

nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.”, provvedimento con il quale sono state introdotte innovazioni concernenti sia il settore del lavoro privato sia quello del lavoro pubblico, con la previsione di deleghe in favore del Governo per l'adozione successiva di decreti legislativi.

4.3.1 L'attività di studio, ricerca, consulenza e indirizzo alle pubbliche amministrazioni

L'attività di studio, ricerca e consulenza è stata caratterizzata sia dall'approfondimento di singole questioni concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale dirigenziale e non dirigenziale proposte con quesito dalle varie amministrazioni, sia dall'elaborazione di linee interpretative inerenti particolari istituti del rapporto di lavoro o l'applicazione di nuove disposizioni. La consulenza è stata svolta mediante il coordinamento e la partecipazione a riunioni, l'elaborazione di risposte scritte ed orali a quesiti e mail delle pubbliche amministrazioni e dei diretti interessati.

Per quanto riguarda le tematiche oggetto di consulenza, nel corso dell'anno 2010 sono proseguiti alcuni approfondimenti riguardanti problematiche sorte a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 112/2008, in particolare concernenti:

- l'applicazione dell'art. 72 del decreto per gli aspetti relativi all'esonero dal servizio (il termine di presentazione della domanda di trattenimento da parte del dipendente, l'applicazione della norma agli enti locali e alle Università di natura privatistica, la determinazione del trattamento economico da corrispondere all'atto del collocamento in posizione di esonero, la modifica apportata dall'art. 12 del d.l. 78/2010 ai commi da 1 a 6 del medesimo articolo, che ha comportato la posticipazione della decorrenza del trattamento pensionistico, c.d. “finestra mobile”) e alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro alla maturazione dei 40 anni di contribuzione;
- la questione concernente le modalità applicative dell'art. 61, comma 7 *bis*, del citato decreto, in tema di riduzione delle somme che, in aggiunta alla retribuzione, sono corrisposte a titolo di incentivo a talune particolari categorie di dipendenti in relazione allo svolgimento di specifiche attività, previste dall'art. 92, comma 5, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, con particolare riguardo all'efficacia temporale della norma contenente un regime restrittivo;
- la problematica relativa all'onerosità delle visite fiscali richieste dalle pubbliche amministrazioni per i dipendenti assenti per malattia, su cui la Corte costituzionale è intervenuta con sentenza n. 207 del 7 giugno 2010, dichiarando l'illegittimità

costituzionale dell'art. 17, comma 23, lett. e), del d.l. 78/2009, nella parte in cui aggiungeva all'art. 71 del d.l. 112/2008 i commi 5 *bis* e 5 *ter*, in quanto lesivo dell'autonomia finanziaria delle Regioni (perché vincolava una quota delle risorse per il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, destinandole a sostenere il costo di una prestazione che non può essere qualificata come livello essenziale di assistenza). A seguito della sentenza si è determinata l'esigenza di avviare un tavolo di lavoro tra il Governo e Regioni, cui fanno capo le ASL che svolgono il servizio, finalizzato a trovare soluzioni concertate dirette ad assicurare la copertura dell'onere finanziario relativo all'effettuazione delle visite fiscali. Il problema è stato poi risolto - almeno in via transitoria - con l'approvazione del d.l. 225/2010 (c.d. proroga termini), convertito nella legge 10/2011, in cui è stata introdotta una disposizione, l'art.2, comma 38, che ha disposto circa le modalità di riparto delle disponibilità finanziarie di 70 milioni di euro da ripartire tra le Regioni dal Ministero della Salute quale finanziamento delle visite fiscali per l'anno 2010. La spinosa questione delle modalità di finanziamento del servizio a regime rimane in realtà ancora aperta richiedendosi per la sua soluzione un accordo tra il Governo centrale e le Regioni.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma operata con il d.lgs. 150/2009, è sorta l'esigenza di dare impulso all'attuazione della riforma supportando e spingendo le pubbliche amministrazioni ad una celere applicazione delle nuove norme. Con questo intento è stato costituito presso il Dipartimento della funzione pubblica un apposito comitato, il Comitato per l'implementazione della riforma della pubblica amministrazione e del pubblico impiego, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione del 15 marzo 2010, nell'ambito del quale sono state affrontate e varie problematiche applicative e discusse le soluzioni interpretative da diramare sulle questioni più delicate.

