

### Osservatorio Retribuzione variabile e contrattazione decentrata

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

## All'interno

**Obblighi di pubblicità attraverso i siti istituzionali: riflessi giuridici per la contrattazione decentrata**  
di Renzo Remotti

pag. 2

**Profili giuridici della comunicazione istituzionale**  
di Micaela Vitaletti

pag. 5

**Che cosa mettere in rete? Verso una definizione giuridica di dato completo**  
di Ellen Balasso

pag. 7

**Le linee guida della Civit in materia di trasparenza**  
di Roberta Caragnano e Germana Caruso

pag. 10

**Sanzioni disciplinari, procedure arbitrali e conciliative**  
di Luigi Dabbene

pag. 13

**Discrezionalità dei sistemi di valutazione e imparzialità**  
di Paola Fusco

pag. 15

## Per saperne di più

Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito di Adapt [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Alla sezione **Archivio storico** troverete la voce **Retribuzione**.

# Performance pubblica amministrazione e obblighi di pubblicazione on-line

a cura di Renzo Remotti

Con il presente *Dossier* si propone un'analisi trasversale che estende l'approfondimento dei temi della contrattazione decentrata e del salario variabile al pubblico impiego. Come incide la trasparenza, introdotta dal d.lgs. n. 150/2009, sugli argomenti del nostro Osservatorio?

La riforma ha consentito al cittadino di partecipare al controllo dell'operato della pubblica amministrazione attraverso il principio della trasparenza. Uno degli strumenti adottati è la pubblicazione, sui siti istituzionali, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni.

La possibilità di mettere on-line i dati degli uffici pubblici svolge una doppia funzione: verso l'esterno di informazione per i cittadini e verso l'interno di controllo delle performance, modalità volta allo scambio di comunicazioni.

Per entrambi gli aspetti è doveroso che emergano chiaramente il metodo e lo scopo dell'elaborazione dei dati, perché solo in questo modo l'utente può comprendere quanto elaborato ed i dipendenti pubblici possono valutare se il metodo ed il fine siano improntati al principio d'imparzialità. Su questi punti, secondo l'autore del primo articolo e curatore del *Dossier*, Renzo Remotti, occorre sviluppare ampiamente la contrattazione decentrata.

Quindi, il provvedimento legislativo appare contrassegnato dalla intrinseca volontà di favorire lo sviluppo della contrattazione decentrata ma al contempo sembra intenzionato anche a restringere l'ingerenza della contrattazione collettiva nazionale. Al livello nazionale, infatti, è sottratta parzialmente la competenza in materia di lotta all'assenteismo e alla scarsa produttività. L'articolo di Dabbene evidenzia questi aspetti, rilevando che ai contratti collettivi spetta l'individuazione delle infrazioni e delle relative sanzioni ma

non l'istituzione di procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari.

Le riflessioni proposte nel *Dossier* vanno ben oltre questi argomenti poiché le previsioni del decreto legislativo producono riflessi anche sulla retribuzione. Il contributo di Micaela Vitaletti evidenzia che le pubblicazioni imposte dalla riforma del 2009 svelano l'intenzione di rendere note le modalità attraverso cui le performance si associano alla retribuzione aggiuntiva da corrispondere ai dipendenti. L'asso-

ciazione del sistema premiale all'obbligo di pubblicazione online, secondo l'articolo di Ellen Balasso, raggiunge il proprio obiettivo di permettere al cittadino di rendersi conto che all'aumento di salario corrisponde un aumento di qualità solo se le informazioni messe a disposizione sono complete, intelligibili e comparabili.

Gli effetti del sistema sono, però, di ben più ampio raggio visto che la trasparenza sicuramente stimola le amministrazioni ad avviare «un processo dinamico di pro-

grammazione e adeguamento alle esigenze di efficientamento» (si veda il contributo di Caragnano e Caruso, in *q. Dossier*).

In conclusione, emergono la rilevanza e la problematicità di un argomento che in apparenza sembra semplice e rivolto esclusivamente all'efficienza ma che si rivela di trasversale importanza per tutti i cittadini: gli utenti del servizio e i lavoratori impiegati nella pubblica amministrazione.

Gaetano Zilio Grandi  
Silvia Foffano

## Obblighi di pubblicità attraverso i siti istituzionali: riflessi giuridici per la contrattazione decentrata

di Renzo Remotti

L'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 (di seguito, decreto) ha introdotto il principio dell'obbligatorietà della pubblicazione sui siti istituzionali di tutti i dati che rappresentano ogni aspetto organizzativo della pubblica amministrazione. Due sono i profili da sottolineare. Innanzitutto l'estensione semantica dell'obbligo. La norma non lascia dubbi in proposito. Al comma 1 della norma citata si legge che devono essere rese pubbliche le «[...] informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, [gli] indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, [i] risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti [...]». In tal senso la norma non stabilisce un elenco preciso di

ciò che deve essere e ciò che al contrario può non essere pubblicato. L'obbligo coinvolge qualunque dato che contribuisce a rendere nota *erga omnes* l'attività di un dato ufficio pubblico. Piuttosto l'elenco di cui al comma 8 della medesima norma sopra citata deve essere letto come meramente esemplificativo. Perciò anche se un sito istituzionale riporta tutto ciò che prevede il detto comma, non si può concludere che l'obbligo di pubblicità sia esaurito, se aspetti organizzativi rilevanti non emergono. Cosa significa, tuttavia, «aspetti rilevanti»? Questo è il secondo profilo che merita attenzione. È lo stesso primo comma dell'art. 11 d.lgs. n. 150/2009 che enuncia la *ratio* dell'obbligo. Esso, infatti, è destinato a «[...] favorire forme diffuse di controllo del rispetto

dei principi di buon andamento e imparzialità». La pubblicità sui siti della pubblica amministrazione assurge a rango costituzionale, essendo direttamente collegato all'art. 98, comma 1, Cost., ma anche a principi, seppur indirettamente, quali la non discriminazione (art. 3 Cost.) e la solidarietà sociale (art. 2 Cost.). A differenza dell'accesso agli atti, che è diritto afferente solo agli interessati (art. 22, l. n. 241/1990 e s.m.i.), il sistema dei servizi pubblici sul piano giuridico scaturisce da forme di partecipazione generalizzata dei fruitori sempre più ampie, partecipazione che, tuttavia, potrà essere realizzata solo se l'attività degli stessi sarà pubblica in senso pieno. In altre parole è rilevante in relazione all'obbligo di pubblicità tutto ciò che rende effettiva la partecipa-

zione della collettività. In relazione, però, alla contrattazione decentrata è interessante portare alla luce un altro aspetto, forse meno dibattuto dalla dottrina. Non vi è dubbio, infatti, che la pubblicazione di dati gestionali abbia riflessi giuridici sui dipendenti pubblici, i quali subiranno selezioni sia in termini di retribuzione accessoria (art. 19 del decreto), sia di progressione economica e di carriera (artt. 23 e 24 del decreto). Di nessun rilievo è la circostanza che con l'accordo del 4 febbraio 2011 il sistema di valutazione, di cui all'art. 19 del decreto, sia applicabile esclusivamente alle risorse aggiuntive. Gli artt. 23 e 24 del decreto rimangono vigenti e produrranno effetti giuridici sui dipendenti pubblici. Per inciso la valutazione individuale trova fonte giuridica nei contratti collettivi, prima che nel d.lgs. n. 150/2009. Perciò è presumibile che tale aspetto venga confermato nelle prossime tornate contrattuali. È sufficiente rileggere l'art. 37 del Ccnl siglato il 16 maggio 1995, il quale, seppur in termini differenti, introduce sostanzialmente il sistema di valutazione previsto dal decreto vigente. «1. Allo scopo di valorizzare la capacità dei dipendenti e il loro contributo alla maggiore efficienza delle amministrazioni e alla qualità del servizio pubblico è istituito un fondo annuo per i premi di qualità della prestazione individuale. 2. Per l'attribuzione del premio i dirigenti responsabili individuano, con provvedimenti motivati, entro il 30 giugno e 30 novembre di ciascun anno i lavoratori ai quali il premio viene

### **La pubblicità sui siti della pubblica amministrazione assurge a rango costituzionale**

assegnato. Gli stessi dirigenti provvedono all'erogazione del premio nei mesi di luglio e dicembre entro il limite massimo del 15% del numero dei lavoratori in servizio. [...] L'attribuzione del premio è operata sulla base dei seguenti criteri, anche disgiunti: a) precisione e qualità delle prestazioni svolte; b) capacità di adattamento operativo al contesto di intervento, alle esigenze di flessibilità e alla gestione di cambiamenti organizzativi; c) orientamento all'utenza e alla collaborazione all'interno del proprio ufficio e tra diversi uffici; d) capacità organizzativa, di proposta di soluzioni innovative e di contributo alla realizzazione di cambiamenti organizzativi e gestionali; e) qualità delle prestazioni connesse alla responsabilità di procedimento o comunque rilevanti ai fini di un effettivo adeguamento dell'azione amministrativa ai principi di riforma del procedimento». È evidente che, soprattutto alla luce di un controllo diffuso sull'attività amministrativa, la comunicazione erronea, parziale o tendenziosa dei dati gestionali, soprattutto su un sito visibile *erga omnes*, potrebbe far scaturire ingiuste conseguenze sui dipendenti pubblici. Non solo dunque l'imparzialità di tale trattamento ma anche l'oggettività e la riscontrabilità dei dati assurgono a valori giuridici e non più meramente scientifici. Pertanto sul piano dogmatico da un lato è necessario inquadrare la pubblicazione dei dati gestionali in un procedimento amministrativo preciso; dall'altro bisogna introdurre forme di par-

tecipazione dei dipendenti pubblici, in quanto parti interessate. Per il primo aspetto si ritiene applicabile *per analogiam* la l. 7 giugno 2000, n. 150, concernente la comunicazione istituzionale. Tale legge contiene molti principi che potrebbero essere applicati anche alla comunicazione dei dati gestionali sui siti istituzionali. È sufficiente analizzare il comma 4 dell'art. 1 della l. n. 150/2000 per comprendere che tale interpretazione è accettabile. Il comma citato stabilisce: «Nel rispetto delle norme vigenti in tema di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di tutela della riservatezza dei dati personali e in conformità ai comportamenti richiesti dalle carte deontologiche, sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia [...] o all'estero dai soggetti di cui al comma 2 [cioè dagli enti pubblici] e volte a conseguire: a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici; b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente». Comunicare attraverso mezzi informatici l'attività dell'ufficio significa informare i cittadini e gli organi interni di una struttura amministrativa dello stato di cose di una o più unità decentrate. Anche i principi a cui si deve conformare l'attività d'informazione e la pubblicazione dei dati gestionali paiono coincidere. Il comma 1, art. 1, l. n. 150/2000, stabilisce: «Le disposizioni della presente legge, in attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'effica-

cia dell'azione amministrativa, disciplinano le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni». Trasparenza e buon andamento sono gli stessi principi delle due attività. Conseguentemente la pubblicazione dei dati gestionali è attività di comunicazione, con tutte le conseguenze giuridiche che ciò comporta. Pertanto la comunicazione di dati inesatti, gravemente incompleti o tendenziosi che provoca un danno ingiusto potrebbe dare vita a una responsabilità civile in chi è responsabile del trattamento dei medesimi. A questo proposito fondamentale è comprendere la differenza tra dato e informazione, definizione che è stata ampiamente analizzata dalla scienza informatica e, per quanto riguarda il diritto, dall'informatica giuridica. "Dato" è qualunque elemento descrittivo non altrimenti elaborabile di uno stato di fatto; "informazione", invece, è un insieme di dati messi in relazione tra loro secondo criteri euristici ben precisi. Conseguentemente mentre ricercare un dato è un'attività relativamente semplice, per ottenere un'informazione è necessario l'intervento di un ricercatore, che utilizzerà un metodo accettato dalla comunità scientifica per un fine prestabilito, metodo e fine che vanno sempre specificati. Il numero di pratiche evase da un ufficio è un dato, perché per verificarne l'attendibilità è sufficiente trovare il riscontro in un registro di protocollo. Stabilire il numero medio di pratiche per dipendente è invece già un'informazione, seppur relativamente semplice. Infatti affinché il valore numerico ricavato sia informato al principio d'imparzialità, dell'oggettività e della riscontrabilità, è ne-

cessario che i dati, che ne hanno permesso l'elaborazione, almeno siano confrontabili (non si possono mettere insieme pratiche di difficoltà differente) e siano omogenei (ricavati in periodi di tempo uguali). È su questi aspetti che si pone sul piano squisitamente giuridico un problema d'imparzialità. Se da un lato è chiaro che mettere on-line l'attività di un dato ufficio è informazione e comunicazione rivolta sia all'interno che all'esterno, è altrettanto evidente che sia indispensabile che sul medesimo sito appaiano metodo e scopo dell'elaborazione dei dati in ossequio certo al principio di trasparenza, ma per due ragioni differenti. Per l'utente, perché chiunque deve essere in grado di comprendere cosa sta leggendo e i limiti che necessariamente ogni elaborazione ha; per i dipendenti, perché devono essere posti in grado di valutare autonomamente se il metodo e il fine sono stati improntati al principio d'imparzialità. Su questi profili è indispensabile un'ampia contrattazione decentrata. Questo è il secondo profilo dottrinario. Attraverso di essa i dipendenti potranno controllare che il sistema di valutazione sia veramente equo, che i metodi di elaborazione dei dati corrispondano ai criteri di legalità, imparzialità ed equità. Un esempio può chiarire questo concetto. Si pensi che i dipendenti di un dato ufficio ottengano scarsi risultati. Su un piano strettamente numerico il risultato negativo probabilmente è un fatto oggettivo, ma altri aspetti dovranno essere presi in considerazione. Ciò è dovuto a proprie responsabilità o a scelte di distribuzione delle risorse, ancorché legittime, dei vertici amministrativi? In questo

## Bollettino Adapt

Frutto della collaborazione con il Centro Studi internazionali e comparati Marco Biagi, comprende due newsletter di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali.

### Bollettino ordinario

È una newsletter settimanale di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali. Offre un'ampia documentazione internazionale, comunitaria, nazionale, nonché regionale e locale suddivisa per sezioni. Particolare attenzione viene dedicata alle tematiche: certificazione e interpellati, giurisprudenza italiana, agenzie del lavoro, servizi per l'impiego, somministrazione, istruzione, formazione, apprendistato, ricerca, università, mobilità dei lavoratori, immigrazione, contrattazione collettiva, salute e sicurezza, orario di lavoro, lavoro sommerso. Inoltre mette a disposizione raccolte statistiche, note economiche e rapporti istituzionali, segnalazioni di bandi, concorsi e premi, attività Adapt/Centro Studi Marco Biagi.

### Bollettino speciale

Attivo dal novembre 2005, è una newsletter di approfondimento, a carattere monografico, su singole tematiche di attualità in materia di diritto del lavoro, relazioni industriali, formazione. Segue il modello della struttura in sezioni del Bollettino ordinario.

L'iscrizione al Bollettino è gratuita. Si veda il sito [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

secondo caso la comunicazione sarebbe parziale, se non mettesse in luce un aspetto organizzativo che avrà conseguenze stipendiali o di carriera sui dipendenti. Non importa che la scelta della pubblica amministrazione sia legittima. Gli effetti vi saranno comunque e, dato che il sistema di premialità è stato agganciato alla pianificazione e programmazione economica, si scorgono scarse possibilità di difesa. Perciò se da

un lato, *rebus sic stantibus*, anche dopo l'accordo del 4 febbraio 2011, scarsi margini di contrattazione a livello decentrato rimangono per gli aspetti retributivi, si deve garantire che non venga applicato il blocco della carriera esclusivamente per scelte al di fuori del controllo del valutato. La contrattazione decentrata si trasforma in un sistema di partecipazione/controllo diffuso sui processi di valutazio-

ne della pubblica amministrazione e il primo aspetto che dovrà essere continuamente monitorato è proprio la comunicazione dei dati gestionali. È su questo piano che forse potrà essere recuperato un equilibrio tra dipendenti e pubblica amministrazione.

**Renzo Remotti**

Direttore dell'Archivio di Stato di Asti

## Profili giuridici della comunicazione istituzionale

*di Micaela Vitaletti*

L'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 prevede l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, in un'apposita sezione di facile accesso e consultazione denominata *Trasparenza, valutazione e merito*, alcuni dati e fasi relativi al ciclo della performance individuale e organizzativa tra cui:

- il piano della performance e la relazione sulla performance;
- l'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
- l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti;
- i curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo;
- le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e sulle componenti legate alla valutazione di risultato. Si punta così a realizzare l'obiettivo della

“trasparenza” prevedendo un obbligo di comunicazione che consentirebbe un più facile accesso alle informazioni «concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità». Se in generale trasparenza e comunicazione sono da guardare in relazione alla “visibilità” dei processi di valutazione e merito dei dipendenti alle dipendenze della pubblica amministrazione, nell'ambito della l. n. 150/2000 la comunicazione istituzionale è volta a:

- illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione;
- illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;

- favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;
- promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

C'è da chiedersi però se le modalità di attuazione della comunicazione istituzionale previste dalla l. n. 150/2000 possano essere adottate anche per la comunicazione relativa alle fasi del ciclo della performance individuale e organizzativa. Le finalità della comunicazione istituzionale sembrano infatti diverse: là dove

l'accesso ai dati connessi alle performance individuali o organizzative dei dipendenti pubblici se da una parte avvicina l'utente alla pubblica amministrazione dall'altra non costituisce un servizio fruibile dal medesimo. Semmai rappresenta un'occasione di miglioramento nelle modalità di svolgimento della prestazione legata al ciclo della performance individuale e/o organizzativa poiché i risultati saranno visibili a tutti. Tenuto conto che tale disposizione non ha trovato piena attuazione non essendosi concluse le fasi di misurazione e valutazione della performance – sui siti si trovano attualmente pubblicate le retribuzioni dei dirigenti ai sensi dell'art. 21, l. n. 69/2009 – non è facile stabilire la portata di tale obbligo.

Come già anticipato, l'art. 11 dispone, quale unica modalità per attuare il principio di trasparenza, la pubblicazione dei dati sul sito istituzionale nell'apposita sezione denominata *Trasparenza, valutazione e merito*. Di-

versamente l'art. 2 della l. n. 150/2000 dispone che le «attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni si esplicano, oltre che per mezzo di programmi previsti per la comunicazione istituzionale non pubblicitaria, anche attraverso la pubblicità, le distribuzioni o vendite promozionali, le affissioni, l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi». Altresì, le «attività di informazione e di comunicazione sono attuate con ogni mezzo di trasmissione idoneo ad assicurare la necessaria diffusione di messaggi, anche attraverso la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici multimediali».

Si ricorda, inoltre, che l'art. 6 della l. n. 150/2000 prevede l'istituzione di uffici di relazione con il pubblico o strutture analoghe (sportelli per il cittadino,

sportelli unici, polifunzionali) per rendere più accessibile la «comunicazione» con gli utenti. Sembra, quasi, che al di là dell'uso del linguaggio comune – linguaggio che mette in evidente collegamento la trasparenza e la comunicazione – gli obblighi previsti perseguano obiettivi e finalità alquanto diversi, in particolare l'obbligo di pubblicazione della riforma del 2009 corrisponde all'intenzione di rendere «note» le modalità di distribuzione della retribuzione aggiuntiva da corrispondere ai dipendenti in base alle loro performance. La comunicazione, in tal senso, senz'altro sostiene un processo di trasparenza, ma non corrisponde a quella comunicazione intesa come conoscenza che agevola il rapporto con le pubbliche amministrazioni.

**Micaela Vitaletti**

Assegnista di ricerca  
Università degli Studi di Roma  
"La Sapienza"

## Eventi e seminari



### **Contrattazione di secondo livello nei pubblici esercizi: analisi e proposte per lo sviluppo**

14 aprile 2011, Roma

L'incontro, organizzato da Adapt, Confcommercio e FIPE, si svolgerà alle ore 9.30 presso la Sala Solari di Confcommercio, piazza G.G. Belli n. 2, Roma

Introduce **Lino Enrico Stoppani**

Tavola rotonda con: **Michele Tiraboschi, Franco Martini, Pierangelo Raineri, Bruno Boco, Francesco Rivolta, Alessandro Cianella, Giuseppe Cassarà, Giorgio Godeas, Stefano Mauro**  
Coordina **Edi Sommariva**

Per informazioni si veda [www.adapt.it](http://www.adapt.it), sezione *Eventi e seminari*

# Che cosa mettere in rete?

## Verso una definizione giuridica di dato completo

di Ellen Balasso

La riforma Brunetta mira a favorire l'ottimizzazione della produttività e della qualità del lavoro pubblico tramite la programmabilità e il monitoraggio della performance organizzativa e individuale. I mezzi per realizzare il fine dell'eliminazione degli sprechi e di un alto grado di soddisfazione dell'utente finale vengono individuati nella creazione di un nuovo assetto dei rapporti con il personale pubblico basato sulla premialità, nonché su un diverso rapporto fra apparato amministrativo e cittadino attraverso la *customer satisfaction* e la trasparenza.

Affinché il ciclo della performance si compia, contribuendo al miglioramento dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche in coerenza con i principi generali fissati dall'art. 3 del d.lgs. n. 150/2009, è richiesta la rendicontazione dei risultati ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi (art. 4, comma 2, lett. f) nonché la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance (art. 3, comma 3) da attuarsi secondo le prescrizioni contenute nell'art. 11 del medesimo decreto ora richiamato. Le norme citate definiscono un sistema di *accountability*, ovvero un articolato sistema di fasi successive destinato a una *full disclosure* dei dati necessari a "far rendere conto" il cittadino (a far comprendere e a far valutare) degli effetti dell'azione amministrativa, affinché l'utente diventi

propulsore di un positivo cambiamento nell'attività amministrativa nonché garante della legalità e integrità all'interno delle pubbliche amministrazioni. In linea con lo scopo di consentire un diffuso controllo dell'attività amministrativa da parte del cittadino, l'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 definisce la trasparenza come accessibilità totale a favore del cittadino, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti. Per garantire l'attuazione del principio di trasparenza, è prevista non solo la pubblicazione a mezzo internet ex art. 11, comma 8, d.lgs. n. 150/2009, ma anche la presentazione alle associazioni dei consumatori del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e del piano e della relazione sulla performance, così da consentire l'attuazione di un controllo esterno sul conseguimento o sullo scostamento fra obiettivi e risultati in concreto raggiunti. La disponibilità dei dati, all'interno dell'amministrazione e all'esterno di essa nei confronti degli utenti, dovrebbe innalzare la qualità e l'efficienza dei servizi in quanto da un lato l'adozione di retribuzioni accessorie legate alla qualità del-

la prestazione dovrebbe inescare una incentivazione economica al miglioramento dei servizi da parte del personale della pubblica amministrazione, dall'altro lato dovrebbe consentire al cittadino di valutare se all'incentivo economico corrisponde un effettivo innalzamento quantitativo/qualitativo dei servizi erogati. L'art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 150/2009, ampliando le previsioni già contenute nell'art. 21, comma 1, della l. n. 69/2009, obbliga le amministrazioni a pubblicare sul proprio sito istituzionale i curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative, le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e delle componenti legate alla valutazione di risultato; i curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico e amministrativo; gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati. Nell'ambito del controllo valutativo sul buon andamento della pubblica amministrazione, tali informazioni dovrebbero poter essere incrociate dall'utente con quelle, anch'esse oggetto dell'obbligo di comunicazione, relative all'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e all'ammontare dei premi effettivamente distribuiti nonché con l'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti. Da ciò consegue che l'operatività del

ciclo della performance e del sistema di valutazione/merito dipende dalla qualità dei dati messi a disposizione. Solo dati completi, reali, verificabili, univoci consentono al cittadino, e allo stesso dipendente pubblico in vista del salario di incentivo, di valutare la gestione amministrativa verificando il grado di raggiungimento degli obiettivi, i tempi di conseguimento e il rapporto fra risorse impiegate e efficacia, efficienza e economicità della prestazione delle pubbliche amministrazioni e del loro personale. Il problema della qualità dei dati oggetto di "accessibilità totale" da parte dei terzi e di conseguenza dei possibili limiti al controllo della performance amministrativa, è finito alla questione della tutela della privacy e delle eventuali restrizioni che tale diritto può legittimamente subire. Sul punto occorre preliminarmente far presente che il legislatore del Collegato lavoro (l. n. 183/2010) è intervenuto ponendo rimedio a un deficit di tutela nei confronti del dipendente pubblico introdotto con la modifica, ad opera della l. n. 69/2009, dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 196/2003. Nella prima fase della riforma Brunetta l'intento di imporre alle pubbliche amministrazioni la pubblicità dei dati relativi alla dirigenza pubblica ed ai tassi di assenza e di maggiore presenza del personale (art. 21, comma 1, l. n. 69/2009) aveva spinto il legislatore a ritenere sacrificabile il diritto alla privacy stabilendo che le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione. Con il Collegato lavoro, invece, tale paragrafo è stato espunto

dall'art. 1 del d.lgs. n. 196/2003 sostituendo ad esso la precisazione che le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza mentre non sono ostensibili, se non nei casi previsti dalla legge, le notizie concernenti la natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare taluna delle informazioni relative ai dati sensibili ex art. 4, comma 1, lett. d, d.lgs. n. 196/2003, ovvero i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale e etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale o i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale. Da ciò consegue che il coinvolgimento dell'utenza tramite la diffusione in internet dei dati su cui si basano le valutazioni e delle valutazioni stesse del personale amministrativo non comporta una accessibilità "totale" nel senso di "senza limiti o assoluta" ma che in ogni caso l'interesse pubblico alla trasparenza e al buon andamento dell'amministrazione dovrà essere bilanciato con il diritto alla privacy del dipendente pubblico. In questo senso già si era espresso nel giugno 2007 il Garante della

privacy con l'adozione di specifiche linee guida per il pubblico impiego le quali tenevano conto della specificità del settore pubblico rispetto a quello privato, anche sotto il profilo della presenza di disposizioni che prevedevano casi di necessaria diffusione di dati del personale. Nel divulgare per ragioni di trasparenza ex art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 i dati dei lavoratori pubblici occorrerà, pertanto, rispettare i principi di necessità, liceità e di qualità dei dati, attuando modalità di trattamento dei dati proporzionate ai singoli scopi e dando applicazione al principio di indispensabilità. Il rispetto di tali principi si risolve non solo in una tutela dei diritti e delle libertà fondamentali del dipendente pubblico ma anche in una tutela del cittadino che non può semplicemente essere investito da una pioggia di dati al più destinati a soddisfare una curiosità ma non ad alimentare un circolo virtuoso di controllo/miglioramento dei servizi della pubblica amministrazione. Affinché la diffusione dei dati possa contribuire all'efficienza e alla trasparenza dell'apparato amministrativo, è necessario che il cittadino abbia a disposizione dati comprensibili e attendibili e che sia in grado di incrociarli e di verificare la qualità della gestione dell'amministrazione pubblica. In questo senso sembrano esprimersi le linee guida per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità diffuse dalla Civit il 23 settembre 2010, ove con riguardo al raggiungimento degli obiettivi espressi nel ciclo

**È richiesta  
la rendicontazione  
dei risultati  
agli utenti  
e ai destinatari  
dei servizi**

di gestione della performance, si precisa che il programma della trasparenza rappresenta uno degli aspetti fondamentali della pianificazione strategica all'interno del ciclo della performance e permette di rendere pubblici agli *stakeholders* di riferimento, con particolare riferimento agli *outcomes* e ai risul-

tati desiderati/conseguiti, i contenuti del piano e della relazione sulla performance. Ciò comporta che l'utente sia posto in grado di conoscere il modo in cui si misurano le attività, rendendo chiaro che cosa si intende per indicatori (ad esempio, il raggiungimento degli obiettivi di un ufficio potrebbe essere parametrato al rapporto fra tempo impiegato e pratiche assegnate). In tal modo l'informazione utile per l'utente consisterà nel fornire i dati che consentano di poter verificare se a parità di addetti, pratiche, tempo un ufficio presenta performance migliori o peggiori rispetto ad un altro che svolge la medesima attività. Allo stesso modo la diffusione della relazione sulle performance dovrà far emergere il dato qualitativo, ossia consentire all'utente di controllare la capacità complessiva dell'amministrazione e l'abilità individuale dei dirigenti di raggiungere gli obiettivi nonché gli scostamenti rilevati in rapporto alle previsioni iniziali. Alla luce di ciò il cittadino potrà acquisire ulteriori elementi per valutare i dati sulle assenze e sulle retribuzioni del personale delle pubbliche amministrazioni. L'immissione in rete di dati riferiti all'amministrazione nel suo complesso o al singolo dipendente dovrà, quindi, rispettare i prin-

## **Trasparenza come accessibilità totale a favore del cittadino**

cipi di completezza, esattezza, aggiornamento, pertinenza e non eccedenza stabiliti dall'art. 11 del d.lgs. n. 196/2003. Ciò significa che nell'indicare i dati riferiti alle assenze/presenze occorre rendere noto all'utente che il termine "assenza" potrebbe riguardare la malattia ma anche i permessi per

motivi di studio, una visita specialistica, il congedo o l'aspettativa facoltativa o obbligatoria per maternità, ovvero cause legittime di assenza. Altresì, per rendere funzionale la divulgazione dei dati allo sviluppo di un controllo efficiente dell'azione pubblica, sarebbe opportuno specificare i criteri in base ai quali vengono assegnati gli incentivi di retribuzione, i c.d. premi, così che il cittadino possa confrontare i dati ed effettuare il controllo.

Anche in presenza di specifiche disposizioni di legge, come quella dell'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009, che prevedono la necessaria comunicazione o diffusione di dati, occorre effettuare il bilanciamento fra il diritto da far valere (buon andamento e integrità dell'amministrazione) e il diritto dell'interessato (diritto della personalità o altro diritto o libertà fondamentale), provvedendo a diffondere i dati dei singoli lavoratori pubblici quando ciò sia necessario per la corretta gestione del rapporto e pertinente allo scopo prefissato. La conoscenza diffusa dei dati e delle informazioni dovrebbe andare oltre l'effetto immediato e intuitivo, ovvero quello di fare in modo che il rischio della "pubblica bocciatura" costituisca un deterrente nei confronti di contegni

non leciti. La pubblicità dei dati dovrebbe essere strumentale all'obiettivo di consentire la valutazione dell'andamento delle attività delle amministrazioni anche al fine di comparare la performance complessiva dell'ente con quella individuale. Il criterio premiale raggiunge la propria finalità, ovvero quella di far rendere conto il cittadino dell'equazione aumento di qualità = aumento di salario, se le informazioni messe a disposizione dell'utente, e dello stesso dipendente pubblico, oltre che complete, sono intelligibili e comparabili. La diffusione delle assenze mensili complessive dei dipendenti assegnati a un singolo ufficio non accompagnata dal dato del lavoro evaso nel medesimo mese dal medesimo ufficio in rapporto alle pratiche in carico rimane una informazione, oltre che incompleta, inutile. La stessa divulgazione dei curricula dei dirigenti, esaurendosi, per ora, spesso nell'indicazione dell'anno di diploma e dell'anno di laurea accompagnata dall'elencazione degli uffici in cui si è prestata la propria attività, appare più una conferma dello scatto di qualifica per anzianità che un dato da cui cogliere un indice per l'attribuzione dell'incentivo salariale. Tale informazione potrà apparire più significativa per i neo-dirigenti al fine di valutare, anche incrociando i dati reperiti da amministrazioni diverse per il medesimo ufficio, la logica meritocratica di assegnazione dell'incarico.

*Ellen Balasso*  
Avvocato

# Le linee guida della Civit in materia di trasparenza

di Roberta Caragnano e Germana Caruso

Garantire una maggiore trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione è un'esigenza e insieme un imperativo ai quali il legislatore ha cercato di rispondere da tempo. In questa direzione si colloca una serie di interventi spot inseriti nel corpo di recenti provvedimenti legislativi. Il principio della trasparenza, che caratterizzava solo in parte l'attività di controllo interno disciplinata nel d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, infatti, ha avuto nuova linfa dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Ad un approccio più tradizionale, non andato esente da critiche, il quale prevedeva che a differenti forme di controllo corrispondessero differenti regimi di accessibilità degli atti e differenti obblighi di comunicazione all'esterno, la rinnovata disciplina fa venire meno tutte le deroghe al diritto di accesso e all'obbligo di denuncia, e la pubblicazione degli esiti dei controlli è così generalizzata da divenire, di fatto, una componente della comunicazione istituzionale. L'angolo prospettico è differente e ha visto affermarsi nel tempo la tesi dei detrattori dell'impostazione tradizionale per i quali la fruibilità effettiva da parte della comunità dei criteri che guidano l'azione dell'amministrazione e del grado di raggiungimento dei suoi obiettivi istituzionali è essenziale ai fini del controllo democratico ma, allo stesso tempo, è anche stimolo al miglioramento per i decisori politici.

Oggi il principio della trasparenza arriva a configurare una con-

seguenza nuova nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Infatti, mentre la disciplina della trasparenza e il diritto di accesso procedimentale nella l. n. 241/1990 attribuiscono all'interlocutore della pubblica amministrazione una posizione giuridica differenziata, tutelata attraverso rimedi puntualmente individuati dalla legge, adesso il d.lgs. n. 150/2009 delinea il principio di trasparenza e di accessibilità totale quale interesse giuridico diffuso della collettività, posto a presidio del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione. Viene introdotta, dunque, una forma di controllo più pervasivo e fluido, più adatto al dinamismo dei bisogni dei cittadini utenti, rispetto a quella forma di controllo statico assicurata dal rispetto del principio di legalità. Di fatto, gli organismi che presidiano i nuovi sistemi di misurazione e valutazione delle performance riferiscono anzitutto alla comunità di riferimento, assicurando la più ampia diffusione e comunicazione delle informazioni relative ai risultati dei processi di valutazione.

Questo approccio implica un cambiamento radicale nel circuito del controllo. Se il controllo disciplinato dal d.lgs. n. 286/1999 si snodava unicamente all'interno delle strutture amministrative, adesso esso viene assorbito in una dimensione più ampia che parte dalle elezioni politiche, passa attraverso le attività di misurazione e valutazione dei risultati conseguiti dall'attività di gestione della *res publica* e

culmina nel controllo dell'opinione pubblica. Inoltre, in quanto livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost., la trasparenza comporta che essa sia costruita come finalità e insieme come strumento di perseguimento della finalità medesima. Assurge così al ruolo di principio direttivo, trasversale all'organizzazione di tutti gli apparati pubblici e funzionale rispetto al conseguimento degli obiettivi di ottimizzazione dell'azione amministrativa e della produttività del lavoro pubblico. Si tratta, dunque, di una modalità d'intervento gestionale alla quale va informata l'intera attività di programmazione dell'amministrazione e che trova, ora, il suo luogo di sintesi privilegiato nel programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'art. 11, commi 2 e 8, lett. *a*, del decreto e recante le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Nel disegno riformatore è la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) l'organo deputato a garantire il rispetto pieno e diffuso degli obblighi di trasparenza ivi dettati. In particolare, attraverso l'istituzione di una apposita sezione per l'integrità, la Civit è chiamata a predisporre le linee guida per la definizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 13, commi 6, lett. *e*, e 8) e a vigilare sulla effettiva implementazione

del programma da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo (art. 11, comma 2, art. 13, comma 8, art. 15, comma 1, lett. d) oltre che sul rispetto degli obblighi di trasparenza che gravano sulle amministrazioni avvalendosi, in tal caso, dell'attività di promozione e attestazione degli Organismi indipendenti di valutazione c.d. Oiv.

La Civit ha mosso i primi passi in tal senso con la delibera n. 6/2010, che detta le prime linee di intervento per la trasparenza e l'integrità attraverso una verifica ancora embrionale del rispetto degli obblighi di trasparenza già previsti per legge e una sommaria ricognizione del contesto istituzionale e normativo entro il quale si esplicano le funzioni affidate. Il fine è incentivare l'avvio di un rapporto di informazione e collaborazione con le amministrazioni interessate.

Tuttavia, è con la delibera n. 105/2010 che la Commissione affronta con maggiore incisività il profilo della trasparenza, dettando le linee guida per la predisposizione, ad opera di ogni singola amministrazione, del programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Anzitutto si procede ad una opportuna chiarificazione terminologica utile ad identificare con esattezza l'oggetto di indagine. Secondo la nuova nozione introdotta nell'ordinamento dall'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 la trasparenza è intesa come «accessibilità totale [...] delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione».

## Eventi e seminari

Martedì 26 aprile alle ore 14.30  
Sala Montanelli, via Solferino 28 – Milano

**Il valore  
dell'Unità Nazionale  
nella Costituzione  
repubblicana**



Intervengono

**Valerio Onida**, Costituzionalista

**Miguel Gotor**, Storico

**Michele Tiraboschi**, Giurista del lavoro

Modera

**Ferruccio de Bortoli**, Direttore Corriere della Sera



Comitato promotore:

RSU RCS Quotidiani Italia, Milano

CDR Corriere della Sera – CDR Gazzetta dello Sport

*In collaborazione con la Fondazione Corriere della Sera*

Si tratta con tutta evidenza di una nozione diversa rispetto a quella contenuta negli art. 22 ss. della l. n. 241/1990, che disciplinano la distinta fattispecie del diritto di accesso ai documenti amministrativi. Il concetto di accessibilità totale risponde, infatti, al paradigma dell'*open government* di ispirazione statunitense e implica l'accesso da parte di tutta la collettività alle informazioni pubbliche. In particolare, la Delibera

Civit (n. 105/2010) delinea una nozione di trasparenza nuova che si articola su tre piani mobili tra loro collegati: una posizione soggettiva garantita al cittadino, un obiettivo che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a raggiungere e uno strumento di gestione della *res publica* volto al miglioramento continuo nell'utilizzo delle risorse e nella erogazione dei servizi al pubblico. Corollario di questa impostazione

legislativa è la pubblicità di una serie di dati sul sito istituzionale delle amministrazioni inerenti ad ogni aspetto dell'organizzazione, gli indicatori relativi all'andamento gestionale e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, i risultati dell'attività di misurazione e valu-

tazione delle performance svolta dagli organi competenti. L'attuazione di tali obblighi in materia di trasparenza e la redazione di un apposito documento di programmazione implicano l'attivazione, per ciascuna amministrazione, di una attività di autodiagnosi continua che apporta benefici interni all'amministrazione in termini di efficientamento e garanzie esterne relative al controllo sociale sulla gestione delle risorse pubbliche.

La Civit nel dettare un modello dotato di requisiti minimi essenziali, che faciliti la comparazione tra i dati pubblicati da diverse amministrazioni, contempla un duplice profilo di analisi sulla trasparenza: un profilo statico consistente nella pubblicità di una determinata categoria di dati e uno dinamico direttamente collegato alla performance. Quella della performance è, infatti, una dimensione in continuo divenire e la valutazione consente di misurare lo scostamento rispetto ai valori attesi nonché di intervenire sui nodi critici che ne sono la causa. In questo senso il piano triennale per la trasparenza adottato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo assume al ruolo di strumento di accompagnamento del ciclo della performance per gli aspetti sia di pro-

grammazione che di attuazione. La sua valenza strategica all'interno del ciclo di gestione della performance è confermata dalla previsione di sanzioni in caso di mancata adozione e realizzazione del piano o nell'ipotesi di mancato adempimento degli obblighi di trasparenza dettati per legge. È

previsto, infatti, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili dei relativi adempimenti.

Un profilo di analisi sul quale si sofferma la delibera è quello dei limiti alla pubblicità dei dati analiticamente indicati al comma 1 dell'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009. Con riferimento all'impianto normativo nazionale rileva l'art. 1 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*), che considera fuori dall'area dei dati oggetto di protezione della riservatezza dei dati personali le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e le relative valutazioni. È opportuno concludere che tale deroga va riferita a tutti i dati che la legge richiede di pubblicare nelle apposite sezioni dei siti istituzionali delle amministrazioni dedicate a *Trasparenza, valutazione e merito*, soltanto nella misura in cui si tratta di dati attinenti in modo diretto o indiretto allo svolgimento della prestazione del soggetto addetto ad una funzione pubblica. Sempre sul piano oggettivo è da ritenersi riconducibile al termine valutazione ogni riferimento al concetto di performance contenuto nei Titoli II e III del d.lgs. n. 150/2009.

Pure avallando una lettura della deroga orientata anzitutto a riconoscere il valore della trasparenza si deve considerare che il diritto dei cittadini di controllare la gestione delle risorse pubbliche deve essere garantito nel rispetto del principio di proporzionalità, volto a garantire che i dati pubblicati siano pertinenti e non eccedano le finalità indicate dalla legge, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali. È anche vero che la disciplina della trasparenza costituisce a sua volta espressione dei valori di buon andamento e imparzialità che guidano l'operato della pubblica amministrazione ai sensi degli artt. 97, 98 e 3 Cost.

Le linee guida della Civit in materia di trasparenza riempiono di contenuti operativi quanto affermato sul punto nel Decreto Brunetta favorendo il superamento dell'attività di ricognizione delle funzioni e dei processi quale mero esercizio organizzativo volto a razionalizzare passivamente l'impiego delle risorse. La corretta applicazione della disciplina della trasparenza stimolerà le amministrazioni ad avviare un processo dinamico di programmazione e adeguamento alle esigenze di efficientamento che, anche alla luce delle misure di risanamento imposte dal d.l. n. 78/2010, costituiscono imperativi ai quali non ci si può sottrarre. L'obbligo di pubblicazione di tutti i dati relativi all'organizzazione, al personale, ai servizi erogati e ai costi sostenuti impone alle amministrazioni una riflessione attenta e puntuale sul rapporto tra risorse impiegate e servizi resi. In una congiuntura di cronica scarsità di risorse è necessario, infatti, individuare i ser-

vizi ritenuti prioritari e le modalità di gestione della spesa più consone al raggiungimento dei risultati che si intendono conseguire. La trasparenza in una logica di azione virtuosa votata all'efficientamento della macchina pubblica assume i contorni di una sfida e insieme di uno strumento utile ad assicurare una valida allocazione e riallocazione delle risorse. Si tratta, in definitiva, di riempire di nuovi contenuti i concetti di programmazione e di auditing, già introdotti nell'or-

dinamento dal d.lgs. n. 286/1999, ma ora, alla luce del disegno di riforma del lavoro pubblico, deputati ad occupare un ruolo di primo piano.

**Roberta Caragnano**

Direttore dell'Osservatorio  
*Pari opportunità di Adapt*

**Germana Caruso**

Scuola internazionale di Dottorato  
in *Formazione della persona  
e mercato del lavoro*  
Adapt – CQIA  
Università degli Studi di Bergamo

vietato istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. La pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle infrazioni e delle relative sanzioni, equivale a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro: così prevede ora la legge – previsione che pare risolvere le annose diatribe sulle varie forme di affissione – ma va rilevato come certa giurisprudenza di merito già si sia occupata della questione statuendo per l'insufficienza della pubblicazione del codice disciplinare sul sito web dell'amministrazione qualora il dipendente non sia a sua volta fornito di una postazione web.

È previsto, inoltre, che la sanzione da applicarsi non possa essere altra se non quella stabilita dalla legge o dalla contrattazione collettiva per quella determinata infrazione. A differenza del settore privato, pertanto, ove il datore di lavoro nella sua autonoma discrezionalità può applicare anche sanzioni diverse da quelle edittali, nel lavoro pubblico ciò non è consentito. Tale mancanza di discrezionalità si riverbera anche nella fase iniziale del procedimento disciplinare: il datore di lavoro pubblico – diversamente da quello privato – ha l'obbligo di attivare il procedimento (art. 55-*sexies*, d.lgs. n. 165/2001).

Per quanto riguarda la competenza ad irrogare le sanzioni la legge prevede che siano di competenza del dirigente dell'ufficio: il rimprovero verbale, il rimprovero scritto, la multa fino a 4 ore, la sospensione fino a 10 giorni. Sono invece di competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari (che deve essere costituito presso ciascuna amministrazio-

## Sanzioni disciplinari, procedure arbitrali e conciliative

*di Luigi Dabbene*

La cosiddetta riforma Brunetta, disposta con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della l. delega 4 marzo 2009, n. 15, è entrata in vigore il 15 novembre 2009 ed ha, tra l'altro, rimodulato l'iter procedurale da seguirsi per l'applicazione delle sanzioni disciplinari ai dipendenti pubblici.

