

*Master Universitario Nazionale
per la Dirigenza degli Istituti Scolastici
MUNDIS*

**LA DIRIGENZA PUBBLICA NELLA RECENTE
RIFORMA**

A cura di

Antonella D'ANDREA

SEZIONE I - Le nuove disposizioni in materia di lavoro pubblico: quadro riassuntivo

SOMMARIO: 1. Valutazione e trasparenza della performance. 2. La riforma della contrattazione collettiva. 3. Le sanzioni disciplinari e la responsabilità dei dipendenti pubblici. 4. La dirigenza pubblica. 5. Specificità del settore scolastico.

1. Valutazione e trasparenza della performance

La legge delega 4 marzo 2009 n. 15, e il suo decreto legislativo attuativo del 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, recano una profonda revisione di tutti gli aspetti della disciplina del lavoro presso le pubbliche amministrazioni.

Finalità del provvedimento legislativo sono: migliorare l'organizzazione del lavoro, rispettare gli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevare gli *standard* qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, incentivare la qualità della prestazione lavorativa, selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera, riconoscere i meriti e demeriti, valorizzare le capacità e i risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, rafforzare l'autonomia, i poteri e la responsabilità della dirigenza, incrementare l'efficienza del lavoro pubblico e contrastare la scarsa produttività e l'assenteismo, rendere trasparente dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità.

L'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, incentivare l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno contrario.

Le funzioni di pianificazione, controllo, valutazione ed erogazione dei premi erano, in realtà, già previste da normative precedenti, ma la necessità di rivedere il sistema nasce, per il legislatore, dalla scarsa efficacia che ha dimostrato in ambito pubblico, in larga parte a causa del fatto che queste funzioni sono sempre state viste come elementi separati invece che interdipendenti ed integrati.

Il decreto prevede l'attivazione di un ciclo generale di gestione della performance, al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in una ottica di miglioramento delle prestazioni e dei servizi resi (articoli 4-10).

Occorre rilevare che il concetto di performance, che appare più volte nel decreto, non è la versione inglese del "rendimento" o della "produttività", ma è un concetto che rappresenta il passaggio fondamentale dalla logica di mezzi a quella di risultato. La produttività è collegata all'efficienza, mentre la performance è collegata ad un insieme (efficienza, efficacia, economicità e competenze)¹. Tale

¹ Una definizione della performance riconosciuta a livello internazionale è quella che la individua nel contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al

distinzione consente di concepire l'amministrazione come sistema di interdipendenze e non più quale semplice assemblaggio di funzioni produttive e di supporto. La novità del nuovo assetto configurato dal d.lgs. n. 150/2009 risiede proprio nel riconoscimento di questa interdipendenza.

Attraverso il ciclo di gestione della performance il legislatore si pone in una ottica di risultato (la verifica per le amministrazioni di un concreto miglioramento in tutti gli ambiti) e di trasparenza, attraverso la messa a disposizione, anche su internet, delle risultanze di questo sistema.

Per facilitare questo passaggio, nel d.lgs. n. 150/2009 si prevede di:

- aiutare le amministrazioni ad assimilare questa nuova logica attraverso una migliore pianificazione, definendo gli obiettivi con criteri che ne assicurino la validità e la pertinenza (Piano di performance), un migliore controllo, rivedendo le strutture ed i sistemi esistenti (sistemi di valutazione, Commissione ed Organismi indipendenti di valutazione);

- mettere il cittadino al centro della programmazione (customer satisfaction) e della rendicontazione, assicurando un elevato livello di trasparenza;

- rafforzare il collegamento tra retribuzione e performance mediante una premialità selettiva.

In particolare, i nuovi soggetti di questo ciclo di gestione (artt. 12-14) sono:

- 1) la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità che agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo, in fase discendente, il know-how necessario attraverso linee guida e requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente, la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato (portale della trasparenza) ed una comparabilità delle performance (indicatori di andamento gestionale).

- 2) l'Organismo indipendente di valutazione della performance, in seno ad ogni amministrazione, che garantisce dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione.

L'Organismo indipendente sostituisce i servizi di controllo interno, di cui al d.lgs. n. 286 del 1999, ed esercita, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della performance. Subentra, altresì, ai servizi di controllo interno nell'esercizio delle attività di controllo strategico di cui all'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1999 e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico - amministrativo.

L'Organismo indipendente di valutazione è nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni. Per le strutture diverse dai Ministeri si tiene conto della specificità dei rispettivi ordinamenti².

Sono escluse dall'obbligo di costituire gli Organismi indipendenti di valutazione solo le amministrazioni del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

L'implementazione di questo nuovo ciclo di gestione delle performance si dovrà ripercuotere sul rapporto con il personale, attraverso il sistema premiante, nonché sul rapporto con il pubblico attraverso la customer satisfaction e la trasparenza.

raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

² Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri competenti, saranno dettate disposizioni per il raccordo tra le attività della citata Commissione e quelle delle esistenti Agenzie di valutazione.

Per quanto riguarda l'utenza, l'inserimento della customer satisfaction come dimensione di valutazione, e quindi dimensione di programmazione, stabilisce di fatto il rapporto con l'utente come criterio e strumento di miglioramento della performance.

L'azione riformatrice tende verso un'amministrazione al servizio del cittadino e degli utenti operante non solo nell'interesse pubblico, ma nell'interesse del pubblico, ciò sulla base dell'acquisizione della consapevolezza che il vero e legittimo titolare della cosa pubblica e delle sue risorse è il cittadino: il cittadino ha dunque il diritto di pretendere che l'amministrazione sia volta al suo servizio. La soddisfazione delle istanze e dei bisogni degli utenti si pone, quindi, come il fondamentale risultato da conseguire nello svolgimento di quell'attività di cura degli interessi pubblici e rappresenta il naturale riferimento funzionale, anzi la stessa motivazione, che giustifica l'esistenza delle amministrazioni pubbliche.

Muta così l'assetto delle esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni. Se in precedenza l'ancoraggio al principio di legalità e alla tipicità dell'agire pubblico sembravano sufficienti a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, richiesto dall'art. 97 della Costituzione, ora si richiede un assetto in cui la necessaria sottoposizione alla legge, sia dell'organizzazione che dell'attività, deve essere temperata con regole e tecniche organizzative e gestionali dirette ad assicurare ai cittadini un risultato soddisfacente dell'azione amministrativa, che non deve consistere nella mera legittimità e regolarità dell'atto.

Per quanto riguarda il personale, il decreto fissa le modalità generali di erogazione degli strumenti di valorizzazione del merito che sono, oltre al trattamento accessorio, il Bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni economiche, l'attribuzione di incarichi e responsabilità e l'accesso a percorsi di alta formazione (artt. 20-26). Spetta alla contrattazione collettiva definire le modalità attuative dell'erogazione dei premi, nel rispetto della legge, garantendo il principio di selettività.

Il decreto fissa, in materia, una serie di principi nuovi: non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto; non più della metà potrà goderne in misura ridotta al 50 per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo (art.19).

Tali principi sono derogabili dai contratti collettivi integrativi nei limiti previsti dallo stesso decreto: la percentuale del 25 per cento fissata per l'attribuzione della misura massima del trattamento accessorio può variare in misura non superiore a 5 punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle altre due percentuali. Inoltre, la contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce media e bassa e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale.

Al fine di verificare il rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia, il Dipartimento della funzione pubblica dovrà provvedere al monitoraggio delle deroghe e riferirà in proposito al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Vengono poi previste forme di incentivazione aggiuntive per le performance di eccellenza e per i progetti innovativi; si collegano a criteri meritocratici le progressioni economiche; si stabilisce l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione che ne favoriscano la crescita professionale e lo sviluppo della

carriera. Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione “a pioggia” dei benefici che, attraverso la contrattazione integrativa, ha prevalso in questi anni.

È da rilevare che a tutte le disposizioni concernenti gli strumenti premiali viene attribuito carattere imperativo, ovvero queste non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva se non nei limiti sopra indicati, e saranno inserite di diritto nei contratti, ai sensi degli articoli 1339 e 1419, comma 2, del codice civile, a decorrere dal prossimo periodo contrattuale (art. 29).

Infine, attraverso il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ogni amministrazione dovrà consolidare il dialogo con i cittadini ed i principali soggetti interessati sia in fase di programmazione che di rendicontazione (art. 11).

2. La riforma della contrattazione collettiva

Il provvedimento riforma in modo significativo la disciplina della contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 32-36 e 53-66), rispondendo anzitutto al principio della legge delega relativo alla convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali.

L'obiettivo prefissato dal legislatore è quello di dare impulso a un processo di convergenza non solo normativo, ma anche sostanziale, nel quale la valutazione delle performance individuali e collettive, nonché la trasparenza degli atti, delle valutazioni e dei risultati sostituiscono la concorrenza di mercato, quale si riscontra nel settore privato, come efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Le nuove regole introdotte richiamano il modello contrattuale previsto dall'accordo separato del 30 aprile 2009, con la previsione di un contratto collettivo nazionale di durata triennale sia per la parte normativa, riguardante le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, che per quella economica.

Nel decreto, che va a novellare il d.lgs. n. 165/2001, si assiste al ribaltamento del sistema di produzione delle regole da applicare ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni: i contratti collettivi potranno disapplicare le norme di legge in materia di rapporto di lavoro solo quando sarà la stessa legge a consentirlo. In questo senso la regola affermata è quella dell'inderogabilità della legge da parte dei contratti, e non più viceversa, con l'adozione di un modello di regolamentazione del rapporto di lavoro di tipo legale in controtendenza rispetto al regime in vigore nel precedente testo del d.lgs. n. 165/2001³.