Sempre in relazione alle novità introdotte con il d.lgs. 150/2009, un aspetto sul quale si è particolarmente concentrata l'attività di consulenza, studio e ricerca è stato quello relativo alla materia disciplinare, su cui il decreto legislativo ha inciso profondamente. Dopo l'emanazione della circolare n. 9 del 2009, che aveva affrontato le questioni specifiche relative al regime transitorio legato all'entrata in vigore della riforma (regime procedimentale applicabile nella fase transitoria, rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale, entrata in vigore delle nuove fattispecie di illecito disciplinare e penale), nel 2010 è stata adottata la circolare n. 14, a firma del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, recante ulteriori indicazioni in merito al procedimento disciplinare in considerazione dei numerosi quesiti posti al Dipartimento della funzione pubblica. Con la circolare sono state affrontate, nello specifico, le

tematiche della pubblicità del codice disciplinare, della titolarità dell'azione disciplinare, dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari (in particolare ai dirigenti), della ripresa e riapertura del procedimento disciplinare a seguito della comunicazione dell'esito del procedimento penale. Sempre nella materia disciplinare, sono state, inoltre, approfondite, su richiesta del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, le problematiche concernenti l'applicabilità della procedura prevista nell'art. 7, commi 6 e 7, dello Statuto dei lavoratori, legge 20 maggio 1970, n. 300, alle controversie inerenti le sanzioni disciplinari irrogate nei confronti dei pubblici dipendenti.

Con l'art. 55 *novies* del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 150/2009, in un'ottica di trasparenza, è stato nuovamente disciplinato l'obbligo di identificazione per il personale a contatto con il pubblico mediante cartellini identificativi o targhe da apporre sulla postazione di lavoro. Al fine di chiarire alcuni aspetti applicativi e richiamare l'attenzione delle amministrazioni sull'adempimento, è stata emanata la circolare del 17 febbraio 2010, n. 3. La norma, che ha una portata generale per il personale soggetto al d.lgs. 165/2001, consente anche l'introduzione mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di deroghe in considerazione delle particolari situazioni in cui l'attività è prestata. Le deroghe sono state previste con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2010.

Tra le priorità politiche del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione riveste un ruolo di primo piano l'obiettivo di contrasto dell'assenteismo dei pubblici dipendenti. Nel contesto delle riforme approvate a partire dal 2008, quindi, sono state particolarmente valorizzate le misure finalizzate a tale scopo anche mediante l'attività di indirizzo che si è esplicata attraverso l'emanazione delle circolari n. 8 e 5 del 2010. La circolare n. 8 del 2010 ha fornito importanti precisazioni relative alle assenze per malattia dei pubblici dipendenti richiamando l'attenzione sulla previsione della decurtazione retributiva e sull'esigenza di salvaguardare le situazioni più particolari e delicate, il cui regime va ricavato da ciascun C.C.N.L. di riferimento. Con la circolare n. 5 del 2010 sono stati dati indirizzi sullo specifico tema della responsabilità disciplinare e penale connessa alla violazione delle norme alla presenza in servizio con particolare riguardo alla responsabilità del medico in caso di illecito commesso in occasione del rilascio di certificati per la giustificazione dell'assenza dal servizio dei pubblici dipendenti.

Altra tematica su cui si è concentrata l'azione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione è stata poi quella riguardante la trasmissione per via telematica dei certificati di malattia, secondo quanto previsto dall'art. 55- *septies* del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 150/2009. Le questioni applicative hanno coinvolto, oltre al Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento della digitalizzazione e innovazione tecnologica, i Ministeri dell'Economia e delle finanze e della Salute, l'INPDAP, l'INPS e le Regioni. L'attuazione della normativa ha richiesto un dibattito costante con le Regioni, da cui

dipendono le aziende sanitarie, e con le Federazioni dei medici, al fine di definire un percorso applicativo condiviso. Al fine di procedere al collaudo generale del sistema, con decreto del Capo del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica del 1 luglio 2010 è stata costituita un'apposita commissione i cui componenti rappresentano le amministrazioni e i soggetti coinvolti dall'applicazione del nuovo sistema. I lavori della commissione si sono svolti nel periodo luglio - settembre 2010 ed è stato concluso il collaudo delle funzionalità. In considerazione delle criticità organizzative emerse e che emergeranno, si è poi aperta una fase di monitoraggio del sistema, svolta in collaborazione tra i vari soggetti istituzionali interessati e continua il lavoro tecnico di confronto per la soluzione delle problematiche applicative nell'ambito di tavoli tecnici che si riuniscono presso il Ministero della Salute. Al fine di fornire indicazioni per l'utilizzo delle nuove modalità di trasmissione telematica, nell'anno 2010 sono state emanate 2 circolari, la n. 1/2010/DFP/DDI dell'11 marzo 2010 e la n. 2/2010/DFP/DDI del 28 settembre 2010, con le quali sono stati esplicitati chiarimenti alle amministrazioni, ai dipendenti e ai medici, relativamente al funzionamento generale del sistema, ai soggetti tenuti alla trasmissione telematica, agli oneri e vantaggi per i lavoratori, ai tempi di attuazione e alle sanzioni per l'inosservanza degli obblighi di trasmissione applicando il sistema telematico.

Altra tematica che ha impegnato il Dipartimento della funzione pubblica in modo particolare, nel corso dell'anno, è stata quella delle modifiche apportate alla legge 5 febbraio 1992, n.104 dalla l. 183/2010. Le problematiche applicative connesse all'entrata in vigore delle nuove norme sono state esaminate nel corso di incontri con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della Salute, il Dipartimento delle politiche della famiglia, l'INPS e l'INPDAP, nell'ottica di giungere a delle soluzioni interpretative condivise ed omogenee per il settore pubblico e per quello privato, considerato che la normativa ha carattere generale. A seguito del dibattito sono quindi emerse delle linee di indirizzo comuni, che sono state poi diramate per le pubbliche amministrazioni con la circolare del 6 dicembre 2010, n. 13, a firma del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, e per il settore privato con la circolare dell'INPS n. 155 del 3 dicembre 2010.

Con l'entrata in vigore della manovra finanziaria per l'anno 2010, il d.l. 78/2010, sono emersi dei problemi interpretativi ed applicativi molto complessi, dovuti anche alla circostanza che il carattere emergenziale del provvedimento ha di fatto impedito lo svolgimento di un'istruttoria adeguata per la redazione delle disposizioni. La manovra, oltre ad aver congelato per un triennio la contrattazione collettiva ed i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, ha previsto la cristallizzazione del trattamento economico in godimento, le decurtazioni sui trattamenti retributivi superiori a 90.000

euro, il blocco dei fondi per la corresponsione del salario accessorio, la preclusione alla corresponsione dei trattamenti corrispondenti alle progressioni economiche eventualmente svolte nel triennio (art. 9). Con la manovra sono state poi fortemente limitate le spese per missione, per le consulenze e per i convegni, sono state introdotte misure restrittive per l'utilizzo del mezzo proprio da parte dei dipendenti pubblici, sono stati soppressi i compensi per la partecipazione agli organi collegiali (art. 6). Il medesimo provvedimento ha poi modificato il regime della decorrenza dei trattamenti pensionistici e delle modalità di corresponsione dei trattamenti di buonuscita (art. 12). Questi interventi hanno inciso profondamente sulla disciplina del trattamento giuridico ed economico dei pubblici dipendenti e, quindi, con l'entrata in vigore della manovra si è reso necessario avviare un confronto istruttorio con il Ministero dell'Economia e delle finanze al fine di impartire indirizzi applicativi alle amministrazioni in modo da evitare disomogeneità. L'istruttoria sulle varie tematiche è stata particolarmente complessa, dovendosi tener conto sia dell'esigenza di contenimento della spesa - sottesa a tutta la manovra - sia delle esigenze amministrative gestionali. Le linee di indirizzo fondamentali per l'applicazione delle misure in tema di trattamenti retributivi e contrattazione collettiva sono state diramate nel corso del 2011 e sono contenute nella circolare n. 12 del 2011 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, elaborata d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Il lavoro di approfondimento ed analisi è stato poi svolto in confronto costante con i diversi livelli di Governo; salvo particolari disposizioni, la manovra ha un ambito di applicazione generale e, quindi, riguarda anche i settori delle Regioni (della sanità) e degli enti locali, i quali, mediante i propri rappresentanti, hanno sin da subito manifestato l'interesse a giungere a soluzioni interpretative condivise con il Governo, che tenessero in debito conto delle esigenze proprie delle autonomie, al fine di diramare linee di indirizzo che assicurassero un'applicazione omogenea delle norme sul territorio. Pertanto, dopo l'entrata in vigore della manovra, sono stati avviati dei tavoli tecnici cui hanno partecipato i rappresentanti del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'Economia e delle finanze e i rappresentanti delle Autonomie presso la segreteria della Conferenza Stato-Città e presso il Dipartimento della funzione pubblica. Il lavoro istruttorio con le Regioni è stato infine formalizzato con un complesso parere del Dipartimento della funzione pubblica diramato a fine anno, contenente le osservazioni rispetto ad un testo di circolare delle Regioni successivamente trasfuso in un documento di interpretazione delle disposizioni del d.l. 78/2010, approvato il 10 febbraio 2011 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e redatto congiuntamente alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province.

Con la manovra, sempre in un'ottica di contenimento delle spese, sono state anche apportate delle modifiche al d.lgs. 165/2001, nella parte in cui è disciplinata la materia del

conferimento degli incarichi ai dirigenti.. In particolare, l'art. 9, comma 32, del d.l. 78/2010 citato ha modificato l'art. 19 del predetto d.lgs. 165/2001, che era stato novellato in un'ottica di trasparenza e giusto procedimento dal d.lgs. 150/2009, escludendo la garanzia della salvaguardia del trattamento economico per il dirigente nell'ipotesi di conferimento di diverso incarico alla scadenza o in caso di riorganizzazione. L'intervento innovativo ha richiesto un lavoro di approfondimento e di confronto con le amministrazioni finalizzato a comprendere e chiarire l'impatto della disposizione sull'attribuzione degli incarichi ai dirigenti.

