

Arturo Bianco - Alessandro Boscati - Renato Ruffini

BIBLIOTECA
L. PACIOLI

La riforma del pubblico impiego e della valutazione

Cosa cambia con i Decreti attuativi
D.Lgs. 74/2017 e D.Lgs. 75/2017

- Fondo contrattazione decentrata
- Progressioni economiche
- Stabilizzazione precari
- Potere disciplinare
- Lavoro flessibile
- Relazioni sindacali
- Misurazione delle performance

© Copyright 2017 by Maggioli S.p.A.

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8

Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595

www.maggiolieditore.it

e-mail: clienti.editore@maggioli.it

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Gli Autori e l'Editore declinano ogni responsabilità per eventuali errori e/o
inesattezze relativi alla elaborazione dei testi normativi e per l'eventuale
modifica e/o variazione degli schemi e della modulistica allegati.

Gli Autori, pur garantendo la massima affidabilità dell'opera,
non rispondono di danni derivanti dall'uso dei dati e delle notizie ivi contenuti.

L'Editore non risponde di eventuali danni causati
da involontari refusi o errori di stampa.

Finito di stampare nel mese di agosto 2017
nello stabilimento Maggioli S.p.A.
Santarcangelo di Romagna

Indice

<i>Introduzione</i>	Pag.	7
Capitolo 1		
Il sistema delle fonti e le novità sulla contrattazione		
di Arturo Bianco e Alessandro Boscati	»	15
1. Il sistema delle fonti (artt. 2 e 5, d.lgs. n. 165/2001)	»	15
2. Le materie, la destinazione delle risorse, la deliberazione uni- laterale, le assenze, la costituzione dei fondi (art. 11, d.lgs. n. 75/2017)	»	19
2.1. Le materie	»	19
2.2. La incentivazione delle performance	»	20
2.3. La deliberazione unilaterale al posto della contrattazione decentrata	»	21
2.4. Le assenze	»	23
2.5. La costituzione del fondo	»	24
2.6. Le altre disposizioni	»	25
Capitolo 2		
Dotazioni organiche, mobilità, accessi, collaborazioni, disabili- tà ed altre disposizioni		
di Arturo Bianco	»	27
1. La mobilità (art. 3, d.lgs. n. 75/2017)	»	27
2. Le dotazioni organiche ed i fabbisogni (artt. 4 e 22, commi 1 e 11, d.lgs. n. 75/2017)	»	28
3. Le collaborazioni (artt. 5 e 22, commi 8, 9 e 10, d.lgs. n. 75/2017)	»	36
4. Le procedure per le assunzioni (artt. 6 e 7, d.lgs. n. 75/2017)	»	39
5. Le comunicazioni sul conferimento di incarichi (artt. 8 e 22, comma 12, d.lgs. n. 75/2017)	»	43
6. I contratti di lavoro flessibile (art. 9, d.lgs. n. 75/2017)	»	45
7. Il sostegno alla disabilità (artt. 10 e 25, comma 2, d.lgs. n. 75/2017)	»	48
8. Il controllo sul costo del lavoro (artt. 19, 22, commi 5 e 6 e art. 25, comma 1, d.lgs. n. 75/2017)	»	52

9. Le altre norme di coordinamento e le abrogazioni (artt. 22 e 25, d.lgs. n. 75/2017).....	Pag. 53
10. L'invarianza finanziaria (art. 24, d.lgs. n. 75/2017)	» 54

Capitolo 3

Gli effetti immediati: dirigenza, fondo, sanatoria della contrattazione decentrata, concorsi interni e stabilizzazioni

di Arturo Bianco	» 55
1. La dirigenza (art. 25, comma 4, d.lgs. n. 75/2017)	» 55
2. Il fondo per la contrattazione decentrata (art. 23, d.lgs. n. 75/2017)	» 57
3. La sanatoria della contrattazione decentrata illegittima (artt. 11, comma 3, lett. f) e 22, comma 7, d.lgs. n. 75/2017)	» 64
4. I concorsi interni (art. 22, comma 15, d.lgs. n. 75/2017)	» 67
5. Le stabilizzazioni (art. 20, d.lgs. n. 75/2017)	» 70
5.1. Le stabilizzazioni dirette	» 71
5.2. Le stabilizzazioni tramite concorsi	» 72
5.3. L'ampliamento delle capacità assunzionali	» 73
5.4. I vincoli	» 74
5.5. La proroga delle assunzioni flessibili	» 76
5.6. Le altre disposizioni sulle stabilizzazioni	» 77

Capitolo 4

Potere disciplinare

di Alessandro Boscati	» 79
1. Premessa. Il contesto, la legge delega, il primo decreto attuativo e i principi introdotti dal d.lgs. n. 75/2017	» 79
2. Il fondamento sostanziale del potere, il ruolo della legge e della contrattazione collettiva	» 84
3. Il procedimento disciplinare	» 86
3.1. Titolarità del potere disciplinare	» 86
3.2. <i>Segue</i> : le fasi del procedimento	» 89
3.3. Comunicazioni con il dipendente	» 97
3.4. Obblighi di informazione nei confronti dell'Ispettorato per la funzione pubblica	» 98
3.5. La speciale disciplina del personale della scuola	» 98
3.6. Procedimento disciplinare e trasferimento del lavoratore ..	» 99
3.7. Procedimento disciplinare e cessazione del rapporto di lavoro	» 100
4. Procedimento penale e procedimento disciplinare	» 101
5. Le modifiche di carattere sostanziale. Generalità	» 106
5.1. Le modifiche alle sanzioni conservative previste <i>ex lege</i>	» 106