Il decreto legislativo in commento accoglie così la tecnica della rilegificazione consistente nella sottrazione delle materie precedentemente di competenza della contrattazione collettiva e la regolamentazione diretta attraverso modifiche al Testo unico, d.lgs. n. 165/2001, con un conseguente “riappropriarsi” da parte della legge delle zone di “confine” quali la valutazione, le sanzioni disciplinari, la premialità, a

³ D.lgs. 165/2001, art. 2, comma 2, nella precedente versione: “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 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”.

cui si potranno aggiungere le materie che verranno disciplinate dalla legge per fini di semplificazione, trasparenza dei flussi di spesa, controlli e vincoli, finalizzazione a prodotti e risultati.

La sottrazione delle materie alla contrattazione, e la loro riconduzione alla legge, è rafforzata dal legislatore dall'accennato rinvio, nel caso di superamento dei limiti legali da parte degli attori sociali, agli articoli 1339 e 1419 del codice civile che comportano la sostituzione automatica delle disposizioni illegittime con quelle legali derogate e la conservazione del contratto in caso di nullità parziale del contratto.

La contrattazione, dunque, non può che insinuarsi negli spazi lasciati liberi dalla disciplina legale ed ha competenza in materia di regolamentazione del rapporto di lavoro nei limiti individuati dal legislatore. Il modello adottato riduce così il ruolo della contrattazione collettiva a fonte di regolazione complementare volta soprattutto a sostegno dell'accrescimento dei poteri datoriali, soprattutto di quelli repressivi e premiali.

Da ciò, però, non consegue un rapporto di lavoro pubblico regolato unicamente da norme statuali in quanto rimane confermata la differenza tra macro-organizzazione, ad appannaggio del diritto amministrativo, micro-organizzazione e ambito riservato alla contrattazione collettiva le quali rientrano nella materia privatistica⁴.

Tuttavia, analizzando il nuovo ruolo della contrattazione collettiva previsto dalla riforma, ne appare evidente il ridimensionamento, soprattutto per quanto riguarda gli incrementi retributivi, subordinati ad uno stringente ed articolato schema di valutazione.

Le nuove disposizioni intendono in particolare rafforzare, in coerenza con il settore privato, la dipendenza della contrattazione integrativa, e quindi della retribuzione accessoria ivi prevista, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione.

Lo stretto collegamento tra retribuzione premiale, obiettivi contrattati e risultati effettivamente conseguiti si giova del processo di riorganizzazione degli atti di programmazione degli obiettivi, che trova esplicitazione e trasparenza nel triennale Piano di performance, che ogni amministrazione è tenuta a redigere, ad adeguare e pubblicare annualmente, nonché nella Relazione sulla performance che deve invece evidenziare, a consuntivo, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse (art. 10).

Al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva concorrono diverse norme, tra le quali si segnala la facoltà delle amministrazioni, allo scopo di incentivare la conclusione tempestiva degli accordi e di tutelare il profilo retributivo dei dipendenti in caso di mancato accordo, di erogare, in via provvisoria, ai dipendenti le somme stanziare dalla Legge finanziaria per i rinnovi contrattuali (per le sole voci stipendiali); come pure, in alternativa a questa, la copertura economica del periodo di vacanza contrattuale secondo misure e modalità stabilite dalla contrattazione nazionale e comunque nei limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali (art. 59, comma 2).

⁴ Secondo l'interpretazione sistematica, vi è quella che attenta dottrina, ha definito "sublimazione della privatizzazione del lavoro pubblico", vale a dire, detta riforma, avrebbe realizzato la vera essenza della "privatizzazione" che è tutta racchiusa nel dominio privatistico del dirigente sull'organizzazione del lavoro e dei propri dipendenti.

Sempre al medesimo fine, il decreto dispone che ogni accordo decentrato sia accompagnato da una relazione tecnica e da una relazione illustrativa, entrambe rese accessibili tanto agli organi di controllo quanto al pubblico. L'ultima, in particolare, deve essere redatta in modo tale da consentire all'utenza di valutare quanto la contrattazione integrativa sia effettivamente improntata al principio di premiare la produttività e l'efficienza nell'offerta di servizi pubblici, anche in relazione alle effettive richieste dei cittadini, che dovranno essere raccolte attraverso modelli di rilevazione standardizzati e tecniche di rilevazione della customer satisfaction (art. 55, comma 1).

La contrattazione integrativa sarà inoltre sottoposta a vincoli di spesa cogenti, definiti dalla contrattazione nazionale sulla base degli obiettivi e delle compatibilità di finanza pubblica (art. 54). Viene perciò potenziato il sistema dei controlli sulla spesa, che richiede alle amministrazioni centrali di inviare annualmente, e pubblicare su proprio sito, informazioni certificate sul costo degli accordi integrativi al Ministero dell'economia, e da questo alla Corte dei conti (art. 55).

Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le parti contraenti sono soggette a sanzione e le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite di diritto.

È fatto altresì obbligo di recupero, nell'ambito della sessione negoziale successiva, delle spese eccedenti i limiti. Viceversa, risparmi di gestione derivanti da riorganizzazioni e ristrutturazioni delle amministrazioni che comportano una riduzione dei dipendenti, della spesa del personale o altre economie di gestione, fino al 30% dei risparmi conseguiti è destinato a incrementare le risorse finalizzate a premiare il merito e il miglioramento della performance (cosiddetto "dividendo dell'efficienza", art. 27).

Ferma restando la competenza della contrattazione collettiva per l'individuazione della relativa composizione, il decreto fissa fino a un massimo di quattro il numero dei comparti di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro aree separate per la dirigenza (art. 54, comma 1).

Qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione.

Il potere di indirizzo nei confronti dell'Aran e le altre competenze relative alla contrattazione collettiva nazionale sono esercitati dalle pubbliche amministrazioni attraverso comitati di settore. Per tutte le amministrazioni centrali opera, come comitato di settore, il Presidente del Consiglio dei ministri tramite il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, nel rispetto delle specificità dei singoli comparti.

Per il sistema scolastico, al fine di assicurare la salvaguardia delle specificità delle diverse amministrazioni e delle loro categorie di personale, gli indirizzi sono emanati sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Saranno promosse forme di coinvolgimento delle varie istanze rappresentative che operano nei diversi settori della pubblica amministrazione (art. 56).

L'Aran stessa viene trasformata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari.

Il Presidente rappresenta l'Agenzia, coordina il Comitato di indirizzo e controllo ed è scelto fra esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, nel rispetto

delle disposizioni riguardanti le incompatibilità. Il Presidente viene coadiuvato da un Collegio di indirizzo e controllo, che ha il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, assumendo la responsabilità per la contrattazione collettiva e verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo. Il collegio è costituito da quattro componenti scelti tra esperti di riconosciuta competenza (art. 58)⁵.

Per quanto riguarda l'adempimento del principio della legge delega sulla valorizzazione del merito e sul riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti, sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative, va poi sottolineato che il decreto stabilisce che i contratti collettivi definiscano trattamenti economici accessori collegati alla performance individuale, alla performance organizzativa (con riferimento sia all'amministrazione nel suo complesso che alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui essa si articola) e all'effettivo svolgimento di attività obiettivamente disagiate, nonché pericolose o dannose per la salute (art. 57).

Inoltre, ai fini di un più stretto collegamento della remunerazione ai risultati, la Commissione per la valutazione dovrà fornire annualmente all'Aran una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali per comparto contrattuale, disponendole su almeno tre diversi livelli di merito, e la contrattazione collettiva nazionale dovrà definire, come precedentemente esposto, le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata tra tali livelli di merito, in accordo con il principio di premialità e di riconoscimento economico dei risultati delle singole amministrazioni (art. 54).

Anche per i dipendenti in regime di diritto pubblico (magistrati, avvocati e procuratori dello Stato...) si stabilisce che la revisione degli aspetti sia giuridici che economici del rapporto avrà cadenza triennale (art.63)⁶.

3. Le sanzioni disciplinari e la responsabilità dei dipendenti pubblici

Il decreto affronta anche la materia delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (artt.67-73). Gli obiettivi dell'intervento riformatore, in questo campo, sono il potenziamento del livello di efficienza degli uffici pubblici ed il contrasto ai fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo.

Le norme del decreto intendono determinare una semplificazione dei procedimenti ed un incremento della loro funzionalità, soprattutto attraverso l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora, la riduzione e la perentorietà dei termini, il potenziamento dell'istruttoria, l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione e la previsione della validità della

⁵ Due di essi sono designati su proposta, rispettivamente, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro dell'economia e finanze, e gli altri due, rispettivamente, dall'ANCI e dall'UPI e dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

⁶ Anche per i dipendenti ad ordinamento pubblicistico il decreto stabilisce la revisione degli aspetti sia giuridici che economici del rapporto con cadenza triennale (art. 63 rubricato "Procedimenti negoziali per il personale ad ordinamento pubblicistico"). Tale personale è costituito da: magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 del d.lgs. 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, professori e i ricercatori universitari.

pubblicazione del codice disciplinare sul sito telematico dell'amministrazione (artt. 68-69).

Viene poi disciplinato in modo innovativo il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospenderli in attesa del giudizio penale e prevedendo, peraltro, che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudicato penale (art. 69, *sub* 55-*ter*).

In ordine al controllo delle assenze sono confermate le misure recentemente introdotte dal decreto legge n. 112/08. Per i casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile (art. 69, *sub* 55-*septies*).

Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito dalla contrattazione collettiva. Sono espressamente previste, inoltre, varie ipotesi di responsabilità per condotte che arrecano danno all'amministrazione pubblica, fra le quali assume particolare rilevanza pratica la responsabilità disciplinare del dirigente o del funzionario che determina per colpa la decadenza dell'azione disciplinare.

Per converso, si limita esplicitamente agli eventuali casi di dolo o colpa grave la responsabilità civile del dirigente in relazione all'esercizio dell'azione disciplinare (art. 69, *sub* 55-*sexies*). Si prevede inoltre che, nel caso di accertata permanente inidoneità psicofisica al servizio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 2, comma 2, le amministrazioni possano risolvere il rapporto di lavoro con le modalità che saranno stabilite con successivo regolamento (art. 69, *sub* 55-*octies*).

Si stabilisce, infine, che i dipendenti che svolgono attività a contatto con il pubblico debbano essere identificabili mediante cartellini o targhe, con esclusione di categorie particolari, che saranno individuate mediante successivi provvedimenti amministrativi (art. 69, *sub* 55-*novies*).

4. La dirigenza pubblica

In materia di dirigenza pubblica (artt.37-47), le finalità perseguite dal decreto sono individuabili nella migliore organizzazione del lavoro, nel progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate ai cittadini e nella realizzazione di adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico.

In generale, si può affermare che obiettivo dell'intervento normativo in questione è quello di applicare anche nell'ambito del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni i criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato, per meglio individuare ed eliminare inefficienze e improduttività.

Il decreto attuativo ridisegna, a tale scopo, funzioni, responsabilità e poteri del dirigente della pubblica amministrazione novellando alcune disposizioni del d.lgs n. 165 del 2001 per realizzare i due obiettivi espressamente dichiarati dall'art. 37 del d.lgs. 150/2009.

Il primo è un obiettivo "macro", vale a dire quello di coinvolgere il dirigente nella fase di individuazione degli obiettivi e delle risorse necessarie all'azione amministrativa, al fine di regolare il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari

di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo.

Il secondo è, invece, un obiettivo "micro". Viene modificata la disciplina della dirigenza pubblica utilizzando anche i criteri di valutazione del settore privato, al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico, di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti, di rafforzare la distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e funzione di gestione spettanti alla dirigenza.

Per questo, la riforma assegna nuove funzioni al dirigente, necessarie alla realizzazione degli obiettivi dell'azione amministrativa, e cambia il rapporto tra il dirigente e i dipendenti della struttura amministrativa assegnata, introducendo importanti modifiche, sia in ordine alla responsabilità del dirigente, che all'esercizio dei suoi poteri.

Le principali linee di intervento sono le seguenti:

1) si ampliano le competenze dei dirigenti sia nei processi di valutazione del personale, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti, sia nelle procedure di mobilità con riguardo al personale appartenente a ruoli che presentano situazioni di esubero, con lo scopo di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane (art. 39);

2) viene riordinata la disciplina del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali, in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo (artt. 40-41);

3) vengono fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: in particolare, si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici avvenga per concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, per il 50 per cento dei posti calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati.

Al concorso possono essere ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso, con riferimento alle specifiche esigenze dell'Amministrazione. I vincitori del concorso, anteriormente al conferimento dell'incarico dirigenziale generale, sono inoltre tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (art. 47).

Si prevede comunque la facoltà per l'amministrazione di provvedere - nei casi in cui lo svolgimento dei relativi incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità - alla copertura di una quota non superiore alla metà dei posti in questione anche con contratto di diritto privato a tempo determinato, stipulato a seguito dell'espletamento di un concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di

funzione da coprire. Tali contratti sono stipulati per un periodo non superiore a tre anni;

4) viene promossa la mobilità, sia nazionale che internazionale, dei dirigenti e si prevede che i periodi lavorativi svolti siano valorizzati ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali (art. 40);

5) vengono introdotte nuove forme di responsabilità dei dirigenti legate sia al raggiungimento degli obiettivi assegnati, sia al controllo sulla produttività del proprio personale (artt.40-41);

6) vengono riorganizzate le competenze e la struttura del Comitato dei Garanti, al fine di esercitare la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di revoca degli incarichi dirigenziali (art. 42);

7) si stabiliscono le modalità per l'assegnazione del trattamento economico accessorio, la cui erogazione avviene secondo criteri prefissati sulla base del principio della valorizzazione del merito (art. 45).

Al fine di rafforzare la convergenza con il settore privato, quindi, le norme tratteggiano il dirigente quale rappresentante del datore di lavoro pubblico, responsabile della gestione delle risorse umane, nonché della qualità e quantità dei servizi delle pubbliche amministrazioni.

Oltre ad essere titolare di numerose competenze, il dirigente pubblico avrà a disposizione concreti strumenti per operare, tuttavia sarà parimenti sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro.

5. Specificità del settore scolastico

La riforma prevede che, con riferimento al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca, saranno in seguito determinati i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del d.lgs. 150/2009 mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale restano inoltre esclusi sia dalla disciplina riguardante la costituzione degli Organismi indipendenti di valutazione, che da quella sulle mansioni e le progressioni professionali di cui all'art. 52 del d.lgs n. 165 del 2001, nel testo modificato.

SEZIONE II – Esame della disciplina in tema di dirigenza

SOMMARIO: 1. Il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale 2. L'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia 3. Durata dell'incarico 4. Revoca dell'incarico 5. Incompatibilità 6. Il ruolo del dirigente nel sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale 7. La dimensione "micro". Il nuovo rapporto tra il dirigente e i suoi dipendenti 7.1. Il potere di premiare i dipendenti 7.2. Il potere disciplinare 8. La responsabilità del dirigente in ordine alle performance degli uffici da lui diretti 9. La retribuzione accessoria del dirigente 10. Il ruolo della contrattazione collettiva 10.1. Le limitate competenze della contrattazione collettiva nazionale e integrativa 11. I rapporti tra organi politici e dirigenza pubblica.

1. Il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale

(Modifica dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001)

Il decreto legislativo n. 150/2009 introduce modifiche di rilievo che assegnano al dirigente un ruolo strategico nella definizione e nella realizzazione degli obiettivi dell'azione amministrativa.

Per questo il decreto attuativo della legge delega n. 15/2009 modifica, innanzitutto, le disposizioni relative al reclutamento dei dirigenti per assicurare, ai sensi dell'art. 1, la selettività e la valorizzazione dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali.

Allo scopo di selezionare i soggetti che abbiano le professionalità più idonee allo svolgimento dell'incarico di funzione dirigenziale vacante e, pertanto, alla realizzazione degli obiettivi della pubblica amministrazione, la riforma modifica l'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, disposizione che nell'ambito del Testo unico regola il conferimento degli incarichi.

L'art. 40 del d.lgs. n. 150/2009, intervenuto a modificare il suddetto art. 19, presenta due elementi di novità. Il primo consiste nella presenza di una serie di criteri atti a migliorare l'attuale sistema di affidamento degli incarichi dirigenziali per quanto riguarda la trasparenza delle procedure e le garanzie per i dirigenti. Il secondo è dato dalle innovazioni introdotte per regolare l'affidamento degli incarichi a soggetti "esterni".

Così, il comma 1, lett. a) dell'art. 40 stabilisce che, ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati e alla complessità della struttura interessata:

- a) delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente;
- b) dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione;
- c) delle competenze organizzative possedute;
- d) delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero presso il settore privato e altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico.

Quest'ultimo requisito si connette, da un lato, con la necessità che i servizi e i beni prodotti dalla Pubblica Amministrazione eguaglino gli standard europei, dall'altro, con l'intento di immettere nei ruoli soggetti che abbiano sviluppato una formazione manageriale.

L'art. 40, comma 1, lett. b, introduce (inserendo un nuovo comma 1-bis nell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001) significativi requisiti di "pubblicità" nella procedura di

conferimento. Infatti, per assicurare la partecipazione di tutti i candidati interessati ed in conformità con l'obiettivo generale della trasparenza (v. art. 11 del d.lgs n. 150 del 2009), il comma 1-*bis* impone alle amministrazioni di rendere conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta, nonché di acquisire le disponibilità dei dirigenti interessati e di valutarle.

La lett. f) dell'articolo in commento introduce nell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 un nuovo comma 6-*ter* nel quale si stabilisce che le modalità di affidamento di incarichi dirigenziali, ai sensi del comma 6, con le relative percentuali (che ora tengono conto delle precisazioni sull'arrotondamento del quoziente derivante dalla loro applicazione contenute nel nuovo comma 6-*bis*,) si applicano a tutte le Amministrazioni Pubbliche, e non solo a quelle statali.

Si deve rilevare che il legislatore delegato non ha provveduto, nell'ambito della disciplina relativa al conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla Pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, a ridurre le percentuali dei posti destinabili agli incarichi dirigenziali, non dando attuazione all'art. 6, comma 2, lett. h, della legge delega n. 15/2009. Situazione resa ancor più imprudente dalla assenza del divieto di rinnovare per più di una volta gli incarichi "ex comma 6" nell'ambito della stessa amministrazione.

In merito alla possibilità di affidare gli incarichi a soggetti interni alle amministrazioni, compresa quella interessata, privi di qualifica dirigenziale, sarebbe lo stesso spirito della legge n. 15/2009 ad escludere tale eventualità. La previsione del decreto legislativo secondo la quale gli incarichi disciplinati dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 possono essere conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale "non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione", farebbe pensare che si sia deciso di escludere il ricorso a personale interno che non vanti la qualifica richiesta. Tuttavia, il comma 6 contempla ancora il riferimento a soggetti che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile da concrete esperienze di lavoro maturate in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, da cui si può dedurre che la "non rinvenibilità" nei ruoli dell'amministrazione riguardi, in realtà, solo i ruoli dirigenziali.