La manovra ha poi previsto degli ampi interventi di soppressione ed incorporazione di enti pubblici e privati, anch'essi finalizzati al conseguimento di risparmi e contenimento dei costi. L'art. 7 del decreto, disponendo la soppressione di numerosi enti, ha anche previsto il trasferimento delle risorse strumentali, finanziarie ed umane presso le amministrazioni di destinazione. In particolare, per il personale coinvolto è stata prevista l'elaborazione di tabelle di corrispondenza professionali per il caso di cambiamento del comparto e il mantenimento del trattamento economico in godimento, in riferimento alle voci fisse e continuative, mediante la corrispondenza di un assegno differenziale. Le operazioni di riorganizzazione e trasferimento di funzioni e risorse hanno richiesto un complesso lavoro istruttorio e di confronto con le amministrazioni interessate, anche mediante riunioni, avente ad oggetto la ricerca delle soluzioni gestionali più adeguate e le misure più corrette in riferimento al rapporto di lavoro. Una complessa istruttoria è stata avviata per attuare il raffronto tra le professionalità dei dipendenti interessati dalla mobilità ai fini dell'inquadramento nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, con approfondimenti specifici soprattutto in riferimento alla soppressione degli enti di natura privatistica (I.P.I., E.T.I.).

Tra gli aspetti approfonditi l'attenzione è stata anche rivolta:

- alla problematica del collocamento a riposo delle dipendenti a seguito della modifica del comma 1 dell'art. 30 del d.lgs. 198/2006 (*"Codice delle pari opportunità tra uomo e donna"*) ad opera del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 5, intervenuto a valle di una pronuncia di incostituzionalità del citato articolo nella parte in cui prevede a carico della lavoratrice che intende proseguire nel rapporto di lavoro oltre il sessantesimo anno di età, l'onere di dare una tempestiva comunicazione al datore di lavoro;
- alla disciplina dell'aspettativa per lo svolgimento di corsi di dottorato di ricerca nell'ambito dei vari comparti di contrattazione;
- all'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni con particolare riferimento al lavoro su turni e alla remunerazione mediante l'indennità di turnazione e alla disciplina dei riposi compensativi del personale della polizia municipale che presta il servizio su turni;

- alle agevolazioni (congedi, permessi, tutela della sede) previste per l'assistenza a persone disabili, con particolare riferimento alle norme contenute nella l. 104/1992;
- al processo di “statizzazione” dei docenti dipendenti dagli istituti civici, ossia al passaggio per mobilità di tale personale nel ruolo delle istituzioni scolastiche statali.

Per quanto riguarda specificamente il personale dirigenziale, l'attività del Dipartimento della funzione pubblica è consistita, come di consueto, nel prestare assistenza alle pubbliche amministrazioni in materia di conferimento di incarichi ai dirigenti e trattamento giuridico ed economico spettante. In tale ambito, particolarmente significativa è stata la trattazione delle seguenti questioni:

- la disciplina sulle limitazioni al conferimento di incarichi di direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni, a seguito della modifica all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 apportata dall'art. 52 del d.lgs. 150/2009; in proposito, è stata diramata la circolare del 6 agosto 2010, n. 11, riguardante i requisiti ed i vincoli per il conferimento e le conseguenze derivanti dalla violazione della norma;
- la disciplina sul conferimento delle funzioni di direttore generale di ente locale al segretario comunale, a seguito delle norme in materia di spese e funzionamento degli enti locali stabilite nella legge finanziaria 2010;
- l'attuazione dell'art. 68 del d.l. 112/2008 in riferimento al Comitato dei garanti e la valutazione sulla perdurante utilità dell'organismo disciplinato dall'art. 22 del d.lgs. 165/2001, con il compito di esprimere parere obbligatorio sui provvedimenti conseguenti a responsabilità che le amministrazioni dello Stato intendono adottare nei confronti dei propri dirigenti nelle ipotesi previste dalla legge.

4.3.2 L'attività normativa e parlamentare

Nell'ambito dell'attività normativa e parlamentare e in relazione alla consueta attività di supporto agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Dipartimento della funzione pubblica ha affrontato, in fase di predisposizione dei provvedimenti normativi da approvare e in fase di interpretazione, diverse questioni di particolare rilevanza.

Tra queste, si ritiene di citare quella compiuta per l'elaborazione del decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art. 55 *octies* del d.lgs. 165/2001, introdotto dal d.lgs. 150/2009. Tale disposizione ha previsto l'approvazione di un regolamento per disciplinare gli

effetti sul rapporto di lavoro derivanti dall'accertamento dell'inidoneità psico-fisica permanente dei pubblici dipendenti, prevedendo la possibilità per l'amministrazione di adottare misure cautelari e confermando che, in caso di inidoneità assoluta permanente, l'amministrazione debba procedere alla risoluzione del rapporto di lavoro. Il lavoro di approfondimento ai fini dell'elaborazione del decreto del Presidente della Repubblica è stato delicato e complesso sia per la frammentarietà delle fonti di disciplina della materia sia per la stretta connessione della stessa con la disciplina degli aspetti pensionistici. Sul testo del regolamento, elaborato in collaborazione con l'Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, è stato svolto un confronto con le altre amministrazioni competenti nel corso di alcune riunioni. Il regolamento è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio 2011. Nel testo è stato operato un riordino della frammentaria disciplina vigente in materia e, fermi restando gli aspetti pensionistici, sono stati regolati la procedura per l'accertamento dell'inidoneità e gli effetti sia per l'ipotesi di inidoneità relativa (ossia impossibilità a svolgere alcune mansioni della posizione o qualifica di inquadramento) sia per l'ipotesi dell'inidoneità assoluta (ovvero nel caso di impossibilità a svolgere tutte le mansioni proprie della posizione o qualifica di inquadramento).

