

LE NUOVE LEGGI

Una collana concepita per coniugare tradizione di divulgazione giuridica ed esigenze pratiche dell'avvocato. Ogni volume è un utile strumento di lavoro finalizzato a coordinare le novità legislative all'assetto normativo vigente, mediante un sistema di domande e risposte che chiariscono i dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione delle riforme e di schede riepilogative che mettono in evidenza le innovazioni del precetto normativo. La collana si articola in tre sezioni dedicate al diritto civile, penale e amministrativo, sia sostanziale che procedurale.

Il nuovo processo di riforma della Pubblica Amministrazione (c.d. riforma Brunetta), avviato nella XVI Legislatura con il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, ha raggiunto completezza e maturazione con la legge delega 4 marzo 2009, n. 15, e il decreto di attuazione 27 ottobre 2009, n. 150.

La legge del marzo 2009, con i suoi tredici articoli, non solo ha invertito la gerarchia delle fonti di produzione del diritto del lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, ma, volendo ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, ha anche ridefinito il ruolo della dirigenza, ha modificato la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti, ha attribuito nuove funzioni al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ed, infine, ha ridefinito il ruolo della Corte dei Conti.

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha attuato la delega contenuta negli articoli da 2 a 7 della legge n. 15, approntando in 5 titoli e 74 articoli una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni. Fulcro dell'intera operazione è il sistema di misurazione, valutazione e trasparenza delle performance, nella certezza che processi controllabili consentano un miglior governo delle organizzazioni pubbliche oltre che il raggiungimento degli obiettivi che il legislatore ha esplicitato nel decreto.

Questo commentario, agile nella lettura e con una forte vocazione pratica, intende accompagnare il lettore nella conoscenza e nella corretta interpretazione delle tante novità che stanno interessando la Pubblica Amministrazione italiana.

MICHELE TIRABOSCHI, Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi – Direttore responsabile dell'Osservatorio *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni* (www.adapt.it).

FRANCESCO VERBARO, Segretario generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direttore dell'Osservatorio *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni* (www.adapt.it).

ANTONIO AURILIO, Dottore di ricerca in diritto del lavoro nella Seconda Università degli Studi di Napoli.

PAOLA FUSO, Dottoranda di ricerca Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Ricercatore Adapt.

CECILIA MACELI, Funzionario del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

EMMANUELE MASSAGLI, Dottorando di ricerca Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Ricercatore Adapt.

ISBN 88-14-15799-5



9 788814 157998

EURO 00,00
5555-34

LE NUOVE LEGGI CIVILI
LA NUOVA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO
a cura di MICHELE TIRABOSCHI - FRANCESCO VERBARO



LE NUOVE LEGGI CIVILI

LA NUOVA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO

Commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15, e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

a cura di

MICHELE TIRABOSCHI - FRANCESCO VERBARO

con la collaborazione di

**ANTONIO AURILIO
PAOLA FUSO
CECILIA MACELI
EMMANUELE MASSAGLI**



GIUFFRÈ EDITORE

INDICE SOMMARIO

Avvertenze per la lettura	XI
---------------------------------	----

Parte I

CONTESTO E IMPIANTO DELLA “RIFORMA BRUNETTA”

1. Dalla polemica sui nullafacenti alla legge delega n. 15/2009: ragioni e impianto di una riforma <i>di Michele Tiraboschi, Francesco Verbaro</i>	3
2. Fallimenti e criticità: il nodo dell’efficienza e il controllo sul costo del lavoro <i>di Sergio Gasparrini</i>	29
3. Fallimenti e criticità: il nodo del lavoro atipico o precario nella PA <i>di Paola Fusco, Emmanuele Massagli, Michele Tiraboschi</i>	49
4. La legge delega: principi e criteri direttivi e nuovo sistema delle fonti <i>di Francesco Verbaro</i>	73
5. La riforma della contrattazione collettiva <i>di Rosario Soloperto</i>	97
6. L’ambito di applicazione in Regioni ed enti locali: il coordinamento con il decreto legislativo n. 267/2000 <i>di Luigi Oliveri</i>	135
7. Le norme transitorie e di immediata applicazione contenute nella legge n. 15/2009 <i>di Marco Lovo</i>	171