L'art. 40, comma 1, lett. g), infine, esclude gli incarichi conferiti in base ai commi 5-*bis* e 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 dal regime di *spoils system* di cui al comma 8 dello stesso articolo. In effetti, si tratta di incarichi che, seppure attribuiti spesso secondo criteri "fiduciari", non attengono, diversamente da quelle che connotano gli incarichi di vertice di cui al comma 3, sempre dell'art. 19, a funzioni di tipo "fiduciario".

2. L'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia (Inserimento dell'art. 28 bis nel d.lgs. 165/2001)

Per quanto attiene all'accesso alla dirigenza di prima fascia il comma 1 dell'art. 47 inserisce l'art. 28-*bis* nel d.lgs. 165/2001, stabilendo che esso avviene per il 50 per cento dei posti, calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno a causa della cessazione dal servizio dei soggetti incaricati, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di

criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Scuola Superiore della pubblica amministrazione.

Al concorso possono essere ammessi dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni che abbiano maturato almeno 5 anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso dei titoli individuati nel bando di concorso (art. 28 *bis*, comma 3).

I vincitori del concorso sono tenuti a compiere un periodo di formazione, di almeno 6 mesi, non continuativi, ma da completare nell'arco del triennio, presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale (art. 28 *bis*, comma 4).

Nel caso in cui lo svolgimento di tali incarichi richieda specifica esperienza e peculiare professionalità, alla copertura di un numero di posti non superiore alla metà di quelli da bandire, si può provvedere, attraverso concorso pubblico, con contratti di diritto privato a tempo determinato (art. 28-*bis*, comma 2).

Nessuna modifica di particolare rilievo è, invece, intervenuta con riferimento all'accesso alla dirigenza di seconda fascia (v. art. 46).

3. Durata dell'incarico

Viene limitata a 3 anni la durata del primo incarico di livello generale assegnato ad un dirigente di seconda fascia, ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. c).

La lett. e) prevede che gli incarichi attribuiti con contratto a tempo determinato ai soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, possono avere una durata massima di 3 anni, che le concrete esperienze di lavoro per accedere a detti incarichi deve essere stato maturato per almeno un quinquennio, ma, soprattutto, che gli incarichi in questione sono conferiti fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione

4. Revoca dell'incarico

L'art. 40 del d.lgs. 150/2009, al comma 1, lett. b), stabilisce (aggiungendo il comma 1-*ter* nell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001) regole di garanzia riguardo alla revoca degli incarichi. Tale revoca diviene infatti possibile solo in caso di accertata responsabilità dirigenziale (ai sensi dell'art. 21, comma 1, 2° periodo). Inoltre, l'amministrazione che, in dipendenza dei processi di riorganizzazione, oppure a causa della scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intende confermare l'incarico conferito al dirigente, è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un preavviso congruo, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico.

5. Incompatibilità

Una norma di particolare rilevanza è contenuta nell'art. 52, a modifica ed integrazione dell'articolo 53 del d.lgs n. 165 del 2001.

Si prevede una particolare forma di incompatibilità nei confronti dei dirigenti da preporre (o già preposti al momento dell'entrata in vigore del decreto) a strutture deputate alla gestione del personale, ciò con riferimento alle cariche rivestite anche nei precedenti due anni in partiti politici o in organizzazioni sindacali.

Alle "cariche rivestite" sono equiparati i "rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza" intrattenuti con le stesse organizzazioni.

Ovviamente il riferimento alle strutture deputate alla gestione del personale va rivisto in relazione alla specifica organizzazione delle varie amministrazioni e va esteso, considerata la *ratio*, anche alle strutture che gestiscono le relazioni sindacali.

Si tratta di una disposizione posta a tutela del principio di separazione tra politica ed amministrazione e che mira, in ogni caso, ad evitare fenomeni di confusione di ruolo con la controparte sindacale.

Tali principi sono, peraltro, già richiamati nell'art. 35, comma 3, lett. e, del d.lgs n. 165, che impone la composizione delle commissioni di concorso con esperti di provata competenza "che non ricoprano cariche politiche o che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni e organizzazioni sindacali o delle associazioni professionali".

La disposizione normativa (inserita nell'art. 53, come comma *l-bis*) risulta quindi ancora più stringente il regime d'incompatibilità. La natura inderogabile della previsione normativa è inoltre suffragata dalla previsione contenuta nel comma *16-bis*, dove si prevede la possibilità da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica - di disporre verifiche anche sull'osservanza delle predette disposizioni (oltre che su quelle contenute in tutto l'art. 53 del d.lgs n. 165 del 2001) per il tramite dell'Ispettorato della funzione pubblica, operando a tal fine d'intesa con i Servizi ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

L'intento del legislatore è quello di rafforzare l'autonomia dei dirigenti pubblici rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori, agli altri dipendenti pubblici, nonché all'autorità politica. La norma dovrebbe, in tal senso, realizzare i presupposti affinché l'operato del dirigente sia neutrale e disinteressato e non condizionato da interessi diversi da quello pubblico all'imparzialità e al buon andamento dell'amministrazione.

6. Il ruolo del dirigente nel sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale

(Modifiche agli artt. 16 e 17 del d.lgs n. 165 del 2001)

Il decreto legislativo n. 150/2009 ha innovato profondamente, come faceva supporre l'ampiezza della delega, la disciplina del lavoro pubblico, modificando, in particolare, le norme in materia di poteri datoriali concessi al dirigente.

L'obiettivo del legislatore è quello di rafforzare il ruolo della dirigenza pubblica e di approntare idonee misure, anche di carattere sanzionatorio, affinché i dirigenti assumano quel ruolo datoriale rispetto al quale sono considerati dal legislatore carenti.

Il d.lgs. n. 150, dopo aver esposto all'art. 37 l'oggetto, l'ambito di applicazione e le finalità della nuova normativa, esplicitando l'intenzione del legislatore delegato di fare del dirigente pubblico un datore di lavoro rigoroso ed efficiente utilizzando i criteri di gestione e valutazione propri del settore privato, negli artt. 38 e 39 del decreto (da leggere unitamente all'art. 7, comma 2, lettera c, del medesimo provvedimento "Sistema di misurazione e valutazione della Performance"), dispone che i dirigenti di uffici dirigenziali generali "propongono" (art. 38) e i dirigenti "concorrono ad individuare" (art. 39) "le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine

dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale”.

La riforma, al fine di assicurare il miglior coordinamento tra indirizzo politico e azione amministrativa, assegna quindi al dirigente un importante ruolo nella programmazione degli obiettivi e nell'individuazione delle risorse necessarie ad assicurare il miglior svolgimento dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, l'art. 38 modifica l'art. 16 del d.lgs n. 165 del 2001, assegnando ai dirigenti di uffici dirigenziali generali due nuove funzioni.

Ai sensi del comma 1, lettere a) e b) dell'art. 38, infatti, essi, nell'ambito di quanto stabilito dall'art. 4 del d.lgs n. 165 del 2001 :

a) propongono le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale (vedi anche art. 35);

b) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti.

Allo stesso modo, l'art. 39 modifica l'art. 17 del d.lgs n. 165 del 2001, attribuendo agli altri dirigenti nuove funzioni:

a) concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche allo scopo di elaborare il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale (vedi anche l'art. 35);

b) provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici, anche concorrendo alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;

c) effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

Queste nuove funzioni, nel rispetto del tradizionale modello gerarchico in ordine al rapporto tra dirigenti di uffici dirigenziali generali e gli altri dirigenti, sono volte a realizzare un rafforzamento dell'autonomia della dirigenza (vedi art. 1) in ordine alla direzione e all'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici (vedi art. 5).

Sempre al fine di regolare il rapporto tra organi di vertice e dirigenti, in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico in ambito amministrativo, la riforma assegna al dirigente un importante ruolo anche nel sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della performance organizzativa e individuale, disciplinato dal Titolo II del decreto n. 150 del 2009.

La dirigenza è infatti coinvolta in tutte le fasi del ciclo di gestione della performance (cfr. il Capo II del Titolo II). In particolare:

a) l'art. 5, comma 1, stabilisce che gli obiettivi sono 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;

b) per quanto attiene al monitoraggio della performance, l'art. 6, comma 1, prevede che gli organi di indirizzo politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti, verificano l'andamento della performance rispetto agli obiettivi di cui all'art. 5 e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso d'esercizio;

c) ai sensi dell'art. 7, comma 2, la misurazione e la valutazione annuale della performance organizzativa e individuale, è svolta, da tre soggetti:

- gli Organismi indipendenti di valutazione della performance di cui all'art. 14, istituiti in ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata (che sostituiscono i servizi di controllo interno di cui al d.lgs n. 286 del 1999);

- la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13;

- i dirigenti di ciascuna amministrazione (v. anche art. 12).

In questo modo, i dirigenti vengono coinvolti sia nella fase di individuazione degli obiettivi degli uffici, sia in quella di definizione degli strumenti necessari a realizzare le performance individuali e organizzative di cui la riforma li considera responsabili, come emerge dagli artt. 41 e 45, che modificano gli artt. 21 e 24 del d.lgs n. 165 del 2001, in tema di responsabilità dirigenziale e di trattamento accessorio.

7. La dimensione "micro". Il nuovo rapporto tra il dirigente e i suoi dipendenti

(Modifiche agli artt. 30, 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 e inserimento dell'art. 55 bis)

Al fine di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, la trasparenza e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, la riforma ridisegna anche il rapporto tra il dirigente e i dipendenti del suo ufficio.

Da un lato, rafforza le funzioni e i poteri del dirigente, dall'altro lo rende responsabile, sotto il profilo disciplinare ed economico, dei risultati raggiunti dalla struttura da lui diretta (v. art. 1).

In questa prospettiva è anzitutto necessario rilevare che la riforma si preoccupa di superare alcuni degli equivoci che, secondo il legislatore, erano sottesi al processo di privatizzazione del pubblico impiego avviato con la legge delega n. 421 del 1992.

Uno degli assi portanti di quella riforma era, infatti, l'affermazione del principio che la pubblica amministrazione agiva, nei confronti dei dipendenti pubblici, attraverso i poteri del privato datore di lavoro.

Senonché quel principio, valido in linea teorica, a parere del legislatore non ha funzionato adeguatamente alla prova dei fatti, perché ha lasciato irrisolta la questione di chi, in concreto, li dovesse esercitare, anche perché, in molti casi, l'esercizio di quei poteri era complicato da una eccessiva ingerenza delle organizzazioni sindacali.

Il legislatore ha perciò (comma 2 dell'art. 5) voluto rafforzare le prerogative dei dirigenti di ciascuna struttura precisando che 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 collettivi nazionali⁷, pertanto rientrano nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici di competenza.

⁷ Una novità è costituita dalla informazione ai sindacati circa l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro qualora sia prevista dai contratti collettivi.

L'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dal d.lgs. n. 150/2009) stabilisce, inoltre, che in aggiunta alla gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa, come pure all'organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, ai dirigenti spetta l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Essi sono quindi responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione della struttura e dei relativi risultati.

Una volta chiarito che l'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro spetta al dirigente e specificati i poteri dirigenziali di micro-organizzazione, relativi alla direzione ed all'organizzazione del lavoro nell'ambito delle risorse umane ed economiche assegnate, la riforma si preoccupa anche di precisare che il dirigente è responsabile non solo della propria prestazione individuale, ma anche dell'esercizio dei poteri a lui attribuiti nei confronti del personale, nonché dei risultati raggiunti dagli uffici da lui diretti, come si evince espressamente dal comma 1 dell'art. 21 come novellato dall'art. 41, che afferma la responsabilità dirigenziale in ordine al mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del Sistema di valutazione di cui al Titolo II.

In questa prospettiva, per consentire al dirigente di assicurare il raggiungimento, da parte dell'ufficio da lui diretto, dei risultati e degli obiettivi assegnati, la riforma introduce alcune significative modifiche al fine di rendere maggiormente incisivi i suoi poteri.

Nell'ambito della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva, si riserva quindi ai dirigenti un ambito residuale di competenza, come prevedeva originariamente l'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 29/1993.

7.1. Il potere di premiare i dipendenti

A seguito di una prolungata prassi caratterizzata da una assenza di valutazione effettiva, che si è riflessa nell'erogazione a pioggia del premio di produttività, l'art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, vieta la distribuzione indifferenziata, o sulla base di automatismi, di incentivi e premi collegati alla performance in assenza di verifiche e attestazioni svolte mediante i nuovi sistemi di misurazione e valutazione adottati dal decreto in commento.

Il dirigente diviene, perciò, responsabile dell'attribuzione dei trattamenti accessori (v. art. 45 del d.lgs n. 165 del 2001), poiché ha il compito di valutare la performance individuale di ciascun dipendente dell'ufficio, secondo i criteri certificati dal sistema di valutazione.

La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulle performance del personale, infatti, ai sensi dell'art. 9, comma 2, sono collegate:

- 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.

Sulla base dei livelli di performance attribuiti ai dipendenti, secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II, ai sensi dell'art. 19, comma 2, il personale è così distribuito in diversi livelli di performance in modo che:

- a) il 25 per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50 per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;

b) il 50 per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50 per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;

c) il restante 25 per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

In questo modo, il trattamento accessorio dei dipendenti viene a dipendere direttamente dalle valutazioni del dirigente che, a sua volta, a fronte della concessione di questo importante potere, risulta più direttamente responsabile dei risultati raggiunti dall'ufficio da lui diretto.

Nella medesima prospettiva, va letto l'art. 23 secondo cui le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione. La collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi, oppure per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo prioritario ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche e di carriera.

Si stabilisce, pertanto, una priorità nelle progressioni economiche in favore dei dipendenti che si sono collocati nella fascia di merito alta. In altri termini, coloro che difettano del requisito di cui al comma 3 dell'art. 23, saranno considerati, ai fini della progressione, solo dopo coloro che ne sono in possesso.

In modo analogo, l'art. 24 prescrive che, anche ai fini delle progressioni di carriera, la collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi, ovvero per cinque annualità anche non consecutive, costituisce titolo rilevante ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche e di carriera.

In questo caso, la collocazione nella fascia di merito alta, nel rispetto del principio secondo cui le progressioni verticali devono avvenire per concorsi pubblici (v. art. 24, comma 1), costituisce titolo rilevante, ma non prioritario, ai fini della progressione di carriera (vedi anche gli artt. 17, comma 1, e 18, comma 1).

Il meccanismo di valutazione delle prestazioni dei dipendenti pubblici, così come descritto nel Capo I, Titolo II, del d.lgs. n. 150/2009, non contempla più al proprio interno alcun riferimento alla contrattazione collettiva, né a meccanismi stabiliti in sede negoziale con cui misurare e valutare le prestazioni stesse. Alla contrattazione collettiva nazionale e integrativa sono state, infatti, sottratte materie e risorse, parallelamente al rafforzarsi della figura del dirigente, non in quanto dipendente, ma in quanto gestore di uomini e mezzi, rappresentante del datore di lavoro pubblico, al servizio di cittadini utenti e contribuenti.

In questo senso, la “de-contrattualizzazione” in favore della disciplina legislativa è uno degli strumenti prescelti per attivare un circuito virtuoso autonomia/responsabilità.

A tale finalità risponde anche il principio della inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno di specifica indicazione: principio, quello della inderogabilità, posto dal legislatore anche a tutela dell'autonomia e della responsabilità dirigenziale nei confronti dell'invasione della contrattazione.

Molte delle materie riassegnate alla legge, con sottrazione delle stesse alla contrattazione collettiva, sono così entrate nella sfera d'azione del dirigente, che le può utilizzare come leve per migliorare le performance dei dipendenti.

Ne è espressione l'art. 53 del d.lgs. n. 150/2009, secondo cui “il presente capo reca disposizioni in materia di contrattazione collettiva e integrativa e di funzionalità delle amministrazioni pubbliche, al fine di conseguire, 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”.

La materia è quindi interamente regolata dalla legge e lo stesso dirigente che vi compare nelle vesti di valutatore e valutato deve attenersi ai rigidi parametri adottati.

7.2. Il potere disciplinare

La riforma, così come assegna al dirigente il potere di premiare i dipendenti più meritevoli del suo ufficio, gli assegna anche il dovere di sanzionare il demerito. In tale prospettiva, vengono ampliati i suoi poteri in tema di procedimento disciplinare e di irrogazione delle sanzioni.

Al fine di rendere efficace lo stesso potere direttivo, il dirigente può, perciò, contare su un sistema disciplinare più rigoroso, con cui indirizzare l'operato dei soggetti che compongono l'ufficio assegnatogli verso una gestione virtuosa che gli consenta, nei limiti delle risorse disponibili, di poter ottenere un trattamento economico proporzionale al risultato.

All'aspetto sanzionatorio è dedicato il Capo IV (intitolato “Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici”), in particolare gli artt. 67, 68 e 69.

L'art. 67, che si collega all'art. 7 della legge delega n. 15/2009, di cui costituisce attuazione, nell'ambito della definizione dell'oggetto e delle finalità della nuova disciplina di modifica del d.lgs. 165/2001, evidenzia l'intento di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo.

Stante la scelta di conservare la giurisdizione del giudice ordinario in merito alle controversie che dovessero sorgere a fronte del procedimento e delle sanzioni disciplinari, il decreto modifica l'art. 55 del d.lgs. n. 165/2001 ed aggiunge gli articoli dal 55-bis sino al 55-novies, prevedendo espressamente che la materia disciplinare sia sottratta alla contrattazione collettiva, prescrivendone la inderogabilità e impermeabilità, con la già accennata garanzia del combinato disposto degli artt. 1339 e 1419 del codice civile, che prevedono la nullità parziale e la sostituzione automatica nel contratto di lavoro delle clausole contrarie con quelle previste dalla legge⁸.

Tralasciando l'art. 68, che si occupa della divisione della competenza in materia tra la legge e la contrattazione collettiva, quest'ultima ridotta ad un ruolo secondario, è l'art. 69 a descrivere i soggetti del procedimento disciplinare.

Nel caso in cui il responsabile della struttura abbia qualifica dirigenziale (in caso contrario si prevede, da parte di ogni amministrazione, l'individuazione dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, che opera, tra l'altro, in caso di infrazioni di particolare gravità) qualora abbia notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari previste “senza indugio e comunque non oltre 20 giorni” deve contestare per iscritto l'addebito al dipendente e lo deve convocare

⁸ Art. 1339 cod. civ., “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”. Art. 1419 cod. civ., “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 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”.

per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore, oppure di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni. Il lavoratore convocato può inviare, se non intende presentarsi, una memoria scritta o, nel caso di grave impedimento, formulare istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa.

Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria sui fatti accaduti, il responsabile della struttura deve concludere il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere comunque disposto per una sola volta nel corso del procedimento.

La violazione di questi termini comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.

Nell'ipotesi, invece, di infrazioni punibili con sanzioni più gravi della sospensione dal servizio e dalla retribuzione per più di dieci giorni, il procedimento è di competenza dell'ufficio individuato da ciascuna amministrazione in base al proprio ordinamento.

Appaiono particolarmente incisivi nel tratteggiare il potere disciplinare del dirigente anche i commi 6 e 7 del nuovo art. 55-*bis* del d.lgs. n. 165/2001.

I poteri del dirigente appaiono più che istruttori, inquisitori: il comma 6 stabilisce infatti che nel corso dell'istruttoria, il capo della struttura o l'ufficio per i procedimenti disciplinari possono acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento. Questa attività istruttoria, però, non determina la sospensione del procedimento, né il differimento dei relativi termini.

Il comma 7 prevede la sanzione anche per l'eventuale complice, infatti "il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente, ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni".

Fondamentale, inoltre, appare l'art. 55-*quater*, in tema di licenziamento disciplinare che, oltre alle cause tipiche del "licenziamento per giusta causa", del "licenziamento per giustificato motivo" e delle altre ipotesi di licenziamento disposte dal contratto collettivo, stabilisce l'applicazione della sanzione del licenziamento disciplinare nei seguenti casi:

- falsa attestazione della presenza in servizio, procurata con alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altri mezzi fraudolenti, ovvero mediante falsa certificazione medica;
- assenza priva di valida giustificazione per più di 3 o 7 giorni a seconda del periodo di riferimento (se due anni o dieci anni);
- ingiustificato rifiuto del trasferimento, disposto dall'amministrazione per esigenze di servizio;

- falsità documentali o dichiarative prodotte in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro o di progressioni di carriera;
- reiterazione, nell'ambiente di lavoro di condotte lesive dell'altrui onore e dignità personale;
- condanna penale definitiva.

Strumento pericoloso, in quanto generico e soggetto a discrezionalità da parte del dirigente, è quello descritto dall'articolo 55-*octies* che consente, in caso di accertata permanente inidoneità psicofisica, di risolvere il rapporto di lavoro. Occorre infatti rilevare l'assenza di indicazioni in merito alle prove che dovrebbero supportare la decisione dell'Amministrazione le quali vengono invece demandate ad un futuro regolamento ministeriale ai sensi dell' art. 17, comma 1, lett. b della legge n. 400/1988.

Dopo l'espletamento dell'istruttoria, il dirigente conclude il procedimento, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione.

Al fine di promuovere il riequilibrio e il più efficiente impiego delle risorse umane, infine, l'art. 49 modifica l'art. 30 del d.lgs n. 165 del 2001, in tema di mobilità del personale mediante passaggio diretto tra amministrazioni, prevedendo che il trasferimento sia 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.

Nella stessa prospettiva, l'art. 50 modifica l'art. 33 del d.lgs n. 165 del 2001 prevedendo che la mancata individuazione delle eccedenze di personale da parte del dirigente è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale.

8. La responsabilità del dirigente in ordine alle performance degli uffici da lui diretti *(Modifiche agli artt. 21 del d.lgs n. 165 del 2001 e inserimento degli artt. 55 *sexies* e 55 *septies*)*

A fronte dell'ampliamento dei poteri di cui gode il dirigente nei confronti dei propri dipendenti, la riforma gli attribuisce una nuova e più ampia responsabilità relativa ai risultati degli uffici da lui diretti.

Il 1° comma dell'art. 21, come novellato dall'art. 41, afferma anzitutto la responsabilità dirigenziale in ordine:

- al mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato attraverso le risultanze del Sistema di valutazione di cui al Titolo II del d.lgs. 150/2009;
- all'inosservanza delle direttive a lui imputabili.

In questi casi, ferma restando la responsabilità disciplinare secondo la regolamentazione contenuta nel contratto collettivo, l'art. 21 stabilisce l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, spingendosi, in relazione alla gravità dei casi, sino ad affermare la possibilità dell'amministrazione di revocare l'incarico, collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs n. 165 del 2001.

Nella prospettiva di affermare la responsabilità dirigenziale con riferimento ai risultati raggiunti dagli uffici da lui diretti, il comma 1-*bis* dell'art. 21 assegna al dirigente la responsabilità di vigilare sul rispetto, da parte del personale assegnato al proprio ufficio, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione

conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Il mancato esercizio di questo dovere di vigilanza può comportare, sentito il Comitato dei garanti, la decurtazione della retribuzione di risultato del dirigente, in relazione alla gravità della violazione, di una quota fino all' 80%.

Sempre al fine di responsabilizzare il dirigente in ordine ai risultati della sua struttura amministrativa e per rendere effettivo il dovere di vigilanza di cui si è appena detto, l'art. 69 inserisce l'art. 55-*sexies* nel d.lgs n. 165 del 2001, che prevede, in due casi, l'applicazione ai dirigenti della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dalla retribuzione, nonché la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione.

La prima ipotesi riguarda il mancato esercizio o la decadenza della sanzione disciplinare da parte del dirigente, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare.

La seconda attiene alle valutazioni del dirigente irragionevoli o manifestamente infondate sulla insussistenza dell'illecito disciplinare, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare.

La norma precisa, inoltre, che la eventuale responsabilità civile configurabile a carico del dirigente in relazione a illiceità nelle determinazioni riguardanti lo svolgimento del procedimento disciplinare è limitata ai casi di dolo o colpa grave.

Si segnala, infine, che l'art. 69 ha inserito anche l'art. 55-*septies* nel d.lgs n. 165 del 2001. La disposizione, relativa ai controlli sulle assenze per malattia, al comma 6 prevede che il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora, nonché il dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale, secondo le rispettive competenze, curano l'osservanza delle disposizioni relative alle assenze per malattia, in particolare al fine di prevenire o contrastare le condotte assenteistiche.

9. La retribuzione accessoria del dirigente

(Modifica dell'articolo 24 del d.lgs n. 165 del 2001)

La responsabilità del dirigente in relazione alle proprie performance individuali e a quelle organizzative dell'ufficio da lui diretto, oltre ad assumere rilievo sotto il profilo disciplinare, ha delle rilevanti ripercussioni anche sotto il profilo economico. La legge delega e il decreto legislativo n. 150/2009 hanno, infatti, messo ancora di più in evidenza l'importanza della valutazione ai fini dell'erogazione della parte variabile del trattamento economico.

Il comma 1 dell'art. 9 del decreto attuativo prevede che la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità sia collegata:

- a. agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b. al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c. alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d. alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Il novellato 1° comma dell'art. 24 del d.lgs n. 165 del 2001 dispone, inoltre, che il trattamento economico accessorio spettante ai dirigenti deve essere correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti, collegando espressamente a quanto realizzato l'erogazione della retribuzione di risultato.

Si tratta di un'innovazione di particolare interesse in quanto il successivo comma *l-bis* dell'art. 24 del d.lgs n. 165 del 2001, inserito dall'art. 45, comma 1, lett. b, prevede che la retribuzione accessorica deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente, considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità, degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività e, ai sensi del successivo comma *l-ter*, i contratti collettivi dovranno adeguarsi a tale previsione entro la prima tornata contrattuale successiva al 1° gennaio 2010.

Questa innovazione è tanto più significativa laddove si consideri che, ai sensi del comma 3 dell'art. 19, anche con riferimento alla retribuzione accessorica di risultato dei dirigenti si applicano le tre fasce di merito previste dalla stessa disposizione, salvo l'esclusione per il personale dipendente dalle amministrazioni di minori dimensioni. L'art. 19, comma 6, esclude, infatti, l'applicazione delle sue disposizioni sui "Criteri per la differenziazione delle valutazioni", qualora il numero dei dirigenti in servizio nell'amministrazione non sia superiore a 5.

Quindi, posta l'accennata premessa che se i dirigenti sono inferiori al numero di cinque la normativa non si applica, l'Organismo indipendente di valutazione, sulla base dei livelli di performance attribuiti secondo i criteri previsti dallo stesso decreto, compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.

In ogni graduatoria il personale è perciò distribuito in differenti livelli di performance: alta (in cui rientra il 25% dei valutati) alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale; intermedia (in cui rientra il 50% dei valutati), alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale; bassa (per il rimanente 25% dei valutati) a cui non viene attribuito alcun trattamento accessorio.

Per le strutture amministrative di ridotte dimensioni, per le quali l'organismo di valutazione non deve provvedere a stilare tale graduatoria, in assenza di una griglia valutativa, i criteri in forza dei quali verrà premiato il merito sono desunti dall'art. 18 (Criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance) che prevede, in alternativa alle percentuali, "l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche", nonché "l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera".

Con l'intento di fugare una prassi tanto sconsigliata quanto in uso, il comma 2, con discutibile genericità, vieta in ogni caso la distribuzione in maniera indifferenziata, o sulla base di automatici incentivi, di premi in assenza delle verifiche e attestazioni effettuate sulla base dei previsti sistemi di misurazione e valutazione.

A completamento della promozione della performance individuale, l'art. 21 prevede l'istituzione di un Bonus annuale delle eccellenze al quale concorre il personale, dirigenziale e non, che si è collocato nella fascia di merito alta. Il Bonus è assegnato alle performance eccellenti individuate in non più del 5% del personale, dirigenziale e non, collocatosi in quel 25% relativo alla fascia alta di merito.

