

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
LAZIO - SEZIONE PRIMA BIS
ATTO DI MOTIVI AGGIUNTI

Sul ricorso n. 2476/2011

integrato da motivi aggiunti proposto dalla

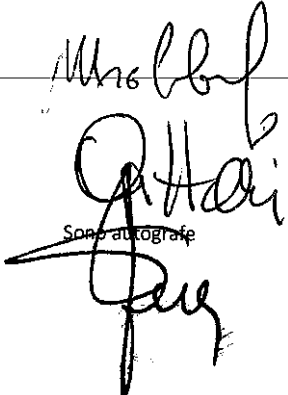
- la F.L.P. – Federazione lavoratori pubblici e delle pubbliche funzioni, con sede in Roma, via Aniene,, 14, C.F.: 97172020584, in persona del segretario generale e rappresentante legale pro tempore, Marco Carlomagno e della F.L.P. Difesa – coordinamento nazionale dei dipendenti civili del ministero della Difesa, in persona del coordinatore nazionale Giancarlo Pittelli, rappresentati e difesi, anche disgiuntamente tra loro, dagli avvocati Stefano Viti, C.F.: VTI SFN 58T14 H501B, p.e.c.: stefanoviti@ordineavvocatiroma.org e Michele Mirengi, C.F.: MRN MHL 64S14 H501A p.e.c.: michelemirengi@ordineavvocatiroma.org ed elettivamente domiciliati presso il di loro studio in Roma, viale Bruno Buozzi, 23, giusta delega a margine del ricorso introduttivo, comprensiva della facoltà di presentare motivi aggiunti, nonché giusta delega a margine del presente atto;

- contro il Ministero della Difesa e altri;

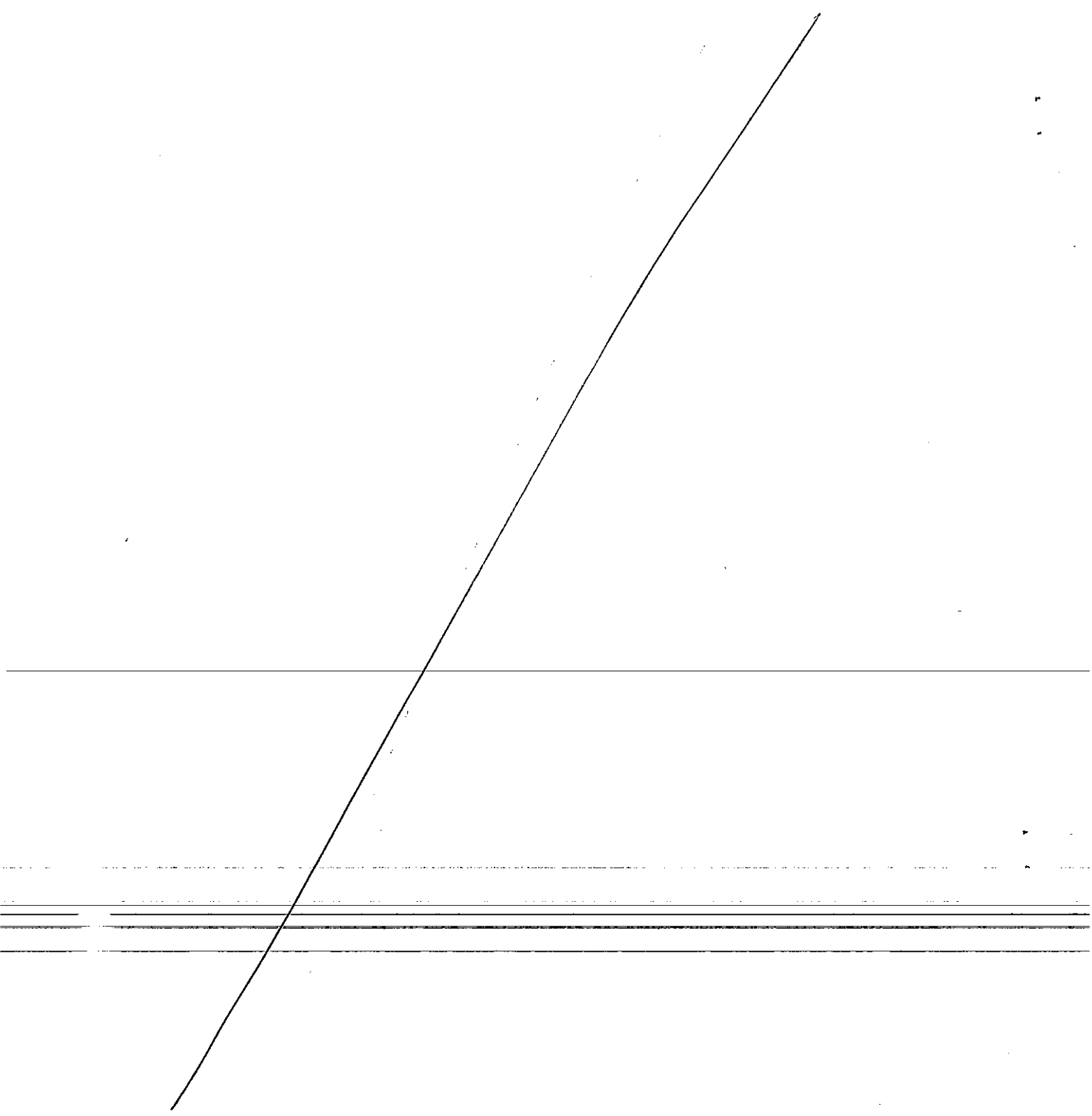
- per l'annullamento del provvedimento in data 10 novembre 2015, successivamente conosciuto, con il quale è stato approvato il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del personale civile delle aree funzionali del Ministero della Difesa;

- per l'annullamento di ogni altro atto, antecedente, presupposto, connesso e consequenziale.

I sottoscritti, Marco Carlomagno Giancarlo Pittelli, nella rispettiva qualità di segretario generale rappresentante legale pro tempore della F.L.P. e di coordinatore nazionale della F.L.P. – Difesa delegati agli avvocati Stefano Viti e Michele Mirengi a rappresentarli e difenderli nel presente giudizio, conferendo a medesimi ogni più ampia facoltà, ivi comprese quelle di presentare memorie e motivi aggiunti, fare istanze, produrre documenti rinunciare agli atti del giudizio nominare e delegare altri difensori in ogni fase del presente grado di giudizio ed eleggono domicilio presso iol di loro studio in Roma, viale Bruno Buozzi, 32. Autorizzano il trattamento dei propri dati personali, ai sensi delle disposizioni di cui al decreto legislativo 1906 del 2003 e successive modificazioni e integrazioni


Sono autografe

ALL INFORMATION CONTAINED
HEREIN IS UNCLASSIFIED
DATE 08-09-2010 BY 60322 UCBAW/SJS



PREMESSA

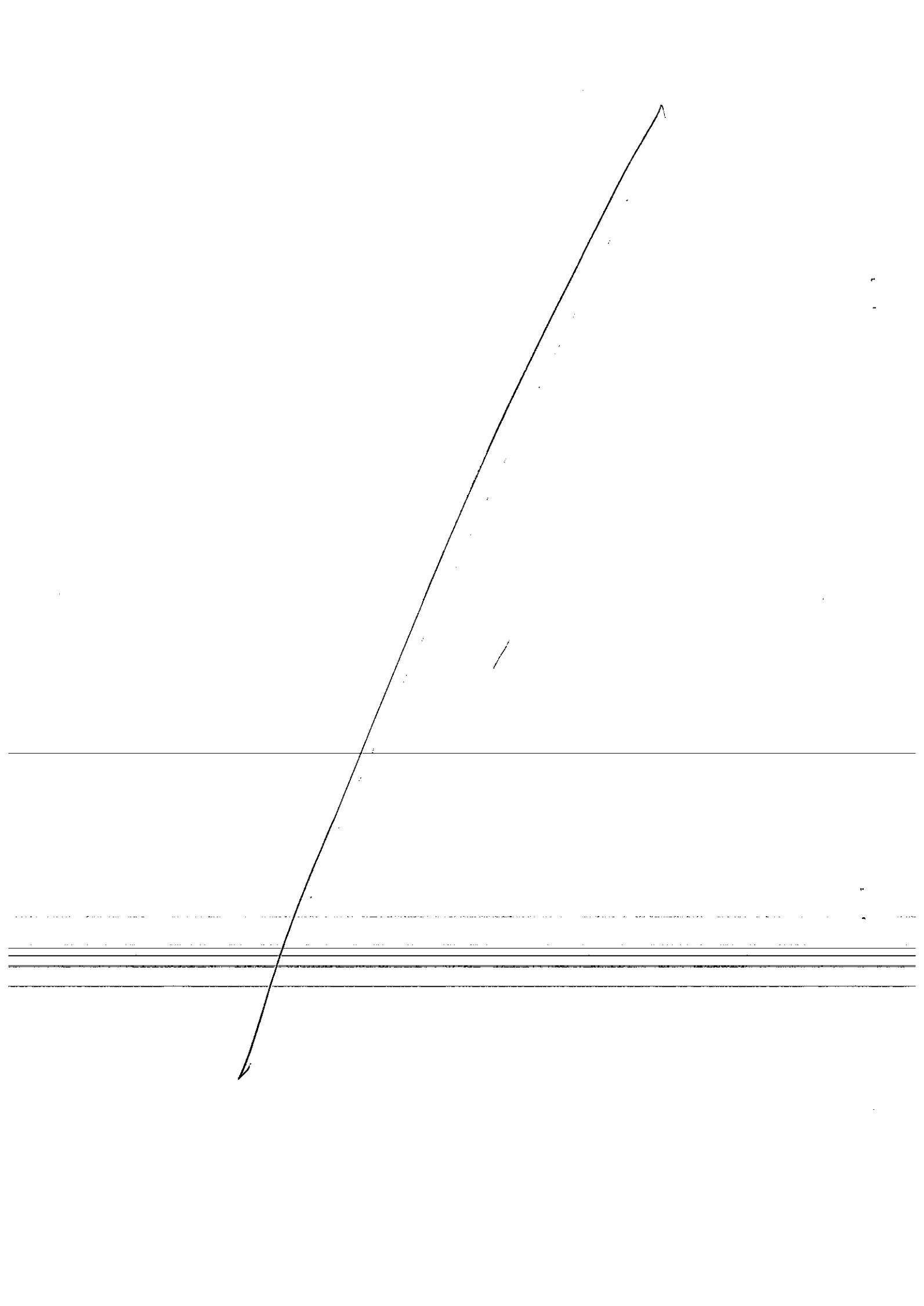
Con il ricorso di cui in epigrafe, notificato in data 11 marzo 2011, depositato in data 23 marzo 2011, la F.L.P impugnava la direttiva n. M_D/GOIV/2010/CONT/A-8/0001130 del 23 dicembre 2010, concernente il sistema di valutazione della performance individuale del personale civile del Ministero della Difesa, instando per la sospensiva del provvedimento impugnato.

La ricorrente deduceva la illegittimità dell'atto impugnato sotto plurimi profili.

In particolare, la ricorrente, premessa una ricostruzione del quadro normativo di riferimento e, segnatamente, delle disposizioni al riguardo dettate c.d. "*Decreto Brunetta*" rilevava come la implementazione del sistema di valutazione della performance, presupposto per la erogazione delle correlative quote di salario accessorio, non potesse prescindere dalla previa definizione degli obiettivi dei singoli enti, distaccamenti e reparti, alla cui stregua valutare l'apporto recato dai singoli lavoratori al raggiungimento di essi.

Rilevava altresì la ricorrente, come la direttiva impugnata, nella misura in cui, in spregio alla regolamentazione collettiva vigente, aveva disposto di procedere alla erogazione delle quote di salario accessorio collegate alla performance, indipendentemente da qualsivoglia interlocuzione con le organizzazioni sindacali.

Infine, la ricorrente, pur nella consapevolezza delle specificità dell'Amministrazione della Difesa in ragione della compresenza presso di diversi enti e reparti di personale civile e militare e, segnatamente, del diverso ordinamento/status del personale militare (in regime di diritto pubblico) rispetto al personale civile (regime di diritto privati), rilevava come, proprio in ragione di ciò, non si palesava ragionevole che la valutazione del personale civile potesse essere operata da ufficiali delle Forze armate.



Osservava al riguardo la ricorrente come l'articolo 17, lett. e) bis del decreto legislativo 165 del 2001, introdotto dall'articolo 39 del "*Decreto Brunetta*" avesse espressamente previsto la non delegabilità da parte del dirigente della funzione di valutazione.

Ciò anche in ragione del fatto che lo svolgimento dell'attività valutativa e, segnatamente, la differenziazione dei giudizi è destinata a refluire nella valutazione dello stesso dirigente.

Ne conseguiva che, poiché gli ufficiali delle Forze armate (proprio in ragione della peculiarità del loro status e delle speciali disposizioni che ne disciplinano la valutazione) non sarebbero soggetti al diviso meccanismo di valutazione della performance, l'attribuzione a costoro di poteri valutativi del personale civile, nella misura in cui si era privo di ricadute sulla valutazione dello stesso Ufficiale, introduceva una evidente deviazione dal canone del buon andamento ed imparzialità.

Alla Camera di Consiglio del 4 maggio 2011, fissata per l'esame della domanda cautelare, su suggestione del collegio, la causa veniva rinviata per l'esame alla più appropriata sede di merito.

L'udienza di merito veniva dunque fissata per il giorno 24 aprile 2012.

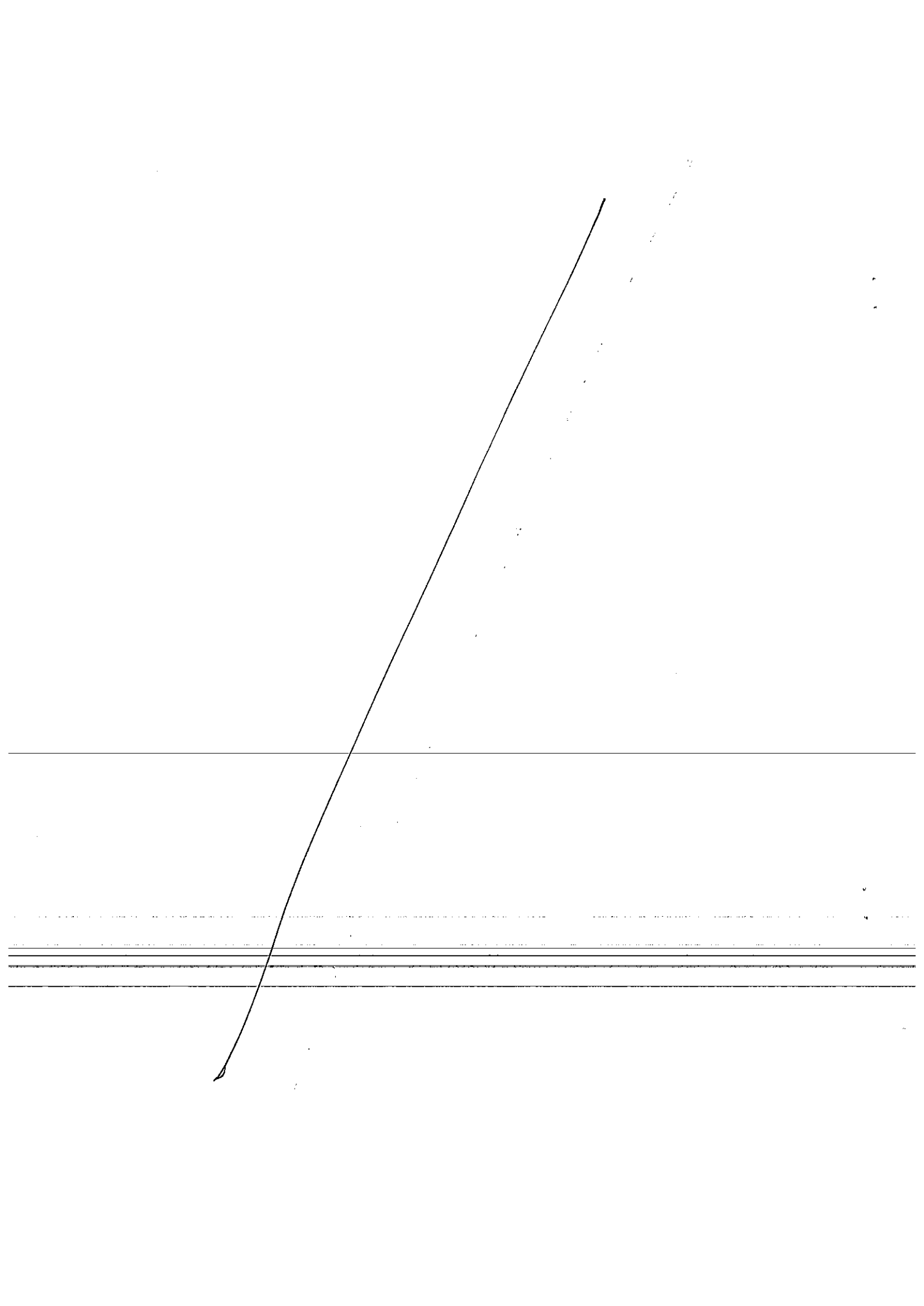
Senonché, proprio in ragione delle difficoltà applicative manifestatesi con riferimento alle specificità del Dicastero della Difesa, lo stesso Ministero, nelle more, disponeva il differimento del procedimento di valutazione.

In ragione di ciò, la causa veniva cancellata dal ruolo della predetta udienza di merito del 24 aprile 2012

* * *

Con il provvedimento oggetto del presente atto di motivi aggiunti, il Ministero della Difesa ha approvato il "*sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del personale civile delle aree funzionali*".

Avverso tale atto la F.L.P. propone il presente ricorso per motivi aggiunti, instando per il suo annullamento per i seguenti



MOTIVI

Violazione, errata e falsa applicazione art. 3 decreto legislativo 150 del 2009; violazione, errata e falsa applicazione articolo 5, comma 11 bis decreto legge 95/2012, convertito in legge 135/2012 violazione art. 97 Cost.; eccesso di potere, difetto di presupposti, violazione art. 1375 c.c.

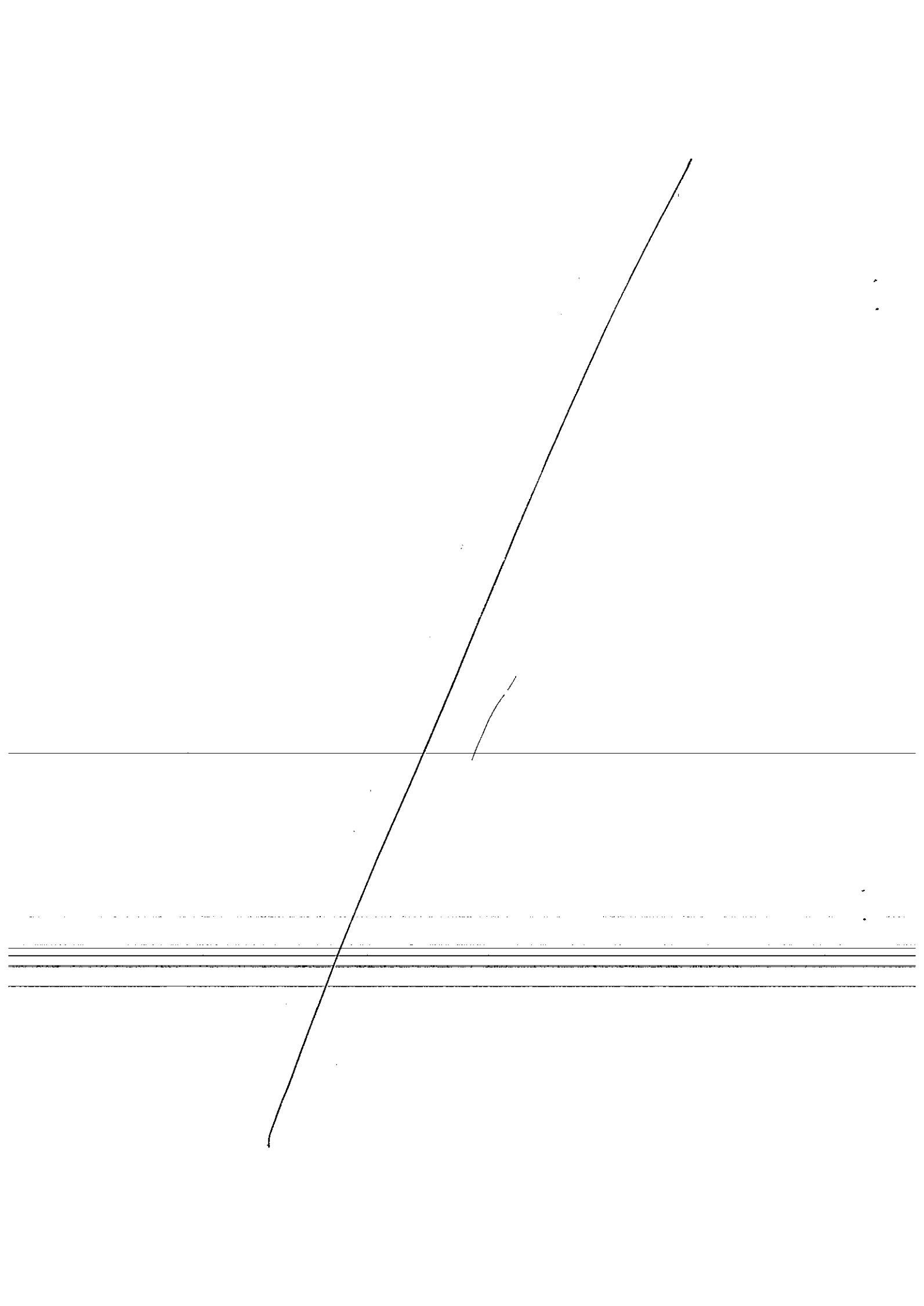
La disposizione di cui al punto 5.2 del provvedimento in discorso ha previsto che *“il presente sistema di valutazione della performance individuale del personale civile non dirigenziale dell’Amministrazione Difesa sostituisce quello approvato il 23 dicembre 2010 ed ha effetto con decorrenza dal 1 gennaio 2016”*.

Secondo il precedente punto 1.1. *“la misurazione della performance individuale”* sarà *“effettuata in relazione al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali, al contributo alla performance dell’unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati in conformità al disposto di cui all’articolo 5, comma 11 bis del decreto legge n. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012”*

Al riguardo si sottolinea che il citato articolo 5, comma 11 bis del decreto legge 95 del 2012, convertito in legge 135 del 2012 ha disposto che *“la misurazione e valutazione della performance del personale è effettuata dal dirigente in relazione:*

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;*
- b) al contributo assicurato alla performance dell’unità organizzativa di appartenenza e al comportamento organizzativi dimostrati”*.

L’implementazione del sistema di valutazione della performance postula, dunque, che siano previamente definiti gli obiettivi delle singole unità organizzative.



Pare evidente, infatti, come la determinazione di tali obiettivi costituisca l'indefettibile presupposto logico-giuridico per poter dar corso alla attività di valutazione della performance.

La corretta attuazione del meccanismo di valutazione della performance individuale, postula, invero, che, avuto riguardo ai processi di gestione economico-finanziaria e di programmazione strategica debba dapprima essere data evidenza alle linee strategiche ed operative dell'Amministrazione.

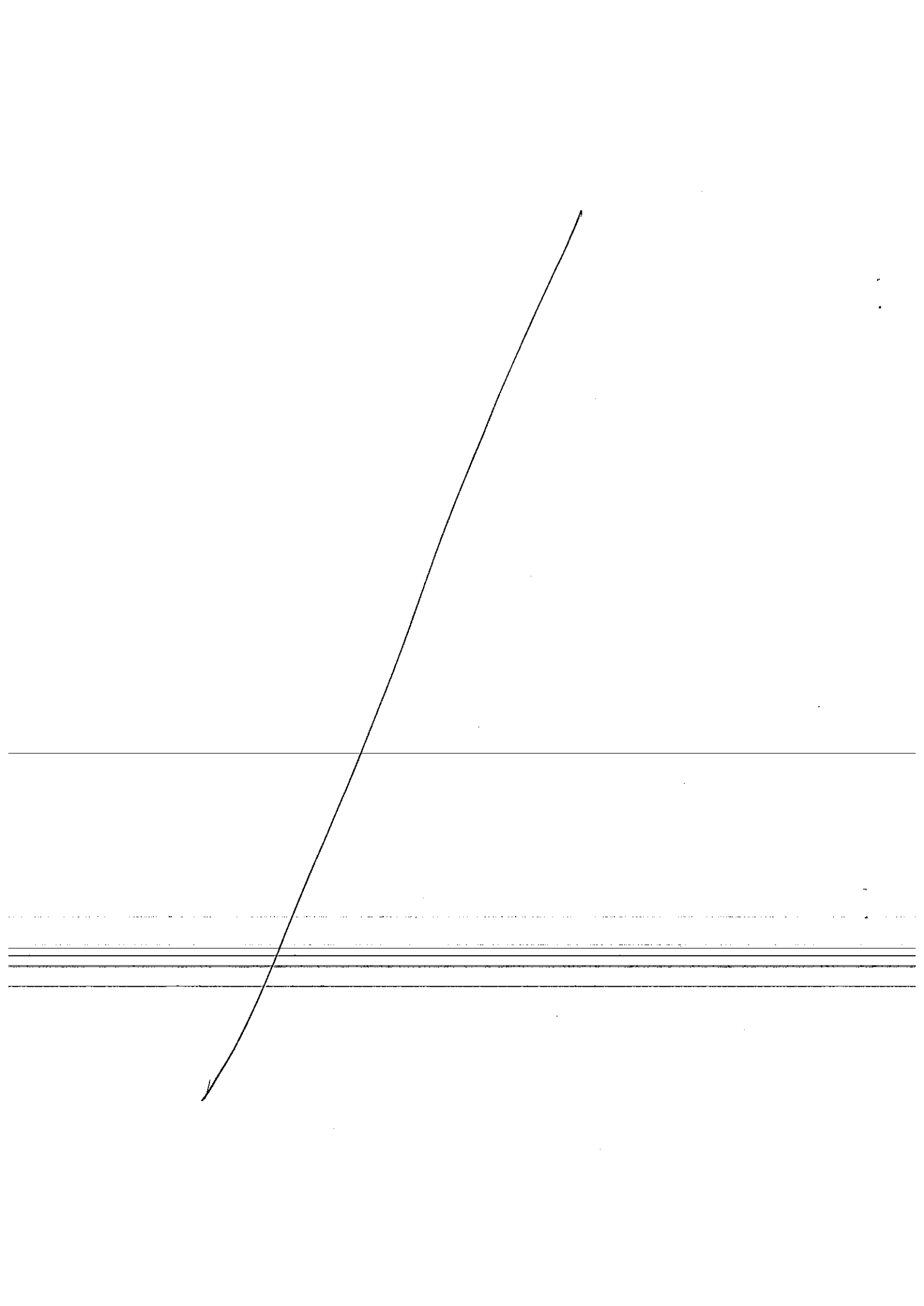
La definizione di tali linee di intervento strategico compendiate nel "*piano della performance*", tuttavia, costituisce presupposto per enucleare gli obiettivi della singole articolazioni organizzative dell'Amministrazione (dalle singole direzioni generali, sino alle singole unità organizzative), il concorso al perseguimento dei quali consente di apprezzare e misurare la performance individuale ai fini del pagamento della correlativa quota di salario accessorio.

In sostanza, per i fini che qui interessano, non può ritenersi sufficiente la definizione degli obiettivi strategici (OBS) dell'Amministrazione della Difesa, essendo viceversa necessario che tali obiettivi strategici siano declinati con riferimento alle singole unità organizzative, in guisa tale da definire la performance (organizzativa) di ciascun ente, distaccamento o reparto, che sola, può costituire idoneo parametro alla cui stregua valutare l'apporto del singolo dipendente.

In sostanza, appare necessario che tali obiettivi strategici siano declinati in obiettivi e programmi operativi.

Orbene, il piano delle performance per il triennio 2015 -2015 si limita ad individuare i cosiddetti Obiettivi Strategici (OBS).

Tuttavia, come fatto palese dalle disposizioni del medesimo piano, gli obiettivi operativi costituiscono il "*2° livello della filiera degli obiettivi*" e concorrono alla "*esplicitazione in termini finalistici del complesso dei servizi necessari al raggiungimento del superiore obiettivo strategico*".



I programmi operativi, a loro volta, *“sono formati dall’insieme coordinato delle attività strumentali alla realizzazione del superiore obiettivo operativo, ricomprese in ogni singolo “servizio” del “piano dei servizi”. Per ciascun PO sono inoltre esplicitati: il responsabile, la struttura organizzativa, i livelli qualitativi e/o quantitativi dell’ output da conseguire (cd. livelli dei servizi), le metriche ed i relativi indicatori, le principali fasi ed i tempi di realizzazione”*.

A ben vedere, il citato piano della performance afferma che i c.d. Programmi Operativi (PO) per ciascuno esercizio finanziario del triennio in considerazione sarebbero 319.

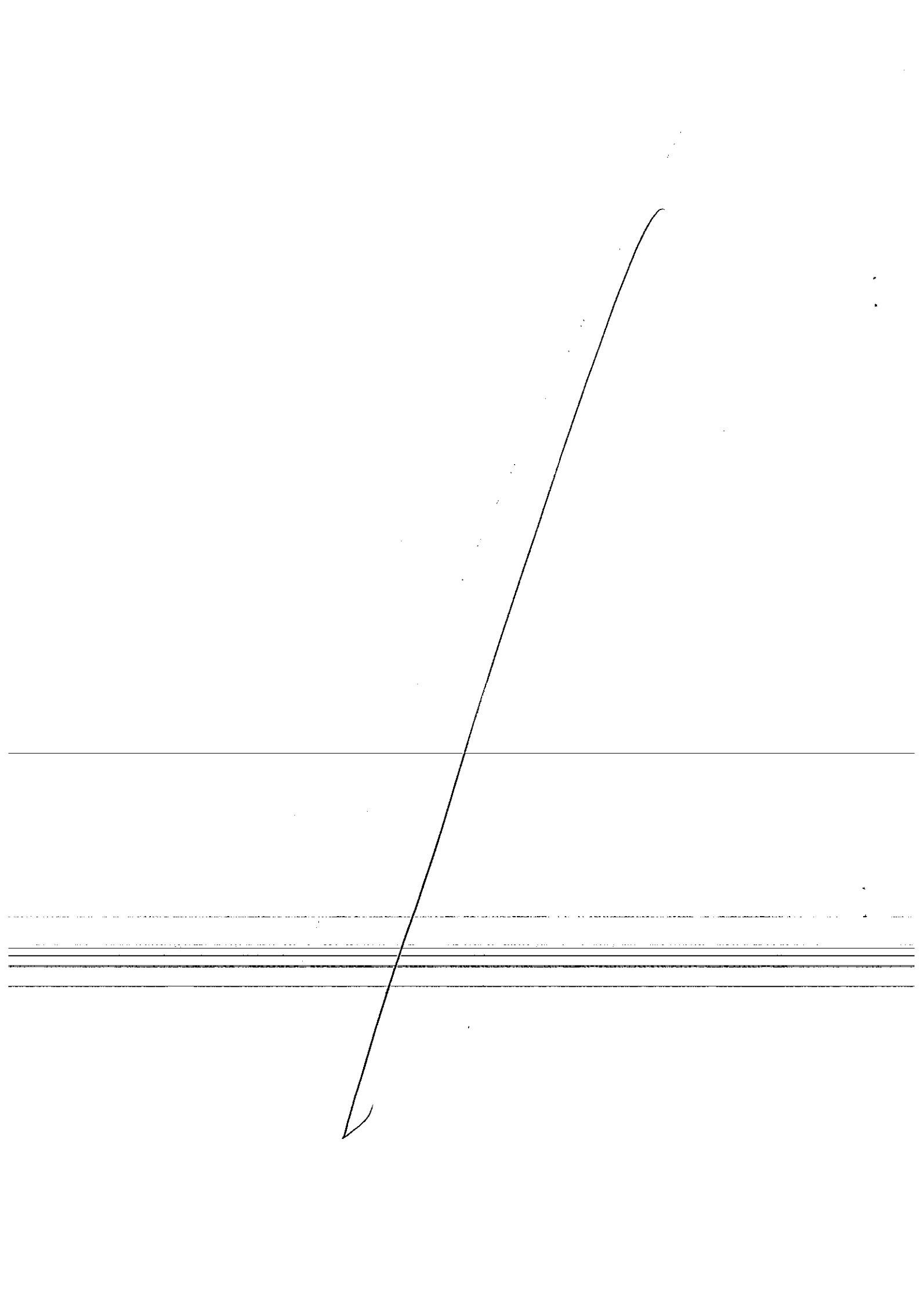
Senonché tali programmi operativi non si conoscono.