Parte II

COMMENTO AL DECRETO LEGISLATIVO N. 150/2009

SEZIONE A PRINCIPI GENERALI

1. Oggetto e finalità (art. 1) <i>di Renato Ruffini</i>	201
---	-----

SEZIONE B
MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE

2.	Disposizioni generali (artt. 2-3) <i>di Giuseppe Raffa e Francesco Verbaro</i> .	215
3.	Il ciclo di gestione della performance (artt. 4-10) <i>di Maria Giulia Cosentino</i>	241
4.	Trasparenza e rendicontazione della performance (art. 11) <i>di Maria Giulia Cosentino</i>	259
5.	La commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (artt. 12-13) <i>di Lorian Bigi</i>	271

SEZIONE C
MERITO, PREMI E PROGRESSIONI DI CARRIERA

6.	La cultura del merito per la gestione delle risorse umane e gli strumenti premiali condizionati dalla valutazione certificata (artt. 17-31) <i>di Maria Barilà</i>	289
----	--	-----

SEZIONE D
NUOVE NORME GENERALI SULL'ORDINAMENTO DEL LAVORO ALLE
DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

7.	Principi generali (artt. 32-33) <i>di Francesco Verbaro</i>	315
8.	Organizzazione, programmazione dei fabbisogni e mobilità (artt. 34-35) <i>di Luca Tamassia</i>	339
9.	La contrattazione collettiva nazionale e integrativa (artt. 36 e 53-56) <i>di Rosario Soloperto</i>	365
10.	Il nuovo procedimento disciplinare (artt. 67-70) <i>di Valentina Lostorto</i> . . .	477

SEZIONE E
LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRIGENZA

11.	Il dirigente come datore di lavoro (art. 37) <i>di Paola Fuso</i>	527
12.	Il rafforzamento dei poteri datoriali e la "decontrattualizzazione" (artt. 38-39) <i>di Paola Fuso</i>	545
13.	I principi in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali: il giusto procedimento (artt. 40, 42, 43, 44, 46, 47) <i>di Paola Fuso</i>	559
14.	Il trattamento economico della dirigenza (artt. 41 e 45) <i>di Paola Fuso</i> . . .	573
15.	Il rafforzamento dell'indipendenza della dirigenza <i>di Paola Fuso</i>	589

SEZIONE F
LE NORME TRANSITORIE E FINALI

16. Le norme transitorie e finali del decreto legislativo n. 150/2009 (artt. 73-74) di Marco Lovo, Francesco Verbaro 601

APPENDICE

Legge 4 marzo 2009, n. 15	623
Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150	639
Errata Corrige decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150	687
Circolare 12 novembre 2009, n. 7	689
Circolare 27 novembre 2009, n. 9	693
<i>Elenco delle abbreviazioni</i>	697
<i>Notizie sugli autori</i>	699

DOCUMENTAZIONE REPERIBILE SUL SITO WWW.ADAPT.IT

Osservatorio Lavoro nella pubblica amministrazione

a cura di

Emmanuele Massagli, Paola Fusco

1. Dicembre 2009 – Ragioneria Generale dello Stato, Conto Annuale 2008, Pubblico Impiego, Roma
2. 21 dicembre 2009 – Parere del Dipartimento della funzione pubblica, *Rapporti di lavoro del personale con contratto a tempo determinato*
3. 14 dicembre 2009 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 6, *Decreto legge 1° luglio 2009, n. 78. Articolo 17, comma 7. Divieto di nuove assunzioni*
4. 27 novembre 2009 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 9, *D.lgs. n. 150 del 2009 – disciplina in tema di procedimento disciplinare e rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale – prime indicazioni circa l'applicazione delle nuove norme*
5. 12 novembre 2009 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 7, *Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 – Controlli sulle assenze per malattia*
6. 12 novembre 2009 – *Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale non dirigente del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (cnel) per il biennio economico 2008 – 2009*
7. 4 novembre 2009 – Corte costituzionale, sentenza n. 293