Quindi, il Bonus in primo luogo è assegnato al 5% di coloro i quali possono matematicamente affermare di essere "i migliori"; in secondo luogo l'erogazione, avvenendo nel settore pubblico è soggetta alle risorse a disposizione della singola amministrazione. Da ultimo, il personale, dirigenziale e non, premiato con il Bonus annuale suddetto può scegliere tra il Bonus annuale e il Premio annuale per l'innovazione (di importo pari al Bonus annuale delle eccellenze), oppure può accedere a percorsi di alta formazione e di crescita professionale (sempre nei limiti delle risorse disponibili).

Vale la pena ricordare che, per quanto concerne l'esercizio dell'azione disciplinare del dirigente avverso il dipendente (art. 55-*sexies*, introdotto dall'art. 69 del decreto), si prevede che il mancato esercizio, oppure la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione di una sanzione disciplinare che implica 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, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione.

Analogamente è previsto nel caso in cui il dirigente non vigili, ai sensi del già menzionato art. 55-*septies*, sulle assenze: il comma 6 dell'articolo prevede che il dirigente responsabile decada dal diritto della retribuzione di risultato e del Bonus annuale delle eccellenze previsto dal d.lgs.n. 150/2009.

Come emerge dalle considerazioni sin qui svolte, la rinnovata centralità assegnata dalla riforma alla performance organizzativa e individuale è strettamente dipendente dalla realizzazione del sistema di valutazione di cui al Titolo II.

Per questo il comma 1-*quater* dell'art. 24 del d.lgs n. 165 del 2001, inserito dallo stesso art. 45, comma 1, lett. b), dispone che la parte della retribuzione collegata al raggiungimento dei risultati non può essere corrisposta al dirigente responsabile qualora l'amministrazione di appartenenza non abbia predisposto il sistema di valutazione di cui al Titolo II. Emerge, infatti, dalle relazioni della Corte dei Conti che la prevalente prassi applicativa eroga ai dirigenti le quote di retribuzione di risultato pur in assenza di qualunque valutazione o secondo sistemi di valutazione fittizi per cui raramente la misurazione dei risultati avviene in relazione agli obiettivi prefissati.

Nella medesima prospettiva di assicurare l'avvio del sistema di valutazione, di cui al Titolo II, deve essere letto anche l'art. 10, ove si stabilisce che è fatto divieto di erogazione la retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, alla mancata adozione del Piano di performance, ossia del documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici.

In modo analogo, per realizzare l'obiettivo della trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche, l'art. 11, comma 9, prevede che in caso di mancata adozione e realizzazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e di mancato assolvimento di alcuni obblighi di pubblicazione previsti dalla medesima disposizione, è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti.

In questa prospettiva, la logica premiale legata al trattamento accessorio rappresenta il perno di un sistema in cui la valutazione del valutatore (il dirigente nei confronti dei suoi sottoposti) è funzionale a fare della macchina statale un organismo "produttivo" non solo dal punto di vista economico, ma soprattutto di gestione delle risorse. Così la disciplina della responsabilità del dirigente, la corresponsione del trattamento economico accessorio, il conferimento di autonomi poteri di gestione e di spesa rappresentano gli strumenti al fine di garantire alla collettività la certezza di una necessaria applicazione della "gestione virtuosa" simile a quella delle società che agiscono in ambito privato.

La previsione ancora una volta risponde agli obiettivi che hanno determinato il legislatore ad approntare la riforma: imporre al dirigente l'assunzione di decisioni che siano in linea con i tetti di spesa e con il raggiungimento della efficienza, efficacia e produttività.

E' evidente, tuttavia, il rischio che il dirigente paghi in prima persona, senza possibilità di esercitare alcuna azione di rivalsa, per le inerzie altrui.

10. Il ruolo della contrattazione collettiva

La legge delega n. 15 del 2009 e il d.lgs n. 150 del 2009 che attua la predetta legge, ridefiniscono il ruolo della contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, in relazione a molteplici profili: la competenza della fonte negoziale in rapporto con la legge, il procedimento della contrattazione, i soggetti negoziali, le regole per l'utilizzo delle risorse finanziarie.

Si tratta di disposizioni legislative che, sebbene non apportino modifiche in ordine alla qualificazione del rapporto di lavoro, che rimane di diritto privato (per cui la natura giuridica delle situazioni soggettive deducibili resta espressione della sfera dei diritti soggettivi, senza comportare situazioni d'interesse legittimo di competenza del giudice amministrativo), tuttavia modificano incisivamente le regole della contrattazione collettiva.

Sotto il profilo della competenza della contrattazione collettiva e dei suoi rapporti con la legge, la legge delega ha stabilito in via diretta, vale a dire senza attendere la mediazione del decreto delegato, che i contratti collettivi potranno disapplicare norme di legge in materia di rapporto di lavoro destinate a determinate categorie di dipendenti pubblici, solo allorché la stessa legge espressamente conferirà loro questa facoltà. Si tratta della dislocazione, in capo alla fonte collettiva, di un diverso potere: nel pregresso regime la contrattazione era abilitata a disapplicare tutte le disposizioni in materia di rapporto di lavoro pubblico tranne i casi in cui tale facoltà le fosse espressamente inibita dalla medesima legge. Adesso il rapporto è rovesciato, per cui il contratto potrà regolare diversamente istituti del rapporto di lavoro su cui è intervenuta la legge solo allorché sia espressamente autorizzato in tale senso.

La contrattazione collettiva non potrà avere ad oggetto materie organizzative, afferenti alle prerogative dirigenziali, oppure oggetto di procedure di partecipazione sindacale. Nelle materie afferenti ai poteri datoriali del dirigente pubblico (gestione dell'organizzazione del lavoro e delle risorse umane), la contrattazione potrà quindi svilupparsi solo nelle forme dell'informazione, con esclusione di forme di partecipazione più intrusive. Il legislatore ha inteso così evitare il pericolo di regimi cogestionali e, nel contempo, riaffermare l'autonomia del dirigente con la connessa responsabilità.

Il datore di lavoro pubblico recupera, quindi, poteri gestionali unilaterali anche in materie precedentemente oggetto di contrattazione collettiva: si vuole così evitare contrattazioni *sine die*, con sacrificio del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa, nonché degli stessi dipendenti che subiscono gli effetti dei ritardi negoziali sia a livello di contrattazione nazionale che integrativa.

La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi.

I contratti nazionali hanno durata triennale, con coincidenza fra la vigenza delle norme giuridiche e quella delle norme economiche. Essi definiscono le procedure e la misura della copertura economica

Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.

La contrattazione integrativa è finalizzata ad assicurare adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della prestazione individuale e collettiva del personale attraverso l'attribuzione di trattamenti economici accessori, anche temporanei. I trattamenti sono legati al raggiungimento di risultati programmati, ovvero allo svolgimento di attività che richiedono particolare impegno e responsabilità.

La contrattazione integrativa, in particolare, viene finalizzata dalla legge (a pena di nullità) al conseguimento di risultati ed obiettivi e sarà finanziata in modo diseguale in relazione al raggiungimento delle performance programmate. Sono inoltre potenziati i controlli e le forme di trasparenza, nonché le sanzioni in caso di stipulazione di contratti integrativi illegittimi per violazione dei vincoli derivanti dai contratti nazionali, oppure dalla legge.

Questi controlli esterni si affiancano, senza sostituirli, a quelli interni e intendono far trasparire l'interesse della collettività che deve essere sotteso alla stipulazione di ogni contratto integrativo. Da tale prospettiva, anzi, i cittadini/utenti disporranno di appositi strumenti per mettere in evidenza le proprie istanze e verificarne la realizzazione per tramite dei contratti integrativi.

Complessivamente il sistema dovrà poi tendere a rientrare in una compatibilità complessiva di spesa, diversamente da quanto è accaduto in anni passati.

10. 1. Le limitate competenze della contrattazione collettiva nazionale e integrativa

L'art. 54, che sostituisce il testo dell'art. 40 del d.lgs n. 165 del 2001, al 1° comma, opera una restrizione del campo d'azione della contrattazione collettiva. Rispetto alle precedenti disposizioni che prevedevano che la contrattazione si svolgesse su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali, le nuove previsioni espressamente escludono dalla contrattazione collettiva tutta una serie di materie: quelle attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle elencate all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

E' quindi confermata l'esclusione dalla privatizzazione, e contestualmente dalla contrattualizzazione, delle seguenti materie:

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

- 2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- 3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici;
- 4) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;
- 5) i ruoli e le dotazioni organiche, nonché la loro consistenza complessiva;
- 6) la garanzia della libertà di insegnamento e l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca;
- 7) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Si tratta complessivamente di un novero di materie considerate dal legislatore "esterne" al rapporto di lavoro in senso stretto, su cui quindi deve ritenersi inibita la contrattazione collettiva. Perciò, in virtù della natura imperativa che è propria delle norme del d.lgs n. 165 del 2001 (che è stata ribadita dal "nuovo" articolo 2 del d.lgs n. 165 del 2001 come modificato dall'art. 33), ogni contratto collettivo, anche integrativo, che regolerà le fattispecie escluse dall'ambito della contrattazione è radicalmente nullo. Nelle ipotesi di nullità dei contratti collettivi per violazione di norme imperative, ed a maggior ragione nei casi di violazione della riserva di competenza della fonte legislativa unilaterale, si verificherà l'applicazione degli artt. 1339 e 1419, comma 2, del codice civile. Tali disposizioni prevedono, come più volte ricordato, la sostituzione automatica delle disposizioni illegittime con quelle legali derogate e la conservazione del contratto nel caso della sua nullità parziale (nuovo art. 2, comma 3-bis del d.lgs n. 165 del 2001, come modificato dall' art. 33).

