



UNIVERSITÀ DI PISA

*Franco Farenti*

# L. n. 114 del 11.8.2014

## Principali innovazioni

16 dicembre 2014

## RIFORMA DELLA PA - 2014

### Processo



Futuro

- Decreto legge 24 giugno 2014 n. 90

↳ **Legge 114 del 11.8.2014**

- **Disegno di legge** recentemente approvato dal governo e presentato in parlamento, e normativa delegata

Interverrà sui principali istituti del lavoro pubblico disciplinati dal D.Lgs. 165/01

## RIFORMA DELLA PA - STORIA

---

- 1992-93 “prima privatizzazione”
- 1997-98 “seconda privatizzazione”
- 2008-09 “riforma Brunetta”
- **2014** Riforma PA governo Renzi

## L. N. 114 DEL 11.8.2014

---

### Capo I

(artt. 1-15)

Misure **urgenti** in materia di lavoro pubblico

↓

intervento normativo  
avente i caratteri  
dell'urgenza e  
dell'emergenza



assenza di  
sistematicità e  
disegno  
coerente

## L. N. 114 DEL 11.8.2014

---

### Capo I

Artt. 1-15

Intervengono in vari ambiti del lavoro pubblico:

- |                                  |                           |
|----------------------------------|---------------------------|
| • MOBILITÀ,                      | • INCARICHI AI PENSIONATI |
| • PREROGATIVE SINDACALI          | • TURN OVER               |
| • INCENTIVI PER LA PROGETTAZIONE | • CESSAZIONE DEL RAPPORTO |

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

---

Misure volte a garantire la

**STAFFETTA GENERAZIONALE**

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

Misure volte a garantire la

### STAFFETTA GENERAZIONALE

	2001	2010	2012
<b>Dipendenti</b>	<b>+ 300.000</b> rispetto al 2012	3.375.667	3.238.474

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

Riduzione del numero dei dipendenti dovuta a:

- **vincoli di bilancio**
- **misure di risanamento dei conti pubblici**

introdotte dai governi negli ultimi anni per rispondere alla crisi economica e all'ingente debito pubblico:

blocco delle assunzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni,

blocco del turn over

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

Misure volte a garantire la

**STAFFETTA GENERAZIONALE**

	2001	2010	2012
Dipendenti	+ 300.000 rispetto al 2012	3.375.667	3.238.474
Età media	44	48,2	

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

LA PA italiana  
è un'amministrazione

**VECCHIA**

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

---

### Corte dei Conti:

- Sottolinea “il **preoccupante** e progressivo aumento dell’età media dei dipendenti pubblici che non può e non deve essere sottovalutato”

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

---

### Corte dei Conti:

- Auspica il ricambio generazionale
- Pone l’accento sulla necessità di tenere d’occhio gli equilibri del nostro sistema pensionistico in modo da evitare ulteriori aggravii di spesa che comprometterebbero seriamente la **tenuta del nostro sistema previdenziale**.

## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

### **L. 114, art. 1, comma 1:**

- ha disposto l'abrogazione dell'art. 16, co. 1 del D.Lgs n. 503/92, che riconosceva ai dipendenti pubblici la facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo

## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

### **Istituto del trattenimento in servizio**

#### **L. 133/08 art. 72 comma 7**

Rispetto all'art. 16, co. 1 del D.Lgs n. 503/92 aggiunge un ulteriore periodo, secondo il quale è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di accogliere la richiesta in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi.

## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

### **Istituto del trattenimento in servizio**

Circolare della Funzione Pubblica n. 10 del 2008

L'istanza di trattenimento è soggetta a **valutazione discrezionale** e, quindi, **può non essere accolta** dal datore di lavoro

## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

### **Istituto del trattenimento in servizio**

Circolare della Funzione Pubblica n. 10 del 2008

La Circolare raccomandava alle amministrazioni l'opportunità di adottare preventivamente atti di indirizzo generale, con cui individuare dei criteri generali per regolare i trattenimenti in servizio, tenendo conto delle proprie peculiarità.



## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

### **Istituto del trattenimento in servizio**

**L. 122 del 2010, art. 9 - prevede che:**

1. i trattenimenti in servizio previsti dalle predette disposizioni possono essere disposti esclusivamente nell'ambito delle facoltà assunzionali consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale e con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie

## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

### **Istituto del trattenimento in servizio**

**L. 122 del 2010, art. 9 - prevede che:**

2. le risorse destinabili a nuove assunzioni in base alle predette cessazioni sono ridotte in misura pari all'importo del trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio.

## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

### **Istituto del trattenimento in servizio**

#### **Sentenza della Corte Costituzionale n.83 del 2013:**

ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 25 della L. 240/2010 (*Legge Gelmini*), che prevedeva l'inapplicabilità ai docenti universitari dell'istituto del trattenimento in servizio biennale, previsto dall'art. 16 del D.Lgs. 503/92.

## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

### **Istituto del trattenimento in servizio**

#### **Università di Pisa:**

successivamente alla sentenza della Corte Costituzionale del 2013, con deliberazione assunta dal C.d.A., ha deciso di non avvalersi dell'istituto del trattenimento in servizio anche con riferimento ai docenti universitari per esigenze di contenimento di spesa.

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

---

### **Istituto del trattenimento in servizio**

Il problema è stato definitivamente risolto dalla L. 114 che ha eliminato l'istituto per tutti i pubblici dipendenti.

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

---

Esigenze di **RICAMBIO GENERAZIONALE**

ma soprattutto

Esigenze di **ECONOMIA FINANZIARIA**

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

---

Con l'entrata in vigore della nuova disciplina **tutte** le PP.AA. cessano di autorizzare i propri dipendenti a proseguire il rapporto di lavoro oltre i limiti di età previsti per la pensione.

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

---

### **L. 114, art. 1, comma 5:**

- ha modificato l'art. 72 co. 11 della L. 133/08, che riconosceva alle amministrazioni pubbliche, per gli anni 2009, 2010 e 2011, la facoltà di risoluzione UNILATERALE del rapporto di lavoro, nel rispetto del termine di preavviso di 6 mesi, col personale che aveva maturato l'anzianità massima contributiva di 40 anni

## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

- La circolare n. 10 della Funzione Pubblica, consigliava alle amministrazioni pubbliche di adottare criteri generali volti ad assicurare una linea di condotta coerente e non contraddittoria.
- Con la L. 148/11, veniva estesa l'applicabilità della normativa anche agli anni 2012, 2013 e 2014.

## **L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA**

---

La nuova formulazione consente alle amministrazioni, a decorrere dalla maturazione del requisito di anzianità contributiva per il pensionamento, come rideterminato a decorrere dal 1 gennaio 2012 dalla legge 224/11 (e cioè 41 anni e 6 mesi per le donne, 42 anni e 6 mesi per gli uomini), di risolvere il rapporto di lavoro e il contratto individuale per il personale dirigente, con un preavviso di 6 mesi e comunque non prima del raggiungimento di un'età anagrafica che possa dar luogo a riduzione percentuale ai sensi del citato art. 24 della legge 224/11 comma 10 (62 anni).

## L. 114 : ART. 1 - PREVIDENZA

---

**La nuova formulazione**, tenendo conto delle indicazioni fornite dalla circolare n. 10 del 2008 della funzione pubblica, nonché dei numerosi contenziosi insorti nell'applicazione della norma (in cui il comportamento di diverse amministrazioni è stato censurato dai giudici per violazione dei principi di correttezza e buona fede del rapporto di lavoro),

**precisa che**

la risoluzione del rapporto di lavoro deve essere adottata mediante decisione motivata con riferimento alle esigenze organizzative e senza pregiudizio per la funzionale erogazione dei servizi.

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

L'art. 4 della 114 ha apportato modifiche alla disciplina della **mobilità volontaria**.

L'intervento rappresenta l'ennesimo tentativo del legislatore di potenziare un istituto ritenuto funzionale ad una migliore e più efficiente gestione delle risorse, ma che tuttavia non è mai decollato.

(l'art. 30 del D.Lgs. 165/01 insieme all'art. 7 ed al 36, è una delle disposizioni che ha avuto più modifiche ed integrazioni dal 2001 ad oggi)

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

Nel 2010

la mobilità volontaria **all'interno dello stesso comparto** ha interessato solo l'1% del complessivo personale pubblico;

la mobilità **tra comparti diversi** ha spostato l'asticella solo dello 0,1%.)