Le nuove disposizioni – come ogni altra contenuta nell'intervento normativo *de quo* – vanno lette nell'ottica di un obiettivo che il legislatore ha apertamente dichiarato, sin dalla legge delega, ovvero combattere l'assenteismo, la scarsa produttività ed ottenere un generale recupero dell'efficienza della pubblica amministrazione. In tale prospettiva è stato riscritto l'art. 55 del d.lgs. n. 165/2001 ed allo stesso sono state aggiunte ben 8 estensioni (dall'art. 55-*bis* fino all'art. 55-*octies*), con disposizioni che mirano sostanzialmente a sottrarre

la materia disciplinare dall'influenza della contrattazione collettiva per affidarla alla legge. Nel nuovo art. 55 si precisa che «le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, fino all'art. 55 *octies*, costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile», con un richiamo a disposizioni codicistiche che quasi enfaticamente sottolinea la volontà del legislatore nella direzione sopra richiamata.

Alla contrattazione collettiva vengono comunque mantenuti degli spazi, ma sempre fatta salva la previsione di legge: spetta così ai contratti collettivi l'individuazione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni (con ciò il legislatore indicando una fonte esclusiva, che impedisca una diversa regolamentazione a livello locale). Alla contrattazione collettiva è viceversa

ne): la sospensione superiore a 10 giorni, il licenziamento con preavviso, il licenziamento senza preavviso, tutte le sanzioni qualora il responsabile della struttura amministrativa non abbia qualifica dirigenziale.

Per quanto concerne la procedura per l'irrogazione delle sanzioni, eccezion fatta per il rimprovero verbale, in relazione al quale non sussistono particolari adempimenti neppure essendo necessaria la preventiva contestazione scritta, valgono le seguenti regole: il rimprovero scritto, la multa fino a 4 ore e la sospensione fino a 10 giorni devono essere preceduti dalla contestazione scritta dell'addebito, da effettuarsi entro 20 giorni dalla conoscenza del fatto; il dipendente deve essere convocato per il contraddittorio a sua difesa con un preavviso di almeno 10 giorni (in questa fase il dipendente può farsi assistere da un proprio procuratore o rappresentante sindacale cui conferisca mandato); in luogo della presentazione il dipendente può inviare una memoria scritta; il pro-

cedimento si conclude (deve concludersi) entro il termine di 60 giorni dalla contestazione. Nel caso di sospensione superiore a 10 giorni, di licenziamento con preavviso e di licenziamento senza preavviso il procedimento è analogo a quello previsto per le sanzioni meno gravi, ma con le seguenti particolarità:

- tutti i termini sono raddoppiati;
- il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione;
- il responsabile della struttura deve trasmettere gli atti all'ufficio per i procedimenti disciplinari entro 5 giorni dalla notizia del fatto;
- la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora.

I termini appena menzionati han-

no natura perentoria: il loro mancato rispetto comporta per l'amministrazione la decadenza dall'azione disciplinare e per il dipendente dall'esercizio del diritto alla difesa.

Abbiamo già accennato al fatto che la contrattazione collettiva non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari, pertanto non è più possibile impugnare i provvedimenti disciplinari avanti ai collegi di disciplina contrattualmente previsti. Il lavoratore che intenda impugnare una sanzione dovrà rivolgersi al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, ovvero, entro 20 giorni, al collegio di conciliazione ed arbitrato istituito presso la Direzione provinciale del lavoro. Resta aperta la possibilità per i contratti collettivi di disciplinare procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a 30 giorni dalla contestazione dell'addebito e comun-

# Diritto delle Relazioni Industriali, n. 1/2011



Il fascicolo si apre con una sezione *Ricerche* monografica che analizza il tema della *flexicurity* in un'ottica internazionale, facendo riferimento alle strategie e alle diverse forme di occupazione nel periodo della recessione.

La sezione *Relazioni industriali e risorse umane* ospita l'intervista a Paolo Rebaudengo, Senior Vice President Industrial Relations, FIAT Group, sulle prospettive e i nuovi assetti delle relazioni industriali.

Come di consueto, la *Rivista* è arricchita dagli Osservatori di giurisprudenza italiana, di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva, di giurisprudenza e politiche comunitarie, internazionale e comparato. In particolare, si segnala l'Osservatorio sull'attualità legislativa con commenti sugli ultimi rinnovi contrattuali e prime riflessioni sulle recenti riforme introdotte dalla l. n. 183/2010 (c.d. Collegato lavoro).

que prima dell'irrogazione della sanzione.

Si tratta di una procedura di conciliazione preventiva, all'esito della quale la sanzione eventualmente determinata di comune

accordo non è più soggetta ad impugnazione.

I termini del procedimento disciplinare restano sospesi dalla data di apertura della procedura conciliativa e riprendono a decorrere

nel caso di conclusione con esito negativo.

**Luigi Dabbene**  
Avvocato

## Discrezionalità dei sistemi di valutazione e imparzialità

*di Paola Fusco*

La vera novità della riforma Brunetta è rinvenibile nella stessa impostazione del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Ribaltando un sistema consueto di composizione dei provvedimenti legislativi, il decreto dedica un primo articolo ai *Principi generali* per poi offrire le linee programmatiche dell'intervento, cioè: valutare per premiare, valutare per essere più efficienti, efficaci e produttivi.

Tralasciando il Titolo IV, dedicato alle *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, non vi è dubbio che protagonista e responsabile del cambiamento è l'equivalente (secondo il modello del mercato privato che nel settore pubblico è, per forza di cose, virtuale) dell'amministratore delegato di una società di capitali, cioè il dirigente pubblico che già da vent'anni è stato dotato dei poteri del privato datore di lavoro.

Nella consapevolezza che vi siano altri soggetti deputati alla valutazione (l'art. 7 ricomprende nella categoria gli Organismi indipendenti della valutazione e la Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza, meglio descritta nell'art. 13), concentreremo la no-

stra analisi su questo soggetto che, soprattutto negli enti locali, è investito del potere di giudicare l'ufficio affidatogli.

La performance oggetto di valutazione, concerne sia la dimensione organizzativa che quella individuale, anche se il d.lgs. n. 150/2009 mostra un'attenzione particolare a quest'ultima in vista della erogazione del premio di produttività o degli altri emolumenti pensati per ricompensare il merito. La vera novità è, infatti, la dimensione del singolo dipendente che non riveste qualifica dirigenziale e che sarà valutato dal dirigente, secondo un meccanismo di "bastone e carota", come definito da autorevole dottrina, che obbliga il responsabile dell'ufficio ad espletare il compito di giudicarlo, pena la mancata erogazione del proprio trattamento accessorio. Invero affiancare i concetti della valutazione e della discrezionalità non suscita alcuno sconcerto. Per i non addetti ai lavori è automatico associare al giudizio una componente di discrezionalità; mentre per gli esperti del diritto amministrativo la discrezionalità è indice di indagine giudiziale più o meno pervasiva a seconda che si tratti di "discrezionalità tecnica" o

"discrezionalità amministrativa". Tuttavia, il binomio diventa un ossimoro se si confronta con il sistema del decreto del 2009.

Nel disegno di riforma della pubblica amministrazione congegnato dalla XVI Legislatura non vi è molto spazio per la discrezionalità (l'art. 7 prevede anche il ricorso a tecniche conciliative per controversie aventi ad oggetto la valutazione) e basta leggere la norma dedicata al ciclo di gestione della performance per comprendere appieno come l'unica discrezionalità ammessa sia quella "tecnica" ossia procedurale, quindi correggibile. Tra l'altro, per l'ambito in cui ci muoviamo, occorre considerare che il concetto di discrezionalità, nonostante l'art. 5 del d.lgs. n. 165/2001, è spesso ricollegato all'atto autoritativo, soprattutto se analizziamo la fase dell'organizzazione delle risorse che precede la fase contrattuale. In tal senso un utile correttivo alla discrezionalità "organizzativa" è rinvenibile nel principio di imparzialità che regola l'agire amministrativo.