Ed infatti, lo stesso piano della performance espressamente prevede che *“allo scopo di contemperare i requisiti di pubblicità e trasparenza, derivanti dalla normativa vigente, con le esigenze di riservatezza correlate alle funzioni istituzionali svolte, il presente piano della performance è strutturato in due distinti tomi: il primo, reso completamente trasparente per i cittadini e gli stakeholder strategici; il secondo, non divulgabile all’esterno dell’amministrazione, racchiude i discendenti obiettivi operativi”*.

Quanto al personale civile, il medesimo piano, si limita ad enucleare gli *“aspetti programmatici”* così compendiatamente:

-sostenere una strategia di valorizzazione della professionalità del personale civile a tutti i livelli dell’organizzazione sviluppandone le potenzialità, consentendo di far emergere le eccellenze e non disperdendo le specifiche competenze nei settori produttivi degli arsenali, degli stabilimenti e dei centri di manutenzione. Ciò, anche attraverso una diversificazione di impiego con una rotazione degli incarichi, nonché, mediante percorsi di formazione progressiva;

- programmare un piano di assunzioni del personale civile, bilanciato con la prospettiva di riduzione prevista dalla revisione dello strumento militare nazionale, al fine di assicurare una alimentazione costante nonché il travaso di competenze tra anziani e giovani, specialmente con riguardo alle specifiche professionalità tecniche;



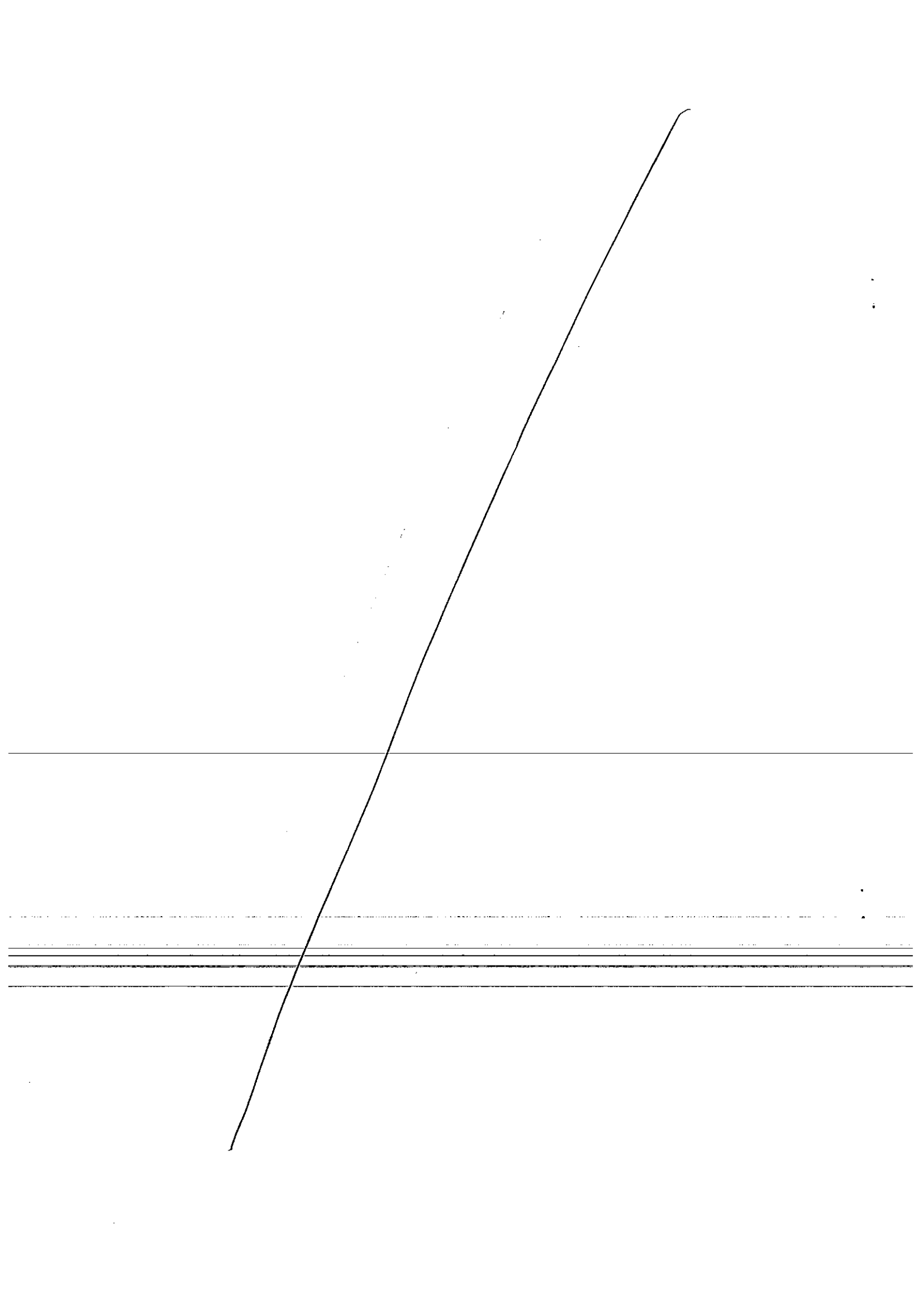
-continuare a dare piena attuazione alle attività di valutazione individuale del personale civile, in applicazione al sistema di misurazione e valutazione della performance individuale;

-aggiornare/completare il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del personale civile della Difesa di livello non dirigenziale, appartenente alla prima, alla seconda e alla terza area funzionale;

-agevolare l'individuazione di soluzioni per la migliore ricollocazione del personale civile a seguito delle ristrutturazioni e soppressioni di enti, tra l'altro conseguenti alla revisione dello strumento militare, anche favorendo procedure trasparenti di reimpieghi e di mobilità interna, nonché ipotesi di mobilità verso altre pubbliche amministrazioni”.

