

Il futuro del lavoro pubblico dopo la Riforma Brunetta

Anno 6 N. 10/ 2009

Per una Pubblica amministrazione plurale

di **Laura Cortina**

Dopo gli Emoticon, eccoci alla Riforma della Pa in tutta la sua compiutezza. Settantaquattro articoli, per cinque capitoli tematici, che ridefiniscono i principi e riorganizzano la mastodontica macchina organizzativa dello Stato. Obiettivi, oggi come sempre da quando si parla di amministrazione pubblica: produttività, efficienza, risparmio e trasparenza. Il 9 settembre il Consiglio dei ministri ha dato il via libera al Decreto attuativo della Legge Brunetta, dopo il confronto in Conferenza unificata e una serie di scambi bipartisan. Le materie su cui si interviene sono molteplici, ma le questioni di base fanno capo sostanzialmente ad alcuni ambiti specifici del lavoro pubblico. Questioni peraltro assai controverse, come evidenzia il dibattito che ospita questo numero di Governare il territorio.

In sintesi: la contrattazione sindacale viene fortemente ridimensionata ai soli ambiti connessi al rapporto di lavoro e al trattamento economico, l'organizzazione del lavoro (uffici, incarichi ecc...), passa totalmente in mano all'amministrazione, il sistema premi-produttività si organizza su quote e fasce di merito, il dirigente pubblico viene chiamato ad un rinnovato ruolo di responsabilità. Si aggiungono inoltre una serie di nuovi - e meno nuovi - criteri di licenziabilità del dipendente (rifiuto immotivato al trasferimento, reati contro la pubblica amministrazione, certificazione mediche false ecc...) e si istituisce una nuova Authority, garante e istituto di controllo delle performance amministrative.

Senza entrare troppo nel merito della nuova Riforma, richiesta che abbiamo rivolto al gruppo di esperti che firmano gli interventi di questo numero di Governare il territorio, come associazione che rappresenta il sistema delle autonomie locali e regionali, c'è doveroso sottolineare che la Pubblica amministrazione italiana è un'organizzazione plurale fatta di amministrazioni diverse, per compiti, ruoli di governo e funzioni sul territorio. Un federalismo compito non può prescindere da un impegno politico e culturale sempre rivolto alla valorizzazione di questa molteplicità di istituzioni centrali e territoriali.

Ci preoccupa inoltre che l'intervento legislativo possa, al di là delle buone intenzioni, risolversi nei fatti in una manovra centralista che destituisca gli enti locali dal ruolo fondamentale di istituzioni concorrenti al buon andamento del sistema Paese e che possa ledere il valore dell'autonomia del governo locale, principio imprescindibile di uno Stato federalista così come sancito dal Titolo V della Costituzione.

Luci e ombre sul ruolo degli Enti locali

di **Gaudenzio Garavini, Direttore Generale Comune di Bologna**

Inizio parlando di cambiamento non tanto dal punto di vista "ordinamentale" ma sul piano del "fare", dei comportamenti nelle organizzazioni pubbliche. Questo approccio assume ancora più valore in un momento nel quale al centro della discussione istituzionale vi è una ulteriore riforma della Pubblica amministrazione, la legge delega n.15 e il relativo decreto attuativo n. 150, che è stato esaminato nella Conferenza unificata del 29 luglio scorso e che aveva visto nella settimana precedente un serrato confronto tecnico con le rappresentanze delle Regioni e delle Autonomie con la positiva conseguenza di profondi cambiamenti nei suoi contenuti rispetto al testo approvato originariamente dal Consiglio dei Ministri.

E' importante che la discussione sulla necessità di modernizzare le organizzazioni pubbliche si concretizzi non solo negli aspetti ordinamentali, non è infatti la prima volta che nel nostro Paese e nelle diverse PA assistiamo a iniziative "riformatrici" di carattere legislativo, regolamentare, ecc... Dovremmo però chiederci perché siamo ancora qui a porci gli stessi interrogativi e problematicità, certo è importante che alla luce dell'esperienza degli anni che passano da una riforma all'altra si mettano in cantiere correttivi e riforme anche radicali, si ha, al contrario, l'idea invece di essere "punto e a capo", con gli stessi problemi al centro della discussione, dando l'impressione che nulla sia cambiato nei "fondamentali" del funzionamento delle organizzazioni pubbliche. A mio parere così non è, molte organizzazioni pubbliche funzionano, molte altre no e noi sappiamo che oggi sempre più sono i sistemi più che le eccellenze che permettono di fare la differenza in termini di competitività e non c'è dubbio che il nostro sistema pubblico nel suo complesso non porta "valore" al livello di competitività generale del Paese.