[Rilevazioni effettuate dall'ARAN nel 2012]

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

La novella legislativa prevede che, a regime, la mobilità si svolga **tramite bandi** da pubblicare sul sito istituzionale per un periodo pari ad almeno **trenta giorni**.

I bandi devono indicare i **criteri di scelta** dei candidati nonché i requisiti e le competenze professionali che gli stessi devono possedere.

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

La **mobilità volontaria** (detta anche “a domanda”), regolata dall’art. 30 del D.Lgs. 165/01, consiste nel passaggio volontario del dipendente pubblico ad altra amministrazione del comparto o di altro comparto, senza alcuna interruzione nel rapporto di lavoro, che prosegue con l’amministrazione di destinazione.

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

Il trasferimento per mobilità ex art. 30 può avvenire attraverso due modalità:

- **in via diretta**, a seguito di istanza dell’interessato ed assenso di entrambe le amministrazioni;
- **per la via “pre-concorsuale”**, ai sensi del comma 2 bis dell’art. 30. Tale comma impone alle amministrazioni, prima dell’avvio delle procedure concorsuali, l’attivazione delle procedure di mobilità.



## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

Nel caso di **mobilità pre-concorsuale** si è posto il problema della possibilità di assolvere all'obbligo di cui al comma 2 bis mediante la contestuale emanazione del bando di mobilità e del bando di concorso con l'inserzione nel secondo di una specifica clausola "in subordine".

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

La Corte dei Conti in sede consultiva (Corte dei Conti sez. Piemonte luglio 2013 n. 280), **ha sconsigliato** la suddetta soluzione prospettata da un ente locale, in quanto la normativa è piuttosto chiara sul carattere preventivo della mobilità rispetto alla procedura concorsuale e non lascia spazio a procedure di concorso pubblico recanti clausole risolutive.

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

La procedura di mobilità sia diretta che pre-concorsuale, deve essere espletata secondo il meccanismo disciplinato dal co. 1 dell'art. 30 come modificato dall'art. 4 della l. 114.

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

La **precedente formulazione** del co. 1 utilizzava la generica espressione “rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico”;

La **novella** è più specifica e dettagliata nel dettare le modalità, prevedendo l’emanazione di bandi, da pubblicare sul sito istituzionale dell’amministrazione per un periodo di almeno 30 giorni, che devono indicare i posti da ricoprire ed i requisiti professionali richiesti.

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

Il nuovo co. 2 dell'art. 30 prevede che i dipendenti possono essere trasferiti :

- **all'interno della stessa amministrazione**

oppure

- previo accordo tra le amministrazioni interessate, **in altra amministrazione,**

in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta km dalla sede cui sono adibiti.

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

La norma intende favorire lo **scambio di professionalità** tra le amministrazioni collocate in un determinato ambito territoriale, previo accordo tra le stesse.

## L. 114 : ART. 4 - MOBILITÀ

---

La disposizione in esame  
**prescinde dal consenso del dipendente,**  
(a differenza del comma 1)

salvo il caso in cui abbia figli di età inferiore a tre anni,  
che danno diritto al congedo parentale, o sia titolare di  
diritti di cui all'art. 33, co, 3 della l. 104/92.

## L. 114 : ART. 6

---

### **INCARICHI A PERSONALE IN QUIESCENZA**

La norma contiene varie misure volte a limitare  
il conferimento di incarichi di lavoro autonomo  
al personale cessato.

Su di essa si soffermerà l'intervento successivo

## L. 114 : ART. 7

---

### **RIDUZIONE PREROGATIVE SINDACALI**

- L'art. 7 è dettato da evidenti finalità di risparmio di spesa;
- ha ridotto del 50% per ciascuna associazione sindacale i contingenti complessivi di distacchi, aspettative e permessi sindacali, già attribuiti dalle rispettive disposizioni regolamentari e contrattuali vigenti.
- è stata emanata immediatamente da parte della Funzione Pubblica la circolare n. 5 dell'agosto 2014 che chiarisce la portata della norma.