In buona sostanza, gli obiettivi operativi e, segnatamente, i programmi operativi, che costituiscono il parametro di riferimento la misurazione della performance individuale, (che è funzione e misura dell'apporto dato dal singolo dipendente al perseguimento della performance della unità organizzativa cui il medesimo è addetto) non sono noti e conoscibili; mentre gli obiettivi programmatici sono, all'evidenza, talmente generici, da non consentire di assumerli a idoneo parametro di scrutinio della performance individuale.

Senonchè pare evidente che, le esigenze di correttezza e trasparenza della procedura valutativa (l'articolo 3 del decreto legislativo 150 del 2009 prevede, al terzo comma che “*le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance*”), oltre che il rispetto delle coordinate civilistiche di correttezza e buona fede sottese allo svolgimento del rapporto obbligatorio (privatistico) intercorrente tra l'Amministrazione della Difesa ed il personale civile ad essa addetto, postulino che tali obiettivi non solo siano posti, ma anche che siano sufficientemente chiari e puntuali e, soprattutto che siano resi conoscibili ai dipendenti, costituendo parametro ineludibile per il corretto svolgimento della procedura valutativa, consentendo ai dipendenti, non solo di conformare la propria condotta a tali obiettivi e



programmi, ma anche di valutare la correttezza della valutazione che sulla base di essi fosse espressa nei loro confronti.

Sotto questo profilo, le disposizioni di cui al provvedimento in discorso non superano le criticità già rilevate con il ricorso introduttivo del presente giudizio nei confronti della direttiva n. M_D/GOIV/2010/CONT/A-8/0001130 del 23 dicembre 2010.

Ed invero, ove si abbia riguardo al tenore delle schede di valutazione allegato all'atto impugnato, ci si avvede come esse rinviino alla valutazione delle qualità e competenze dei lavoratori declinate su un piano astratto.

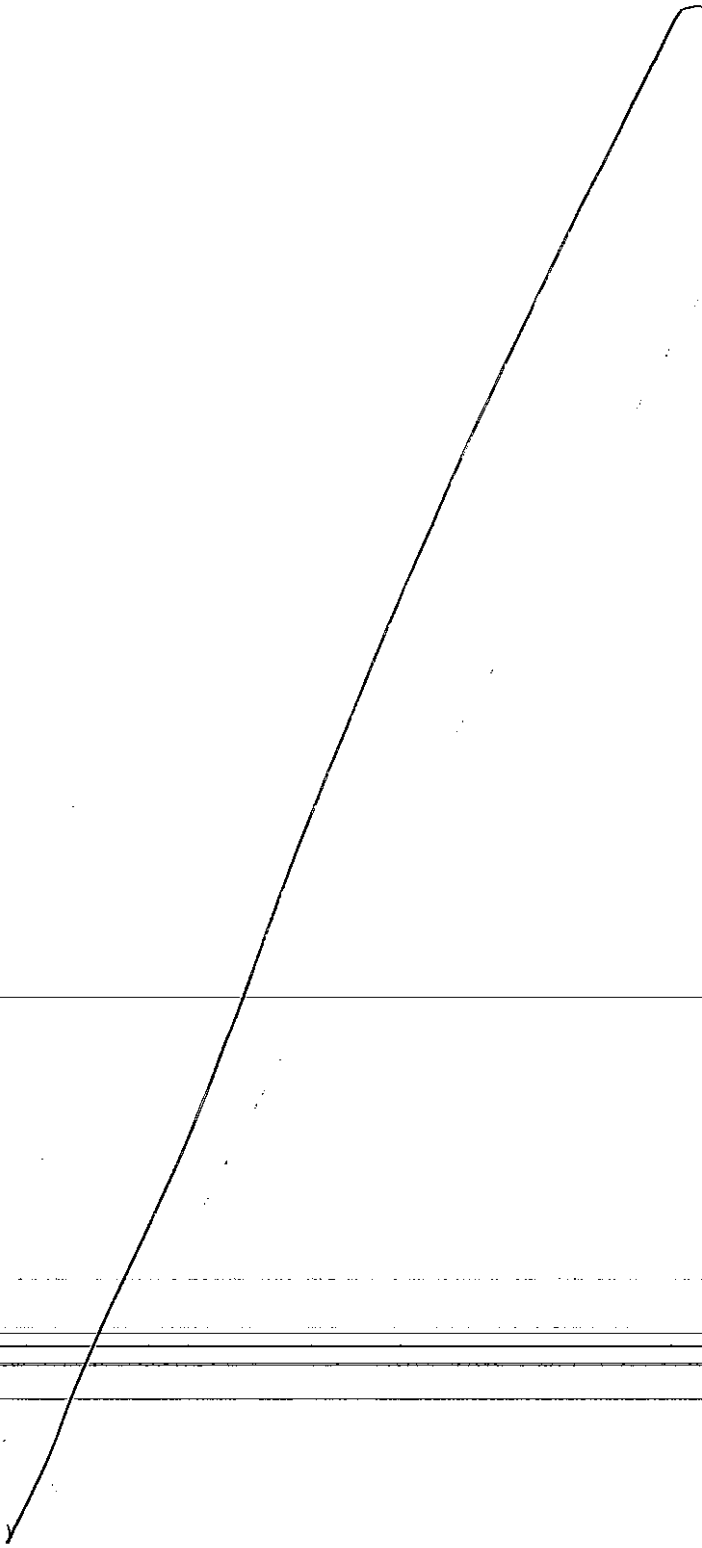
Il giudizio, infatti, appare ancorato ad una (sotto questo profilo) arbitraria valutazione delle qualità professionali (capacità di lavorare in *equipe*, scambio professionale, accuratezza nello svolgimento della mansioni, capacità di "problem solving", autoformazione e scambio professionale, preparazione professionale), che collocandosi su un piano meramente astratto, appare del tutto disgiunta dal riferimento agli specifici obiettivi dell'unità organizzativa e, dunque, dell'apporto concreto dato dal valutando al perseguimento di essi.