Dopo l'entrata in vigore della l. 183/2010, c.d. collegato lavoro, è stato inoltre avviato il lavoro istruttorio finalizzato all'approvazione del decreto legislativo recante il riordino della normativa sui congedi e permessi per i settori del lavoro pubblico e del lavoro privato previsto dall'art. 23 della legge. L'attività è consistita nello studio e nella ricognizione normativa delle varie tipologie di congedo e permesso previste nel settore del lavoro pubblico, nella redazione di disposizioni da inserire nel provvedimento alla luce dei criteri di delega, nel confronto con l'Ufficio legislativo del Dipartimento e con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali al fine di giungere ad un testo condiviso da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei Ministri. Considerato il breve lasso di tempo a disposizione per l'esercizio della delega governativa (6 mesi), che oggettivamente non avrebbe consentito l'approvazione di un testo unico in materia, l'attenzione si è focalizzata su alcuni interventi mirati al fine di risolvere specifici problemi e venire incontro a particolari esigenze (interventi sulla fruizione dei permessi previsti dalla l. 104/1992 per l'assistenza alle persone disabili, riordino della disciplina del congedo biennale per l'assistenza a persone disabili, rientro in servizio anticipato rispetto al periodo di astensione obbligatoria nel caso di aborto o morte del bambino, riordino della disciplina sul congedo per dottorato di ricerca, riordino della normativa in materia di congedo per cure agli invalidi). L'istruttoria si è conclusa con l'emanazione del decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119.

Tra le materia di interesse per il Ministro Brunetta, soprattutto per gli effetti favorevoli sull'efficienza e contenimento dei costi per le pubbliche amministrazioni, un'attenzione particolare è stata dedicata alla tematica della mobilità dei pubblici dipendenti. Nell'ottica di una

specifica iniziativa rivolta a tutte le pubbliche amministrazioni, lo sforzo si è concentrato nello studio e nell'elaborazione di una proposta normativa, anche in raccordo con gli Uffici di diretta collaborazione, avente ad oggetto un sistema di mobilità cogente e preventivo rispetto al reclutamento mediante assunzione.

4.3.3 L'attività provvedimentale

L'attività provvedimentale del Dipartimento della funzione pubblica, nell'anno 2010, è stata incentrata fondamentalmente sull'istruttoria finalizzata all'adozione dei decreti contenenti tabelle di equiparazione delle professionalità per il passaggio del personale delle amministrazioni o enti che sono stati soppressi o sono stati incorporati in altre pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto dal già citato art. 7 del d.l. 78/2010. L'istruttoria si è rivelata particolarmente complessa nel caso dell'IPI, istituto di natura privatistica, considerata la natura privatistica del rapporto e del CCNL applicabile al personale ivi in servizio, con la conseguente difficoltà di comparare ordinamenti professionali dissimili, ed è sfociata nell'adozione del decreto interministeriale dell'11 febbraio 2011. Con due appositi decreti ministeriali (30 novembre 2010 per l'EIM e 23 dicembre 2010 per l'ISAE) è stata poi stabilita la corrispondenza professionale per il personale proveniente da due enti di ricerca soppressi: l'EIM, le cui funzioni sono confluite nella Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ISAE, le cui funzioni sono confluite nel Ministero dell'Economia e delle finanze.

E' stata, inoltre, curata l'istruttoria finalizzata all'adozione del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per la determinazione dell'equivalenza tra le ex posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri e quelle di altri comparti ai fini dell'attuazione dell'area della vicedirigenza, prevista dall'art. 17 *bis*, comma 2, d.lgs. 165/2001 e rimessa dalla norma all'iniziativa della contrattazione collettiva.

Anche durante l'anno 2010, il Dipartimento della funzione pubblica ha curato, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, con i quali le Amministrazioni dello Stato sono autorizzate, anno per anno, a far espletare prestazioni di lavoro straordinario nei limiti individuali e nei contingenti di personale indicati, ai sensi dell'art. 12, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 344. Oltre al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° aprile 2010, n. 18388, a carattere generale e recante l'autorizzazione per tutto il comparto Ministeri, sono stati adottati

cinque decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. per le esigenze di particolari Ministeri (Interno, Giustizia, Infrastrutture e trasporti).