Quindi come si concretizza il tanto declamato cambiamento? Come tradurre la riforma in cambiamento e perché in troppi casi questo non è avvenuto? Direi che il punto di partenza, trascurato nella discussione di questi mesi, è di ragionare sulla efficienza delle pubbliche amministrazioni; solo quando c'è efficienza occorre attivare un sistema premiante per la dirigenza e i dipendenti, qualora infatti il premio si erogasse sul merito, ma lo si facesse in organizzazioni complessivamente inefficaci, non avremmo risolto il problema. Se questo è vero perché tanta enfasi su

alcuni meta problemi o principi generali di riforma, che fra l'altro vengono riproposti da circa 15 anni, e non si cerca di essere più incisivi come parte datoriale sulle modalità di individuazione delle PA nelle quali erogare o no sistemi incentivanti? Perché non è stata data attuazione al DPCM di cui all'art. 76 comma 5 della legge 133 di oltre un anno fa (sono di gran lunga trascorsi i 90 gg previsti per la sua emanazione) nel quale dovrebbero essere individuati criteri e indici di virtuosità e obiettivi di risparmio delle pubbliche amministrazioni?

Nel merito del decreto n. 150/2009 gli aspetti più significativi che hanno cambiato notevolmente il testo originario del decreto attuativo della legge 15, sono relativi all'art. 60 comma 1, là dove c'è la definizione degli incrementi retributivi da parte del Governo e dove viene previsto un meccanismo di sola consultazione delle autonomie. Gli Enti locali ritengono importante quel passaggio, cioè l'art. 60, il comma 1 introduce per la prima volta una modalità, pur nella forma della consultazione con la quale il sistema pubblico, Stato e autonomie individuano le risorse da mettere nei rinnovi contrattuali; la formula della consultazione non è stata per gli Enti locali sufficiente come mediazione pur essendo un passo avanti rispetto al testo originario del decreto che non prevedeva neanche la consultazione, a fronte della legge delega, che esplicita l'idea di un rafforzamento del ruolo delle autonomie nel sistema contrattuale e della contrattazione decentrata in particolare.

Un altro punto di dissenso è relativo all'art.58, dove si prevede il parere della Conferenza unificata sulla nomina del presidente dell'Aran; non è infatti comprensibile il parere contrario del Governo rispetto alla nostra proposta di un'intesa sulla nomina del Presidente Aran, a maggior ragione questa nostra preoccupazione si alimenta del fatto che nel frattempo è stata introdotta una ulteriore modifica nel testo, in conseguenza della discussione nelle commissioni parlamentari che dà un ruolo al presidente dell'Aran, come dire, dirimente. Perché alla fine, a seconda di come vota il presidente, si fa la maggioranza sulle decisioni. A maggior ragione quindi l'aspetto della nomina del presidente, di portarlo da parere a intesa, avrebbe garantito maggiormente anche il ruolo unitario dell'Aran.

Un altro articolo che ha visto il dissenso degli Enti locali è l'articolo 59, dove in sostanza noi avevamo proposto che l'ipotesi di contratto, essendo che l'atto di indirizzo va al governo, non vedesse un ulteriore passaggio al governo, nel senso che i comitati di settore, a quel punto si devono assumere la responsabilità della sua approvazione. L'invio dell'atto di indirizzo ha un senso perché, in qualche modo, non essendoci più l'organismo di coordinamento dei comitati di settore, c'è un punto che deve garantire una certa omogeneità a determinati indirizzi generali, anche se secondo noi avrebbe avuto più senso fare il suddetto passaggio in conferenza unificata, ma soprattutto non capiamo il senso di inviare al governo l'ipotesi di contratto, se non quello di appesantire il processo contrattuale. Invece è rimasto questo passaggio che naturalmente non va nella direzione, anche in questo caso della delega, cioè di una semplificazione del procedimento di contrattazione anche attraverso l'eliminazione di controlli non strettamente funzionali a verificare la compatibilità degli accordi collettivi.

E' auspicabile che si superi l'alternativa tra uno spirito riformatore "dal basso", (è sufficiente impostare alcune linee di principio generali e tutto va alla perfezione) e uno "dall'alto", (si fa tutto da Roma e dal Ministero delle funzione pubblica). Noi dobbiamo lavorare per richiedere precisi piani di cambiamento della PA centrale e impegnarci in prima persona per predisporre a nostra volta, per le autonomie, piani di cambiamento.

Se il "datore" di lavoro torna ad essere la politica

di Michele Gentile, responsabile Dip. Funzione Pubblica Cgil

Proviamo a fare un po' di chiarezza sui reali contenuti del decreto attuativo della Legge 15/2009. Se ne è molto parlato. La legge prima ed il decreto ora sono, nel circolo mediatico attivato dal Ministro, lo strumento principe per la lotta "antifannulloni", per i licenziamenti, per il primato del merito. Si è individuato in tale "battaglia" lo strumento principale per un intervento sulla Pubblica Amministrazione in grado di dare le risposte che il Paese si aspetta.

Tutto ciò è stato accompagnato dalla manovra finanziaria triennale varata nel 2008 con il decreto Tremonti con il quale sono stati tagliati ben 34 miliardi di spesa pubblica con le inevitabili ripercussioni sulla funzionalità delle strutture pubbliche centrali, locali e regionali e sui servizi alle persone ed alle imprese. Il Patto di stabilità vigente è frutto di quella manovra.