## L. 114 : ART. 13bis

---

### **INCENTIVI ALLA PROGETTAZIONE INTERNA**

L'incentivo alla progettazione<sup>(\*)</sup>, è frutto del *favor legis* per l'affidamento a professionalità interne alle amministrazioni aggiudicatrici di incarichi consistenti in prestazioni d'opera professionale, per l'espletamento dei quali viene riconosciuto un compenso ulteriore e speciale.

<sup>(\*)</sup>denominazione risalente all'abrogato art. 18 della l. 109/94 – legge Merloni

## L. 114 : ART. 13bis

---

### INCENTIVI ALLA PROGETTAZIONE INTERNA

Lo scopo del suddetto incentivo è duplice:

- il risparmio di spesa che deriva dal mancato affidamento a professionisti esterni alle amministrazioni;
- la valorizzazione delle professionalità in servizio presso le amministrazioni.

## L. 114 : ART. 13bis

---

### INCENTIVI ALLA PROGETTAZIONE INTERNA

- L'art. 13 bis ha inserito nell'art. 93 del codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/06), **quattro** nuovi commi (7 bis, 7 ter, 7 quater e 7 quinquies)
- Tali commi dettano una nuova disciplina degli incentivi al personale interno incaricato di attività tecniche nell'ambito del procedimento di aggiudicazione ed esecuzione di un'opera pubblica.

## L. 114 : ART. 13bis

---

### **INCENTIVI ALLA PROGETTAZIONE INTERNA**

Tra le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina meritano di esserne segnalate tre:

- a) la determinazione del compenso e la sua ripartizione non avviene più per ogni singola opera o lavoro appaltato, ma attraverso la destinazione delle risorse in misura non superiore al 2% degli importi posti a base di gara in un apposito “fondo per la progettazione e l’innovazione”;

## L. 114 : ART. 13bis

---

### **INCENTIVI ALLA PROGETTAZIONE INTERNA**

#### **innovazioni**

- b) L’applicazione dell’incentivazione alla sola realizzazione di opere pubbliche e non anche di attività di pianificazione territoriale;
- c) L’esclusione tra i soggetti beneficiari dell’incentivo del personale con qualifica dirigenziale;
- d) La non spettanza dell’incentivazione ad interventi di sola manutenzione.

## L. 114 : ART. 13bis

---

### **INCENTIVI ALLA PROGETTAZIONE INTERNA**

b) L'applicazione dell'incentivazione alla sola realizzazione di opere pubbliche e non anche di attività di pianificazione territoriale;

Per quanto concerne l'innovazione di cui ai punti b) e d), il legislatore ha preso atto della costante giurisprudenza della Corte dei Conti in sede di controllo volta ad escludere l'erogazione degli incentivi di progettazione per attività di pianificazione e di manutenzione

(Corte dei Conti sez. contr. Umbria 9 luglio 2013 n. 119; Corte dei Conti sez. Contr. Lombardia 30 maggio 2012 n. 259).

## L. 114 : ART. 13bis

---

### **INCENTIVI ALLA PROGETTAZIONE INTERNA**

c) L'esclusione tra i soggetti beneficiari dell'incentivo del personale con qualifica dirigenziale;

Tale innovazione è ispirata al principio della onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, fissato dall'art. 24 del D. Lgs. N. 165/01, secondo cui il trattamento economico spettante ai dirigenti remunera tutte le funzioni e i compiti attribuiti agli stessi, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione.



## CONCLUSIONI

---

È difficile prevedere miglioramenti!

### Carenze nella riforma del 2014

- Interventi poco strutturali
- Insufficiente separazione tra politica e gestione
- Mancato avvio di una concreta ed effettiva programmazione (seria) dei fabbisogni del personale in funzione dei compiti che ogni amministrazione è chiamata ad assolvere quale servizio pubblico al servizio dei cittadini.

## CONCLUSIONI

---

### Rinnovamento e Cambiamento

- Il ricambio generazionale non può prescindere da un rinnovamento dei modelli **organizzativi** e **culturali** che accompagnano l'apparato pubblico dalla sua nascita.
- Per questo, il cambiamento per essere tale e per avere un peso, deve nascere prima **dentro ognuno di noi**.

Solo così potremmo arrivare a far assomigliare la nostra p.a. a quella dei paesi più evoluti.