I concetti contenutisticamente contrapposti sono, a maggior ragione per il settore di riferimento, ineliminabili: l'uno (discre-

zionalità) essendo da regolamentare e l'altro da attuare (valutazione). Il legislatore ne è consapevole: nella certissima descrizione degli obiettivi, degli indicatori, delle risorse allocate e del piano di valutazione delle performance da adottare si legge la volontà di spersonalizzare un sistema, di allontanare qualsiasi fonte di sviamento di potere di natura politica o sindacale (la presenza della Civit con le delibere e le linee guida sulla valutazione sono funzionali allo scopo).

Va da sé che mentre la irregimentazione della discrezionalità è maggiormente praticabile nelle amministrazioni centrali, ove è presente l'Organismo indipendente della valutazione, non è così negli enti locali ove l'istituzione dell'organismo non è obbligatoria. Che però l'operazione sia dirompente anche per le amministrazioni centrali lo dimostra il tentativo di non dare seguito alle prescrizioni dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2009, norma che prevede la distribuzione dei dipendenti pubblici in 3 fasce (il 25% dei dipendenti sarà inserito nella fascia alta; il 50% nella fascia media e i "nullafacenti" nel rimanente 25%). Tra l'altro non si consente alla contrattazione di derogarvi se non nella misura del 5% sulla c.d. "fascia alta", con ricadute sulle altre.

L'intesa del 4 aprile rimanda infatti l'operazione almeno con riferimento ai premi da applicare per il 2010. Negli enti indicati dagli artt. 16 e 31 del d.lgs. n. 150/2009 le previsioni sfumano per il necessario rispetto delle autonomie sancito con la l. Cost. n. 3/2001, oltre che per la presenza del d.lgs. n. 267/2000 (c.d. Testo Unico degli enti locali), con cui il d.lgs. n. 150/2009 deve

coordinarsi (qualsiasi deroga al TUEL deve infatti essere espressa, come prevede lo stesso art. 4 del d.lgs. n. 267/2000). In tal caso la valutazione, in molti enti già applicata per ragioni di razionalità della distribuzione delle risorse, enfatizza la discrezionalità.

Sembra paradossale ma ciò che il d.lgs. n. 150/2009 vuole perseguire, cioè la distribuzione a pioggia degli emolumenti di produttività, rispondeva "patologicamente" a criteri di equità sostanziale. Premiare tutti per non scontentare nessuno era la regola negli enti pubblici, e il principio naturalmente contrario a quelli dettati dall'art. 97 Cost. è stato il motivo principe della c.d. decontrattualizzazione del lavoro pubblico. La discrezionalità è quindi divenuta l'anticamera del merito anche a costo di creare tensioni nell'ufficio; il dirigente deve valutare per premiare, solo che lo deve fare secondo una griglia di indicatori, obiettivi e risorse. L'idea è che una tecnica manageriale innestata nella pubblica amministrazione, pur con le difficoltà che ci si può immaginare e già dimostrate dal d.lgs. n. 286/1999, possa neutralizzare la naturale propensione degli amministratori a cadere nella figura dell'eccesso di potere.

Le soluzioni offerte vanno dal mettere in diretta correlazione tale compito con il controllo di gestione al disciplinare in modo minuto e vincolante le procedure di comunicazione tra i valutatori ed i valutati. In particolare la trasparenza (altro valore principe della riforma, come testimonia l'art. 11) applicata ai modelli organizzativi e valutativi messi in campo è funzionale al miglioramento della qualità delle attività

e dell'accrescimento delle professionalità. Per raggiungere tali esiti è indispensabile che, all'avvio del ciclo delle performance, il valutato sappia bene cosa ci si attende da lui in termini di obiettivi da raggiungere, di competenze professionali da utilizzare e di comportamenti da praticare. Che nel corso dell'anno siano tempestivamente segnalati i fattori di criticità. E che la valutazione finale del grado di raggiungimento degli obiettivi, delle competenze professionali e dei comportamenti manageriali siano comunicati e spiegati. È per tale motivo che è risultato necessario ridurre il grado di arbitrarietà insito nella valutazione. Le delibere Civit hanno un valore fondamentale in tal senso, dando le coordinate di un rinnovamento estremamente profondo perché basato sul tecnicismo, ad oggi l'unico vero fattore in grado di invertire il senso di marcia ad un intero settore perché avulso e non impermeabile agli umori della politica e del sindacato.

Da qui sia all'attività degli Oiv che a quella del dirigente non può però chiedersi di essere asettica; ciò che si vuole è la correzione di una ineliminabile discrezionalità a mezzo di modelli organizzativi, trasparenti, conosciuti, comunicati e partecipati. L'idea è che la discrezionalità possa sposarsi alla valutazione per concepire il merito. Su detta equazione, che è rimasta previsione per l'intervento della manovra con il d.l. n. 78/2010 (convertito nella l. n. 122/2010), si concentrano i maggiori dubbi e le maggiori speranze.

**Paola Fusco**

Dottore di ricerca in  
*Diritto delle relazioni di lavoro*

## Publicazioni

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**

Il nuovo processo di riforma della pubblica amministrazione (c.d. riforma Brunetta) ha raggiunto completezza e maturazione con la l. delega n. 15/2009 e il decreto di attuazione n. 150/2009. La legge del 2009 ha 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 e ha ridefinito il ruolo della Corte dei Conti. Il d.lgs. n. 150/2009 ha attuato la delega contenuta negli artt. da 2 a 7 della l. n. 15/2009, approntando 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.

Il Dossier è realizzato in collaborazione con i soci di Adapt

ABI • ACLI • Adecco Italia • AiFOS • Ali • Alleanza Lavoro • ANCC-Coop • ANCE • ANINSEI • ANMIL ONLUS • Assaereo • Associazione Industriali della Provincia di Vicenza • Assolavoro • Assomea • Assosistema • Banca Popolare dell'Emilia Romagna • Barilla G. e R. F.lli • Campagnolo • CIA • CISL • CISL FP • CNA • CNA Pensionati • Coldiretti • Confagricoltura • Confapi • Confartigianato • Confcommercio • Confcommercio Lombardia • Confcooperative • Confesercenti • Confindustria • Confindustria Belluno Dolomiti • Confindustria Bergamo • Confindustria Verona • Confprofessioni • Confsal • Coopfond/Legacoop Nazionale • Cremonini • CSQA Certificazioni • Electrolux Zanussi Italia • Enel • ENPALS • Esselunga • Farindustria • Fastweb • Federalberghi • Federchimica • Federdistribuzione • Federmeccanica • Federtrasporto • Fiat • FILCA-CISL • FIPE • FISASCAT-CISL • FIT-CISL • FLAEI-CISL • Fondazione Studi Consulenti del Lavoro • Fondirigenti • Formedil • GE Oil & Gas • Generazione vincente • Gi Group • Gruppo Manutencoop • IKEA Italia Retail • INAIL • Inforgroup • INPS • Isfol • Italia Lavoro • LVH-APA • Manpower • MCL • Metis • Micron Technology • Obiettivo Lavoro • Poste Italiane • Provincia di Verona • Quanta • Randstad Italia • Synergie Italia Agenzia per il Lavoro • Telecom Italia • UGL • UIL • Umana • Unindustria Bologna • Unindustria Treviso • Union Labor

### Direzione

Gaetano Zilio Grandi (Direttore responsabile)

### Redazione

Roberta Caragnano (Coordinatore di redazione), Silvia Foffano (Redattore capo), Maddalena Magni

Dossier Adapt – Pubblicazione on-line della Collana Adapt

Approfondimento sui temi delle relazioni industriali e di lavoro – Numero 3 del 13 aprile 2011

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001 – Tribunale di Modena