4.3.4 Le esigenze di semplificazione ed il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica

A motivo della costante attività di indirizzo e consulenziale svolta a favore di tutte le amministrazioni pubbliche, il Dipartimento della funzione pubblica è certamente un Osservatorio privilegiato per l'individuazione dei settori in cui più forte è l'esigenza di un intervento.

Chiara è la consapevolezza delle difficoltà che, in materia di lavoro pubblico, incontrano gli operatori del diritto soprattutto a causa dei seguenti fattori:

- la numerosità, complessità e ambiguità delle fonti del diritto (norme di legge o di regolamento e clausole dei contratti collettivi), che sono spesso frutto di interventi modificativi e abrogativi troppo ravvicinati nel tempo;
- la complessità del rapporto tra le fonti stesse, con particolare riferimento al rapporto di prevalenza/cedevolezza tra fonte legale e fonte contrattuale a seguito degli interventi operati con il d.lgs. 150/2009;
- il carattere spesso incoerente degli interventi normativi finalizzati al risparmio e al contenimento dei costi, nonché la percezione talvolta dell'illogicità degli interventi stessi sul piano dell'efficienza e del buon andamento dell'amministrazione;
- la frammentarietà dell'ordinamento connessa all'esercizio di poteri normativi da parte delle autonomie territoriali e al riconoscimento del ruolo sempre più preponderante delle autonomie funzionali soprattutto per effetto della modifica del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
- la difficoltà per la dirigenza ad interpretare appieno il ruolo di datore di lavoro, dovuta probabilmente al timore di perdere il consenso del sindacato o l'appoggio del vertice politico;
- l'incertezza nell'applicazione del nuovo sistema di relazioni sindacali, con la conseguente insicurezza delle scelte gestionali, a seguito dell'entrata in vigore della riforma del lavoro pubblico operata con il d.lgs. 150/2009.

Questi fattori sono presenti anche dopo l'approvazione della riforma operata con il d.lgs. 150/2009, benché, quanto agli ultimi due punti, indubbiamente con l'intervento normativo si è cercato di rafforzare i poteri del dirigente riconducendo il ruolo del sindacato a quello proprio di un interlocutore del datore di lavoro, il quale, al di là delle materie oggetto di contrattazione

collettiva, agisce nell'esercizio delle sue prerogative. Forte pare soprattutto il disagio dovuto alla frammentazione delle fonti, che non è solo riconducibile all'assetto delle competenze, ma anche all'incertezza circa l'ambito ed i confini entro cui ciascun livello di governo può e deve esercitarle. Altrettanto sentiti la perplessità e il disorientamento che emergono osservando e vivendo un "ordinamento sempre in movimento", che di fatto preclude ogni possibilità di programmazione di medio termine; la limitazione dell'azione amministrativa al breve periodo impedisce a sua volta un'agire razionale ed efficiente, imponendo scelte immediate determinate il più delle volte da un'esigenza non rinunciabile di risparmio e contenimento.

Tutti questi fattori, oltre ad alimentare il contenzioso, producono un fenomeno abbastanza diffuso nelle amministrazioni centrali e locali, rappresentato dalla sollecitazione di un ruolo di mediazione e dalla richiesta di intervento del Dipartimento della funzione pubblica.

Si assiste poi alla crescente rilevanza del ruolo della giurisprudenza, specialmente dei giudici ordinari, cui spetta ormai la giurisdizione in materia di controversie di lavoro con le pubbliche amministrazioni per la gran parte del contenzioso. E' chiaro infatti che l'ambiguità normativa alimenta il contenzioso e l'emersione e la pubblicizzazione (anche per via dell'uso ormai sempre più diffuso di internet) di decisioni favorevoli ai dipendenti accresce l'importanza di ogni singola decisione giudiziale, che facilmente acquisisce valore di precedente e funge da molla per lo sviluppo di contenziosi seriali.

E' quindi evidente da un lato l'esigenza di interventi di semplificazione e di chiarimento per ricondurre l'organizzazione e la gestione del rapporto di lavoro con l'amministrazione su binari più certi, dall'altro la rilevanza del ruolo del Dipartimento della funzione pubblica, che deve rappresentare il punto di proposta normativa, nonchè di raccordo e di indirizzo per ridurre, nei limiti del possibile, gli sviluppi patologici in sede applicativa.

4.4 La valutazione delle *performance* e l'istituzione degli organismi indipendenti di valutazione

4.4.1 L'attuazione dei recenti interventi di riforma della pubblica amministrazione e del pubblico impiego

Il Piano industriale della pubblica amministrazione presentato il 28 maggio 2008, delineava gli indirizzi sui principali interventi normativi - riforma della pubblica amministrazione, misure di efficienza e risparmio, misure di riorganizzazione – per la definizione dell'attuale

quadro unitario di intervento e finalizzato al miglioramento delle pubbliche amministrazioni ed alla creazione delle condizioni necessarie per il cambiamento della pubblica amministrazione.

Gli interventi legislativi di attuazione del Piano hanno riguardato la riforma della pubblica amministrazione del pubblico impiego (l. 15/2009 e suoi decreti legislativi attuativi, il d.lgs. 150/2009 ed il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198) ovvero sono stati mirati a generare risparmio ed efficienza (l.133/2008 e l. 69/2009) ed a produrre interventi sulle strutture organizzative (ancora l. 69/2009 e d.lgs. 150/2009).

Dal punto di vista strutturale, i principali temi della riforma sono contenuti nel d.lgs. 150/2009 – come detto di attuazione della l. 15/2009 - entrato in vigore dal 15 novembre 2009. In particolare, con tale decreto, vengono, tra l'altro, introdotti:

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

In attuazione dei principi fondamentali della riforma, dunque, il decreto legislativo 150/2009 definisce specifiche regolamentazioni in materia di programmazione, trasparenza, controllo, premialità, contrattazione collettiva, dirigenza e sanzioni disciplinari nelle pubbliche amministrazioni. Istituisce, inoltre, due soggetti fondamentali della riforma, gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), da costituire in seno a ciascuna amministrazione, e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

In particolare, i nuovi adempimenti introdotti a carico delle pubbliche amministrazioni riguardano la valutazione della performance e gli obblighi di trasparenza.

In materia di *performance*, le amministrazioni sono ora tenute ad adottare un Piano triennale della performance nel quale devono essere indicati gli obiettivi, i tempi di realizzazione delle attività, le risorse correlate, nonché gli indicatori di rendimento, secondo le apposite metodologie la cui predisposizione è attribuita, sulla base degli standard internazionali ed alle

migliori pratiche, alla nuova Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

In relazione a tale attività programmatica, le amministrazioni sono poi tenute ad adottare un apposito Sistema di misurazione e valutazione della performance, sempre in base alle linee guida definite dalla Commissione, ed a dotarsi di un Organismo indipendente di valutazione, che svolge la funzione di "certificatore" del sistema di misurazione e di valutazione e funge da garante sulla corretta applicazione del sistema.

Annualmente, infine, le amministrazioni sono tenute a redigere e pubblicare *on-line* una Relazione sulla performance.

L'obiettivo della trasparenza, infatti, rappresenta la seconda fondamentale leva di questa riforma della pubblica amministrazione. Anche rispetto a tale obiettivo, il d.lgs. 150/2009 ha previsto l'obbligo da parte delle amministrazioni della adozione di un apposito piano triennale, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, propriamente finalizzato all'attuazione di un miglioramento continuo della trasparenza e dell'integrità della attività pubblica.

Il Piano deve contenere le azioni che l'amministrazione intende svolgere per assicurare un livello adeguato di trasparenza, deve essere pubblicato, in una apposita sezione, sul proprio sito internet e dovrebbe essere presentato, unitamente alla Relazione sulla performance, nell'ambito di apposite Giornate della trasparenza, al fine di confrontarsi con i cittadini e gli *stakeholders*.

Sempre sul proprio sito internet, le amministrazioni sono altresì tenute a pubblicare il monitoraggio dei costi dei servizi erogati agli utenti finali e intermedi, al fine di contenerne la spesa romuovendo soluzioni innovative.

Nel rispetto degli articoli 92 e 95 della Costituzione italiana, ed in seguito al dibattito svoltosi nelle sedi di confronto istituzionale con le Regioni e gli enti locali, tutte le disposizioni del d.lgs. 150/2009 a partire dal 15 novembre 2009 (giorno dell'entrata in vigore del decreto) sono direttamente applicabili a tutte le amministrazioni centrali, pur tenendosi conto delle specificità di alcune amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle finanze, Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca) e di alcune categorie di personale pubblico.

Alcune innovazioni della riforma (trasparenza, sanzioni disciplinari e contrattazione) sono direttamente applicabili anche alle amministrazioni delle Regioni e degli enti locali. In altri casi (performance, valutazione, selettività dei sistemi premianti) si applicano a far data dal 1° gennaio 2011 a tutte le Regioni e gli enti locali che non hanno adeguato i propri ordinamenti ai principi definiti per questi temi e fintanto tale adeguamento non sarà avvenuto.

La nuova riforma della pubblica amministrazione è anche, in parte, una riforma del pubblico impiego che prevede, per i dipendenti pubblici, numerosi cambiamenti nel rapporto di lavoro.

In particolare, è stata prevista la estensione della valutazione delle performance a tutti i dipendenti pubblici, e non più soltanto ai dirigenti, ed un collegamento diretto tra la programmazione delle *performance* organizzative e quella delle *performance* individuali. Per ogni dipendente è ora previsto un collegamento più chiaro del proprio contributo agli obiettivi di performance della struttura organizzativa.

In tal senso, il sistema di misurazione e di valutazione che ogni amministrazione deve adottare deve prevedere anche le competenze da valutare per ogni dipendente, nonché i relativi livelli di *performance* da raggiungere. Questa valutazione costituisce ora la base per l'erogazione dei sistemi premianti previsti dal decreto.