P.Q.M.

Si insiste per l'accoglimento del presente ricorso e, per l'effetto, per l'annullamento degli atti impugnati con il ricorso introduttivo e con il presente atto di motivi aggiunti.

Roma, 18 gennaio 2016

avv. Stefano Viti


RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto avv. Stefano Viti difensore della FLP e della FLP Difesa, in virtù dell'autorizzazione del Consiglio dell'Ordine di Roma n. 303/2009 not. rilasciata il 23.04.2009, previa iscrizione ai nn.ri 1107, 1108, 1109, 1110 e 1111 del mio registro cronologico, ho notificato per conto della FLP e della FLP Difesa copia autentica e conforme dell'antescritto ricorso per motivi aggiunti con delega a margine a:

- 1) **MINISTERO DELLA DIFESA**, in persona del Ministro e legale rapp.te pt. dom.to ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 - 00186 ROMA – cron. 1107 con raccomandata n. 76692349940-8;

Avv. Stefano Viti



- 2) **ORGANISMO INDIPENDENTE PER LA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE**, in persona del legale rapp.te p.t. dom.to ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 - 00186 ROMA- cron. 1108 con raccomandata n. 76692349941-0;

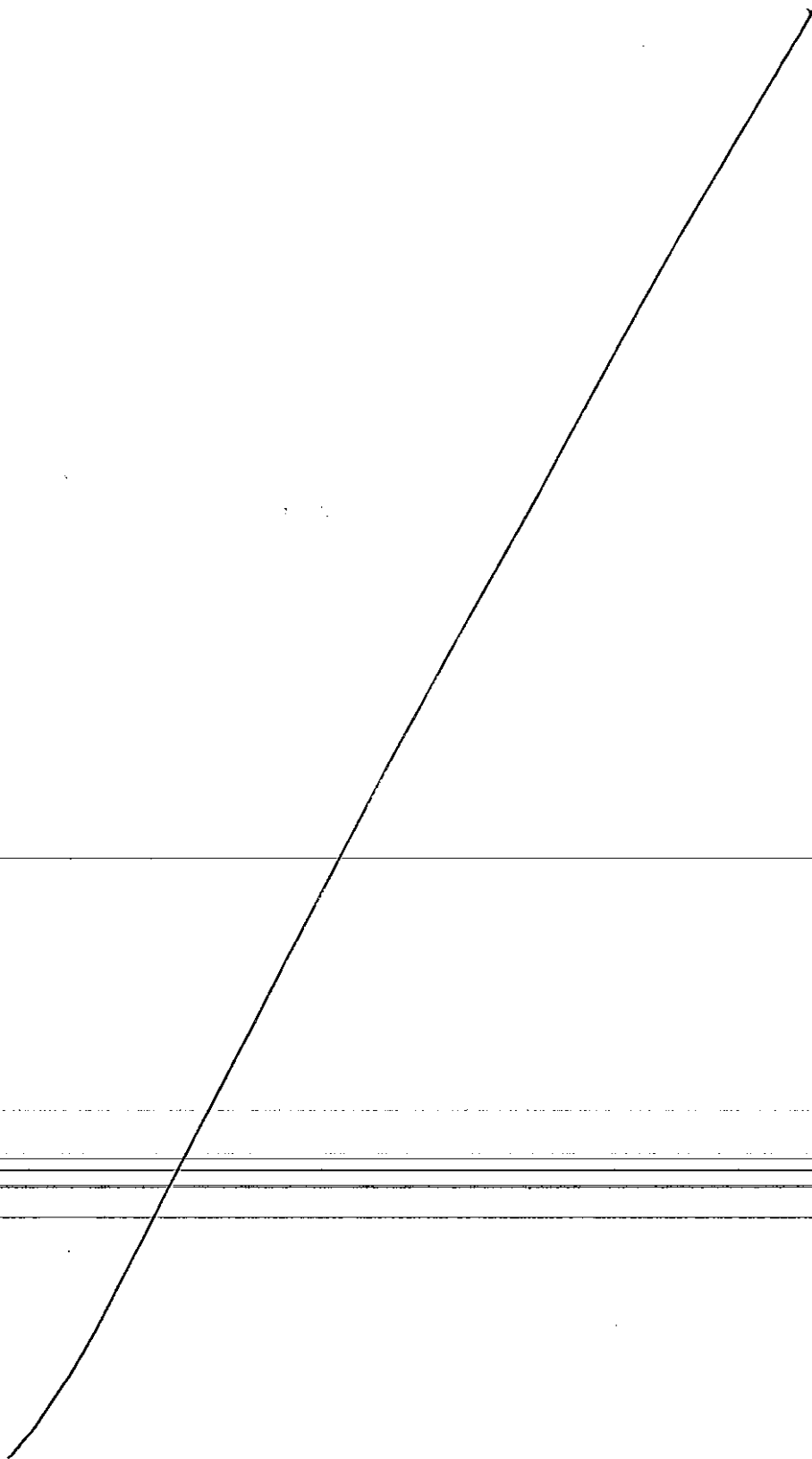
Avv. Stefano Viti


- 3) **COMMISSIONE PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E LA INTEGRITA' DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**, in persona del legale rapp.te p.t. dom.to ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 - 00186 ROMA – cron 1109 con raccomandata n. 76692349942-1;

Avv. Stefano Viti


- 4) **ORGANISMO INDIPENDENTE PER LA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE**, in persona del legale rapp.te p.t. dom.to presso la sede Via XX Settembre 123/A – 00186 Roma – cron. 1110 con raccomandata n. 76692349943-2;

Avv. Stefano Viti




5) COMMISSIONE PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E LA INTEGRITA' DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, in persona del legale rapp.te p.t. dom.to presso la sede Via del Corso 476 – 00186 Roma – cron. 1111 con raccomandata n. 76692349944-3;

Ivi trasmettendone copia autentica e conforme per mezzo dell'ufficio postale: *ROMA 52*



Avv. Stefano Viti
[Handwritten signature]