8. 27 ottobre 2009 – Decreto legislativo 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*
9. 9 ottobre 2009 – *Contratto collettivo nazionale quadro di modifica del ccnq per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti 2008-2009 del 26 settembre 2008*
10. 17 luglio 2009 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 3, *Legge 18 giugno n. 69 “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile” – Pubblicazione dei dati sulla dirigenza e sulle assenze e presenze del personale – Prime indicazioni operative*
11. 16 luglio 2009 – Parere del Dipartimento della funzione pubblica, *Quesiti in materia di contratti di lavoro flessibile*
12. 14 luglio 2009 – Corte costituzionale, sentenza n. 102
13. 2 luglio 2009 – Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 573
14. 1 luglio 2009 – Decreto legge n. 78, *Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*
15. Maggio 2009 – *Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca. Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Direzione Generale per gli Studi, la Statistica e i Sistemi Informativi – La scuola statale: sintesi dei dati. Anno scolastico 2008/2009*
16. 30 aprile 2009 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1, *Decreto legge 112/2008, convertito in legge n. 133 del 2008 – “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” Art. 71 – Fasse orarie di reperibilità – Malati oncologici*
17. 30 aprile 2009 – *Intesa per l’applicazione dell’Accordo quadro, sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti contrattuali del settore pubblico*
18. 24 aprile 2009 – Consiglio di Stato, sentenza n. 2620
19. 29 aprile 2009 – Consiglio di Stato, sentenza n. 2713
20. Aprile 2009 – *Monitoraggio dei contratti di lavoro flessibile nella Pubblica Amministrazione. Rapporto di sintesi a cura del Formez – Centro di Formazione Studi*
21. 12 marzo 2009 – *Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto università per il biennio economico 2008-2009*
22. 1° aprile 2009 – Consiglio di Stato, sentenza n. 2077
23. Aprile 2009 – *Rapporto trimestrale ai sensi dell’art. 46, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, a cura dell’ARAN*
24. 4 marzo 2009 – Legge n. 15, *Delega al Governo finalizzata alla ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti*

25. 5 settembre 2008 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 8, *Decreto legge n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008 – “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” – art. 71 – assenze dal servizio dei pubblici dipendenti – ulteriori chiarimenti*
26. 6 agosto 2008 – Legge n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*
27. 17 luglio 2008 – Parere del Dipartimento della funzione pubblica n. 49, *Art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 come sostituito dall’art. 49 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112. Richiesta di interpretazione e problematiche applicative*
28. 17 luglio 2008 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 7, *Decreto legge n. 112 del 2008 – “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” – art. 71 – assenze dal servizio dei pubblici dipendenti*
29. 25 giugno 2008 – Decreto legge n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*
30. 18 aprile 2008 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 5, *Linee di indirizzo in merito all’interpretazione ed all’applicazione dell’art. 3, commi da 90 a 95 e comma 106, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)*
31. 19 marzo 2008 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 3, *Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni in attuazione delle modifiche apportate all’art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dall’articolo 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)*
32. 24 dicembre 2007, Legge n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*
33. 19 dicembre 2007 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 10, *Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione riguardante i criteri per l’affidamento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali, la loro durata, la valutazione dei dirigenti e le procedure inerenti la Banca dati presso il Dipartimento della Funzione Pubblica*
34. 23 marzo 2007 – Corte costituzionale, sentenza n. 103
35. 23 marzo 2007 – Corte costituzionale, sentenza n. 104
36. 27 dicembre 2006 – Legge n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*
37. 11 marzo 2008 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 2, *Legge 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni in tema di collaborazioni esterne*
38. 9 marzo 2006 – Legge n. 80, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*

39. 17 febbraio 2006 – Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 9, *Circolare concernente le disposizioni in materia di spese per il personale per le Amministrazioni Regionali, gli Enti Locali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Art. 1, commi da 198 a 206, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)*
40. 17 febbraio 2006 – Delibera della Corte dei Conti n. 4/AUT/2006 – *Approvazione del documento riguardante "Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, comma 173 della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006) nei confronti delle Regioni e degli enti locali"*
41. 21 dicembre 2006 – Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 5, *Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative*
42. 15 dicembre 2005 – Parere del Dipartimento della funzione pubblica n. 220, *Quesito su regime incompatibilità dipendenti pubblici in regime di tempo parziale*
43. 30 marzo 2001 – Decreto legislativo n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*
44. 18 agosto 2000 – Decreto legislativo n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*

AVVERTENZE PER LA LETTURA

Il presente volume si divide in due parti. La prima è una sezione introduttiva e generale, non dedicata agli articoli del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che sono invece singolarmente commentati nella seconda parte. I riferimenti degli articoli analizzati sono indicati tra parentesi nel titolo di ogni contributo.

I saggi raccolti nel presente commentario sono completati e integrati dalla documentazione presente nell'Osservatorio *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* pubblicato sul sito di Adapt (www.adapt.it), quale strumento non solo di approfondimento, ma anche di sviluppo e costante aggiornamento dei contenuti della pubblicazione.