Il 2° comma del nuovo art. 40 del d.lgs n. 165/2001 ridefinisce il numero dei comparti e delle aree contrattuali che, a partire dalla prossima tornata contrattuale, saranno entrambi pari a quattro.

Il processo di "composizione" dei nuovi comparti e delle nuove aree (con riferimento, cioè, alle amministrazioni da includervi) rimane soggetto ad "appositi accordi" fra Aran e confederazioni rappresentative (contratti collettivi quadro).

Potranno essere costituite, trasversalmente e secondo le determinazioni dell'autonomia collettiva, discipline peculiari per categorie di personale, ciò avverrà, per esempio, in quanto direttamente disposto dalla legge, per la dirigenza del servizio sanitario nazionale, che costituirà un'apposita sezione contrattuale di un'area dirigenziale.

La contrattazione collettiva ha, tuttavia, dei margini d'azione nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro, sia per quanto riguarda il personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, sia del personale non dirigenziale.

Uno spazio negoziale è infatti riconosciuto ai contratti collettivi in materia di sanzioni disciplinari, valutazioni delle prestazioni ai fini del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, ma solo negli esclusivi limiti delle disposizioni di legge.

Come precedentemente esposto, è in particolare concesso alla contrattazione collettiva (comma 4 dell'art. 19, "Criteri per la differenziazione delle valutazioni") di prevedere deroghe alla percentuale del 25 per cento prevista per la fascia di merito più alta (di cui alla lett. a del comma 2), in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali previste per le fasce di merito intermedia e bassa (di cui alle lett. b e c). La contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di merito intermedia e bassa e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale.

Similmente per il "Bonus annuale delle eccellenze", previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 150/2009, il cui ammontare può essere determinato dalla contrattazione collettiva nei limiti delle risorse disponibili. Così pure per le progressioni economiche che, previste dalla contrattazione, sono però ormai soggette al sistema della valutazione e, dunque, da un lato legate alle risorse disponibili, dall'altro sottratte al potere di negoziazione.

Rimane di appannaggio della contrattazione collettiva integrativa l'erogazione del "Premio di efficienza" di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 150/2009.

Le nuove disposizioni rafforzano, quindi, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento dei risultati programmati e di risparmi di gestione. La previsione di uno stretto legame tra retribuzione premiale, obiettivi e esiti effettivamente conseguiti, peraltro, trae alimento dal processo di riorganizzazione degli atti di programmazione dei risultati da conseguire, che trova esplicitazione e trasparenza al pubblico nel triennale Piano delle performance che ogni amministrazione è tenuta a redigere e a perseguire, nonché pubblicare annualmente (art. 10, d.lgs. n. 150/2009).

Al principio della legge delega di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva rispondono anche altre norme tra le quali si segnala la facoltà delle amministrazioni, al fine di incentivare la conclusione tempestiva degli accordi e di tutelare il profilo retributivo dei dipendenti in caso di mancato accordo, di erogare, in via provvisoria, ai dipendenti le somme stanziata dalla Legge Finanziaria per i rinnovi contrattuali (per le sole voci stipendiali); come pure, in alternativa a questa, la copertura economica del periodo di vacanza contrattuale secondo misure e modalità stabilite dalla contrattazione nazionale e comunque nei limiti previsti dalla Legge Finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali (art. 59 che ha introdotto, nel d.lgs. n. 165/2001, l'art. 47-*bis* sulle "Tutele retributive per i dipendenti pubblici")⁹.

Sotto lo specifico profilo dell'adempimento del principio della legge delega con riguardo alla valorizzazione del merito e al riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti, sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative, va anzitutto ricordato che il decreto stabilisce che i contratti collettivi definiscono trattamenti economici accessori collegati non solo alla performance individuale ma anche alla performance organizzativa (con riferimento sia all'amministrazione nel suo complesso che alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui essa si articola), nonché rispetto all'effettivo svolgimento di attività obiettivamente disagiate, ovvero pericolose o dannose per la salute (art. 57 del d.lgs. n. 150/2009 che ha modificato l'art. 45 del d.lgs. n. 165/2001).

Inoltre, come già menzionato, ai fini di un più stretto collegamento della remunerazione ai risultati, la Commissione per la valutazione fornisce annualmente

⁹ Sempre ai fini di una maggiore efficienza ed efficacia della contrattazione collettiva, il decreto dispone che ogni accordo decentrato sia accompagnato da una relazione tecnica e da una relazione illustrativa, entrambe rese accessibili tanto agli organi di controllo quanto al pubblico. L'ultima, in particolare, deve essere redatta in modo tale da consentire al pubblico di valutare quanto la contrattazione decentrata sia effettivamente improntata al principio di premiare la produttività e l'efficienza nell'offerta di servizi pubblici, anche in relazione alle effettive richieste dei cittadini, che dovranno essere raccolte attraverso modelli di rilevazione standardizzati e tecniche di rilevazione della *customer satisfaction* (art. 54 del d.lgs. n. 150/2009, che ha sostituito i commi da 1 a 3 dell'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001).

all'Aran una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali per comparto contrattuale, disponendole su almeno tre diversi livelli di merito.

La contrattazione integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono. Essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni.

In ogni caso la contrattazione integrativa sarà sottoposta a vincoli di spesa cogenti, definiti dalla contrattazione nazionale sulla base degli obiettivi e delle compatibilità di finanza pubblica. La contrattazione collettiva nazionale dovrà infatti determinare, secondo criteri mirati ad evitare il superamento dei vincoli di bilancio, i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa, a tal fine indicando fasce di valori minimi e massimi o fissando un valore massimo di spesa.

Viene perciò potenziato il sistema dei controlli sulla spesa, che richiede alle amministrazioni centrali di inviare annualmente, e pubblicare sul proprio sito, informazioni certificate sul costo degli accordi integrativi al Ministero dell'economia, e da questo alla Corte dei Conti (art. 55 del d.lgs. n. 150/2009 che ha modificato l'art. 40-bis del d.lgs. n. 165/2001).

Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le parti contraenti delle singole amministrazioni sono soggette a sanzione, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite. E' fatto altresì obbligo di recupero, nell'ambito della sessione negoziale successiva, delle spese eccedenti i limiti (comma 3-*quiquies* dell'art. 54 del d.lgs. n. 150/2009).

11. I rapporti tra organi politici e dirigenza pubblica.

Il decreto legislativo n. 165/2001 stabilisce che gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi assegnati. Ai dirigenti, invece, spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono quindi responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

L'amministrazione pubblica è dunque costituita da un soggetto composito in cui il vertice politico è legittimato dal consenso dei cittadini/elettori, mentre la dirigenza gode di una legittimazione essenzialmente "professionale".

Nonostante l'affermazione del principio della distinzione tra organo politico e organo amministrativo, non può in realtà disconoscersi la presenza di un nesso strutturale tra organi politici e dirigenti: le "intersezioni" tra organo politico e amministrativo sono inevitabili, ed emergono in tutta la loro problematicità nella materia degli incarichi dirigenziali e negli esposti "circuiti di responsabilità".

La legge delega n. 15/2009 appare alquanto generica al riguardo, sia sotto il profilo funzionale che quello strutturale. L'art. 6, al comma 1, infatti, si limita ad affermare che l'esercizio della delega è diretto a modificare la disciplina della dirigenza pubblica al fine di rafforzare 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, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali “in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell’indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo”.

Nel decreto di attuazione n. 150/2009 vi sono diverse norme che riguardano i rapporti tra organi politici e dirigenza. Queste si riferiscono soprattutto ai soggetti attivi della valutazione e prevedono diversi organismi di composizione politica: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 150/2009; l'organismo indipendente di valutazione della performance di cui all'articolo 14, comma 3, infine l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione. A detti organismi spetta, secondo il legislatore, vigilare sulla performance delle pubbliche amministrazioni rispetto alla capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini/utenti.

Al di là degli intenti programmatici, la novità, come lo stesso impianto del decreto mostra, è in realtà negli strumenti più rigorosi da utilizzare in caso sia di conferimento degli incarichi, che di corresponsione della retribuzione di risultato, nonché nelle sanzioni previste dal nuovo art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dall'art. 41 del d.lgs. n. 150/2009) in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

La riforma, pur non avendo previsto la costituzione di una "authority" con pieni poteri di sovrintendere e controllare le modalità con cui le singole amministrazioni attueranno i sistemi di valutazione, prevede in particolare, all'interno dell'Aran, la costituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche.

Il comma 3 dell'art. 13 del d.lgs. 150/2009 stabilisce espressamente che la Commissione è organo collegiale composto da cinque componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale.

I componenti sono però nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.

La indipendenza ed autonomia di tale organismo dovrebbe essere garantita sia dalla modalità “bipartisan” di nomina dei suoi membri, sia dal previsto divieto di scelta dei suoi componenti tra coloro che rivestono, o che abbiano rivestito negli ultimi tre anni, incarichi pubblici elettivi, cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali, o che abbiano interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni della Commissione¹⁰.

¹⁰ I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e possono essere confermati una sola volta. In occasione della prima seduta, convocata dal componente più anziano di età, i componenti eleggono nel loro ambito il Presidente della Commissione. All'atto dell'accettazione della nomina, se dipendenti da Pubblica Amministrazione o magistrati in attività di servizio sono collocati fuori ruolo e il posto corrispondente nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza è reso indisponibile per tutta la durata del mandato; se professori universitari, sono collocati in aspettativa senza assegni.