Gli Organismi indipendenti di valutazione introdotti nelle organizzazioni pubbliche dalla riforma dovranno certificare gli esiti della valutazione, in base al rispetto delle regole previste dal sistema di misurazione e di valutazione, al fine di assicurare la massima trasparenza ai dipendenti ed ai dirigenti che sapranno ogni anno su quali obiettivi e su quali competenze saranno valutati.

Al fine di dare concretezza allo sforzo di valutazione ed al riconoscimento del merito ed assicurare selettività nell'erogazione dei premi e delle indennità, il d.lgs. 150/2009 richiede una distribuzione in livelli di *performance* differenziati. La relativa graduatoria è previsto che venga stilata a livello dell'organizzazione sia per i dirigenti sia per i dipendenti. L'obiettivo non è quello di instaurare una competizione all'interno di ogni servizio, bensì di supportare un processo di miglioramento per l'intera organizzazione. Spetta all'Organismo indipendente di valutazione, sulla base delle risultanze del sistema di misurazione e di valutazione, il compito di compilare la graduatoria di *performance* sia per i dirigenti che per i dipendenti.

In proposito, l'obiettivo della riforma è il riconoscimento del merito individuale con vari strumenti ed in tal senso il disegno del sistema premiante previsto dal d.lgs. 150/2009 consente ai dipendenti di distinguersi non solo per l'elevato livello di qualità del proprio contributo ma anche per la partecipazione a progetti di innovazione all'interno dei propri uffici. Sono previsti inoltre percorsi di alta formazione e di crescita professionale per i dipendenti più meritevoli.

Completano, infine, il quadro di innovazione in materia di ordinamento del pubblico impiego

- le nuove regole introdotte per l'accesso alla dirigenza, (si veda *infra* capitolo 4.1.4) in particolare con la previsione che l'accesso alla prima fascia nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici si farà per concorso pubblico per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni per il 50% dei posti disponibili con i

vincitori del concorso che dovranno compiere un periodo di formazione di almeno 6 mesi presso gli uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione Europea o di un organismo comunitario o internazionale;

- le nuove procedure riguardanti l'applicazione di sanzioni, che sono state semplificate con un rafforzamento della portata delle sanzioni e la definizione, per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento, di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva;
- le importanti novità in materia di assenze per malattia dei dipendenti pubblici, quali l'invio obbligatorio dei certificati medici per via telematica, la definizione con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione delle fasce orarie di reperibilità del lavoratore e la responsabilità del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora in merito all'applicazione di tutte le disposizioni che prevengono e contrastano le condotte assenteistiche;
- un nuovo quadro per le pari opportunità, inserite all'interno degli obiettivi di performance delle amministrazioni pubbliche, ove, tra i vari aspetti considerati, verrà valutato anche l'impatto delle politiche di pari opportunità all'interno delle organizzazioni e le amministrazioni saranno chiamate ad illustrare all'interno della Relazione annuale di *performance* il piano di pari opportunità nonché i risultati raggiunti.

Il primo monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. 150/2009, da parte delle amministrazioni centrali e regionali, è stato realizzato dal Dipartimento della funzione pubblica con il contributo della CIVIT ed il supporto tecnico di Formez PA. I risultati di tale indagine sono rappresentati nel Volume III, Valutazione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni – Primo monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. 150/2009 nelle amministrazioni centrali e regionali, allegato alla presente Relazione.

4.4.2 Amministrazione per obiettivi e ciclo di gestione della *performance*

L'introduzione di un ciclo generale di gestione della *performance* ha, dunque, l'obiettivo dichiarato di consentire alle amministrazioni pubbliche italiane di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento continuo, realizzando definitivamente il passaggio da una logica

programmatoria e operativa basata sui mezzi (input) ad una basata sui risultati (output ed outcome) e sulla trasparenza dell'attività.

In tal senso, le amministrazioni pubbliche sono ora tenute a sviluppare, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, una pianificazione della rispettiva performance in base alla quale definiscono ed assegnano gli obiettivi che si intendono raggiungere, i valori attesi di risultato ed i rispettivi indicatori, effettuano i necessari collegamenti tra gli obiettivi definiti e l'allocazione delle risorse, definiscono le modalità di monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi, programmano le modalità di misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale, integrano l'utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito, predispongono la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Un documento programmatico triennale dell'amministrazione, denominato Piano della *performance*, è stato lo strumento prescelto per la contestualizzazione del ciclo di gestione delle *performance*. Con la sua predisposizione, ciascuna amministrazione individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori

Gli obiettivi devono essere programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi devono, inoltre, essere definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici ed il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione della retribuzione accessoria prevista dalla contrattazione integrativa.

Nella costruzione degli obiettivi, le amministrazioni dovranno avere cura che essi risultino rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; specifici e misurabili in termini concreti e chiari; tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.