5.2. Le ipotesi di licenziamento tra continuità e nuove fattispecie	Pag. 111
5.3. Qualificazione del licenziamento come licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo e obbligatorietà dell'applicazione della sanzione del licenziamento	» 122
6. Applicazione delle previsioni dei commi da 3-bis a 3-quinquies dell'art. 55- <i>quater</i> a tutti i licenziamenti in flagranza	» 124
6.1. <i>Segue</i> : il procedimento disciplinare speciale accelerato	» 125
6.2. Immediata sospensione cautelare	» 125
6.3. Applicazione di un procedimento disciplinare speciale con termini accelerati	» 129
6.4. Denuncia del comportamento illegittimo al pubblico ministero e segnalazione alla Procura della Corte	» 132
6.5. Applicazione di sanzioni per i dirigenti o i responsabili che omettano l'attivazione del procedimento disciplinare o della sospensione cautelare	» 133
6.6. Obblighi di comunicazione all'Ispettorato per la funzione pubblica	» 134
7. Impugnazione delle sanzioni disciplinari, rideterminazione della sanzione da parte del giudice e tutela per il lavoratore illegittimamente licenziato	» 135
8. Visite fiscali	» 139

Capitolo 5

Il sistema di misurazione e valutazione delle performance. Le modifiche al d.lgs. n. 150/2009

di Renato Ruffini	» 145
1. Il percorso della riforma	» 145
2. Il nuovo testo del d.lgs. n. 150/2009	» 147
2.1. Oggetto e finalità	» 149
2.2. Principi generali	» 149
2.3. Ciclo della gestione della performance	» 151
2.4. Obiettivi e indicatori	» 153
2.5. Monitoraggio della performance	» 155
2.6. Il sistema di misurazione e valutazione della performance ..	» 156
2.7. La valutazione della performance organizzativa	» 160
2.8. La valutazione della performance individuale	» 161
2.9. Il piano della performance e la relazione sulla performance ..	» 163
2.10. L'organismo indipendente di valutazione delle performance ...	» 167
2.11. Ambiti di applicazione del decreto con particolare riferimento ad enti locali, regioni, enti sanitari e Camere di commercio	» 175
2.12. Merito e premi	» 178

2.13. Partecipazione dei cittadini e di altri utenti finali al processo di misurazione della performance organizzativa	Pag. 180
APPENDICE NORMATIVA	» 183
• D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche	» 185
• D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. - Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni	» 304
• D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74. - Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124	» 331
• D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75. - Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche	» 332
QUESITI E RISPOSTE	» 343

Introduzione

Quella che chiamiamo "riforma Madia" è una legge delega molto complessa (legge 7 agosto 2015, n. 124), e in qualche caso anche molto dettagliata, che è intervenuta ad ampio raggio sulle pubbliche amministrazioni; su settori specifici, su specifiche amministrazioni e su regolazioni generali. In qualche caso la riforma ha tentato di innovare in modo radicale, in altri casi ha operato aggiustamenti a norme precedenti sulla base delle esigenze emerse nella loro applicazione. Nella sostanza la legge è costituita da 23 articoli, così suddivisi: artt. 1-7: semplificazioni amministrative; artt. 8-10: organizzazione; artt. 11-15: personale; artt. 16-23: deleghe per la semplificazione normativa. Il provvedimento contiene 14 importanti deleghe legislative: dirigenza pubblica, riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica, digitalizzazione della P.A., semplificazione dei procedimenti amministrativi, razionalizzazione e controllo delle società partecipate, anticorruzione e trasparenza. Per molti aspetti, tra cui l'attenzione alle potenzialità innovative delle tecnologie informatiche e telematiche, le misure di semplificazione e snellimento amministrativo, la riforma del pubblico impiego con la valorizzazione del ruolo dei soggetti sindacali, essa ricorda il metodo utilizzato dalle leggi c.d. Bassanini del finire degli anni '90. A conferma dell'ampio spettro di materie trattate, va ricordato che una parte importante della riforma era immediatamente applicabile. Alla fine sulla base della legge sono stati approvati, tra il gennaio 2016 e il maggio 2017, 21 decreti legislativi, 5 regolamenti con d.P.R. Due importanti deleghe non sono state esercitate (e sono decadute), la delega sulla disciplina della dirigenza pubblica e quella sul riordino dei servizi pubblici locali di interesse pubblico generale.

Tra le ultime due deleghe esercitate vanno ricordati i dd.lgs. n. 74 e n. 75 del 2017, la prima riguardante il tema della valutazione delle performance nella P.A. e la seconda la modifica del Testo unico del pubblico impiego, che sono oggetto di analisi del presente volume.

Prima di analizzare in generale i contenuti della delega è opportuno ricordare che in questo complesso percorso di riforme sviluppatosi di fatto all'inizio del Governo Renzi (insediatosi nel febbraio 2014) sono inevitabilmente accaduti vari fatti importanti nell'interlocazione tra organi dello Stato. In particolare la Corte costituzionale è intervenuta con un paio di sentenze che, senza volere entrare nel merito delle stesse, di fatto hanno fortemente influenzato il processo decisionale del legislatore delegato, mo-