Nelle pagine dell'Osservatorio è possibile reperire, in particolare, oltre alla legge 4 marzo 2009, n. 15, e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. riforma Brunetta), circolari, sentenze, decreti, contratti collettivi nazionali, studi e ricerche funzionali a un più documentato approfondimento dei tanti mutamenti che stanno interessando la Pubblica Amministrazione italiana.

Tutto il materiale viene inoltre costantemente e tempestivamente aggiornato mediante il *Bollettino Adapt*, un documento gratuito di aggiornamento cui è possibile iscriversi registrandosi al sito www.adapt.it.

Gli autori ringraziano i redattori dell'Osservatorio *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* per il prezioso lavoro di revisione effettuato con passione e serietà.

È infine necessario avvertire che gli autori che hanno contribuito al presente lavoro sono stati individuati tra soggetti che ricoprono incarichi legati alla materia trattata, ma le cui opinioni sono esclusivamente ad essi riferibili senza impegno alcuno da parte delle amministrazioni di appartenenza.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

- MARIA BARILÀ
Dirigente al Dipartimento della Funzione pubblica – Ufficio del personale delle pubbliche amministrazioni. È specializzata in materia di lavoro pubblico. Per le amministrazioni pubbliche si occupa di: organizzazione delle strutture e degli uffici, fabbisogno di personale, dotazioni organiche, reclutamento e assunzioni a tempo indeterminato e con tipologie di lavoro flessibile.
- LORIANO BIGI
Dirigente universitario, è stato responsabile dell'Area Risorse Umane e Direttore Amministrativo dell'Università degli Studi di Siena. Ha inoltre ricoperto la carica di Direttore Amministrativo dell'Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM).
- MARIA GIULIA COSENTINO
Magistrato, consigliere giuridico del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione
- PAOLA FUSO
Dottoranda di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e della Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
- SERGIO GASPARRINI
Dirigente Generale dell'ARAN. Docente Università Studi Roma "La Sapienza" – Master II livello in "Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione" Facoltà di Giurisprudenza – Sezione diritto pubblico. È iscritto all'albo dei giornalisti e pubblicisti ed è Direttore responsabile del Rapporto sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti pubblicato dall'ARAN.
- VALENTINA LOSTORTO
Magistrato ordinario dal 1986 e ha svolto per molti anni funzioni di Giudice del lavoro presso il Tribunale di Roma. Attualmente svolge l'incarico di docente non temporaneo presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni" e in tale ruolo ha curato la programmazione e lo svolgimento di numerosi corsi in materia di pubblico impiego, contenzioso

- del lavoro, diritto previdenziale, diritto sindacale. È altresì professore a contratto presso l'università L.U.M.S.A. di Roma del corso di diritto del lavoro ed è autrice di numerosi lavori in materie giuridiche in materia di diritto civile e del lavoro. Avvocato nel foro di Pisa.
- MARCO LOVO
EMMANUELE MASSAGLI
Dottorando di ricerca, Scuola internazionale di dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro di Adapt e della Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Redattore Capo Osservatorio lavoro nelle PA in www.adapt.it
- LUIGI OLIVERI
Dirigente del Settore Politiche attive per il lavoro della Provincia di Verona, cultore della materia di diritto pubblico, autore di numerosi volumi e articoli in materia e docente in seminari di formazione.
- GIUSEPPE RAFFA
Giornalista ed esperto di Comunicazione pubblica. Funzionario presso il FORMEZ P.A., ha collaborato sui temi del Lavoro pubblico con la Direzione generale dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica – PCM.
- RENATO RUFFINI
Professore università C. Cattaneo LIUC, insegna economia delle amministrazioni pubbliche e al corso di diritto del lavoro. Direttore della rivista RU, risorse umane nella pubblica amministrazione.
- ROSARIO SOLOPERTO
LUCA TAMASSIA
Dirigente ARAN
Docente di Gestione delle Imprese presso la facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Urbino, Avvocato, Esperto in materia di gestione ed organizzazione delle Risorse Umane nelle pubbliche amministrazioni, Consulente di amministrazioni centrali, regionali e locali in materia di organizzazione pubblica e risorse umane, Direttore Generale del Comune di Sassuolo (MO), Direttore di HC (Human Capital), rivista specializzata nell'ambito dell'organizzazione e gestione pubblica, Presidente e membro di Nuclei di Valutazione e di Controllo Strategico presso amministrazioni pubbliche, Autore di testi specializzati in materia per le più note case editrici
- MICHELE TIRABOSCHI
Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia – Direttore del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi
- FRANCESCO VERBARO
Segretario generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali