seguenti.

**Cicala Maria**, La privatizzazione della dirigenza pubblica nella giurisprudenza costituzionale, [articolo](#) sulla rivista elettronica “[Amministrazione in cammino](#)”, 2006;

**Corpaci Alfredo**, Appunto sul lavoro pubblico e titolo V, [articolo](#) pubblicato sulla rivista telematica “[www.Astrid online.it](http://www.Astrid online.it)”;

**D’Auria Gaetano**, Titolo V cost. e lavoro pubblico: prime e provvisorie considerazioni, bozza del 29 maggio 2002, [articolo](#) pubblicato sulla rivista telematica “[www.Astrid online.it](http://www.Astrid online.it)”;

**D’Auria Gaetano**, Il lavoro pubblico dopo il nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione, [articolo](#) pubblicato in “Lavoro nelle pubbliche amministrazioni”;

**Danza Maurizio**, Valutazione e validazione della performance nel pubblico impiego contrattualizzato. Le graduatorie di merito per l’attribuzione del trattamento accessorio e le conseguenze giuridiche nello schema di decreto legislativo attuativo della riforma Brunetta (Legge n. 15 del 4 marzo 2009), [articolo](#) pubblicato nel sito [www.altalex.com](http://www.altalex.com)

**Danza Maurizio**, Il rapporto di lavoro nel pubblico impiego dopo la riforma Brunetta, [articolo](#) pubblicato nel sito [www.altalex.com](http://www.altalex.com);

**De Benedittis Donatella**, Il rapporto di lavoro pubblico ed i nuovi contratti collettivi - Breve Compendio, [pubblicato](#) nel sito [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 2007;

**Di Stasi A.** , Il diritto del lavoro nelle regioni a statuto ordinario, in ILLeJ, vol. VI, n. 2, 2004, in “[www.labourlawjournal.it](http://www.labourlawjournal.it)”;

**Geniale Claudio**, La produttività negli Enti locali, pubblicato nella rivista “Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza”, n. 11/2009, pag. 1381 e seguenti;

**Geniale Claudio**, Le assenze per malattia negli enti locali: art. 71 del D.L. n. 112/08, convertito dalla legge n. 133/2008, pubblicato sulla Rivista Nuova Rassegna n. 17/08, pag. 1856 e seguenti;

**Grandelli Tiziano e Zamberlan Mirco**, La malattia dopo il «decreto Brunetta», pubblicato sulla rivista telematica “Il quotidiano Ipsoa”;

**Greco Raffaele**, I nuovi profili della responsabilità dirigenziale nella legge 18 luglio 2009, nr. 69, [articolo](#) pubblicato nel sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>;

**Iandolo Giuseppe**, Analisi sistematica per le modalità di attuazione dell'art. 71 (Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni) del D.L. n. 112/2008, pubblicato nella rivista “Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza” n. 7/8 del 2009 alle pag. 1007 e seguenti;

**Italia Vittorio**, I nodi da sciogliere della riforma Brunetta, pubblicato sulla rivista “diritto e pratica amministrativa, n. 11/2009, il Sole 24 ore, pag. 10;

**Jori Paolo**, La legittimità costituzionale dell'articolo 71 della legge 6 agosto 2008 n. 133 concernente: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” pubblicato sulla rivista telematica [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2008;

**Liso Franco**, Nota sulla interpretazione del nuovo articolo 117 Cost. in tema di ripartizione delle competenze legislative in materia di lavoro, [pubblicato](#) sulla rivista telematica “[www.Astrid online.it](http://www.Astrid online.it)”;

**Liso Franco**, Articolo 117 e lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, [articolo](#) pubblicato sulla rivista telematica “[www.Astrid online.it](http://www.Astrid online.it)”;

**Luberto Enrico e Tavernese Marco**, La norma c.d. “anti-precari”, il principio di ordinaria eccezionalità e le misure di incentivazione degli abusi nel quadro dell'ordinamento comunitario, [articolo](#) pubblicato nel portale [Diritto & Diritti](#);



**Magnani Mariella**, Il lavoro nel titolo V, [articolo](#) pubblicato sulla rivista telematica "[www.Astrid online.it](http://www.Astrid online.it)";

**Manfredi Giuseppe**, Impiego pubblico e riforme costituzionali, [articolo](#) pubblicato sulla rivista telematica "rip";

**Mezzacapo Salvatore**, Tarate le regole sulle assenze per malattia, pubblicato sulla rivista "Guida al Diritto" n. 37/08, pag. 69 e ss, 2008;

**Nitti Nicola**, Sintesi di alcune disposizioni in materia di semplificazione normativa e amministrativa, pubblicazione degli atti, trasparenza delle retribuzioni dei dirigenti e delle presenze del personale, pubblicato nella rivista "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza" n. 15/2009 pag. 1623 e seguenti;

**Oliveri Luigi**, Progressioni verticali, addio da subito anche negli enti locali, pubblicato nella rivista telematica [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it);

**Oliveri Luigi**, Attenuazione dello spoil system con la legge "Brunetta"?, pubblicato nella rivista telematica [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it);

**Olivieri Luigi**, Gli standard valutativi nella legge 15/2009, pubblicato nella rivista telematica [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it);

**Oliveri Luigi** "Malattie dei dipendenti pubblici, storia infinita o grottesca?", [articolo](#) pubblicato nel settimanale on-line: <http://www.lasettimanadeglientilocali.it>;

**Petrillo Camilla**, Davvero necessaria la nazionalizzazione della materia "tutela e sicurezza del lavoro"?, [articolo](#) pubblicato sulla rivista elettronica "[Amministrazione in cammino](#)", 2007;

**Rapicavoli Carlo**, Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 "Attuazione della Legge 4 marzo 2009 n. 15 in materia di ottimizzazione della

produttività del lavoro pubblico e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni"  
- Prime indicazioni applicative, [l'articolo](#) è pubblicato sulla rivista telematica [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it);

**Russo Carmine**, Le prossime regole del lavoro pubblico, (su legge 15/2009), [articolo](#) pubblicato sulla rivista telematica "[www.Astrid online.it](http://www.Astrid online.it)";

**Salomone Riccardo**, Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost.?, pubblicato in Forum di Quaderni Costituzionali;

**Staiano Rocchina**, Mobbing e dequalificazione: tutela e risarcimento del danno, [articolo](#) pubblicato nel sito [www.altalex.com](http://www.altalex.com);

**Zampini Mauro**, Si al "Bassanetta", [articolo](#) pubblicato sulla rivista telematica "[www.Astrid online.it](http://www.Astrid online.it)";

**Speciale riforma Brunetta** La rivista "Guida al Pubblico impiego" dedica un'ampia parte del numero 11/2009 alla riforma della pubblica amministrazione firmata dal ministro Brunetta.