La cosiddetta "riforma" Brunetta individua due nemici principali nella sua foga regolatoria: il lavoro pubblico ed il sistema di contrattazione, il sistema delle autonomie istituzionali riconosciuto e normato dal Titolo V della Costituzione. Anche in questo campo al federalismo "predicato" segue il centralismo "praticato". La "riforma" muove da una ipotesi ideologica: la politica si deve rafforzare anche nella gestione delle amministrazioni. La dirigenza deve essere strumento "obbligato" di questa riappropriazione. Il lavoro pubblico viene piegato a questa operazione e contrariamente a quanto avviene nel "diritto del lavoro", nel rapporto tra lavoratore e "datore di lavoro" nel settore pubblico quello che va tutelato è il datore di lavoro politico e per esso la dirigenza che comunque va "obbligata ad ottemperare le decisioni della politica, a pena di sanzione".

E' da questa analisi di chiaro tenore autoritario che nascono i provvedimenti. L'abbandono sostanziale della contrattazione e della privatizzazione del rapporto di lavoro a favore del ritorno al primato della legge con i vincoli che lo stesso decreto pone alla contrattazione: questi sono i pilastri del decreto e gli effetti sul lavoro.. Abbandonare il primato della contrattazione sia nazionale che "decentrata" significa il peggioramento delle condizioni di lavoro nelle strutture pubbliche e la manomissione del sistema di autonomia organizzativa del quale proprio la

contrattazione è strumento fondamentale. Anche attraverso questa scelta del decreto si pratica il centralismo autoritario.

La disdetta, di dubbia legittimità costituzionale, di tutti i contratti integrativi vigenti dal 2012 per il sistema delle autonomie per ricondurre la disciplina contrattuale alle previsioni del decreto e a quanto previsto circa la destinazione per legge di una quota prevalente del salario accessorio (oggi mediamente il 30% della retribuzione) alla valutazione individuale, o alla valutazione individuale che deve avvenire suddividendo il personale in fasce in numero non inferiore a tre e la forte riduzione del peso del contratto nazionale significa appunto la manomissione di tutte quelle scelte organizzative "autonome" portate avanti con la contrattazione nazionale e soprattutto di secondo livello oltre che la riduzione delle retribuzioni dei lavoratori. Si rischia di tornare agli 8000 contratti di lavoro.

La norma contenuta nell'art. 1 della Legge 15 prevede un sistema generalizzato di deroghe ai contratti attraverso le leggi nazionali e regionali; i regolamenti e gli statuti. La politica può definire con questi strumenti misure a favore di lavoratori o di gruppi di lavoratori sui quali i contratti non possono più intervenire. Le deroghe per legge divengono sistema con buona pace del rigore di spesa contro la politica clientelare. Vengono messe in discussione scelte retributive necessarie per cogliere le peculiarità del sistema organizzativo delle autonomie locali (le posizioni organizzative; le indennità di funzione; la stessa indennità di comparto). Di tutto ciò non si parla, mentre si fa un gran parlare di merito e di valutazione individuale. In realtà si costruisce ex novo un sistema di valutazione unico, centralizzato, sottomesso alla politica, gerarchizzato che nega in nome della centralità della funzione amministrativa il pluralismo del sistema dei servizi a partire da quelli territoriali o sanitari o delle stesse agenzie (pure osannate dal Governo). Tutto ciò si riverbera anche nel ruolo della dirigenza che diviene "strumento" obbligato di attuazione delle scelte della politica. Si tratta di una sorta di istituzionalizzazione del concetto di dirigenza assolutamente dipendente dalle scelte della politica. Si può affermare che viene a cadere la distinzione tra politica ed amministrazione. Tutto ciò apre un grande problema di costituzionalità del provvedimento.

Nel rapporto con le Regioni e gli enti locali rimangono forti punti di dissenso politico proprio sulla contraddizione tra centralismo e federalismo. Occorre però dire che mentre il sistema regionale e locale ha cercato di ristabilire almeno "parzialmente" l'equilibrio scaturente dalla previsione costituzionale dell'autonomia di Regioni ed Enti locali, rimane inalterato l'impianto di ripubblicizzazione del rapporto di lavoro e di decontrattualizzazione che chiaramente si applica in tutte le pubbliche amministrazioni.

La cosiddetta "riforma Brunetta" è da contrastare per far tornare centrale il grande tema della riforma delle amministrazioni pubbliche, ancora più necessaria in una fase di attuazione della legge 42. Serve una riforma nella quale la contrattazione nazionale e di secondo livello siano lo strumento per coniugare la qualità dell'agire pubblico con la qualità del lavoro. I due temi non sono né debbono essere antitetici. Era questa la sfida della "seconda privatizzazione del rapporto di lavoro" nata quando si iniziò a discutere di federalismo "a Costituzione vigente". Questa rimane la sfida davanti a noi e siamo intenzionati a portarla avanti senza ripensamenti.

Una legge dalla parte dei cittadini, non contro i fannulloni

di Michele Scandroglio, deputato Pdl, membro Commissione XI Lavoro Camera dei Deputati

Se introdurre principi che fanno capo alla trasparenza, all'efficienza, all'efficacia, alla valutazione, alla valorizzazione del merito viene semplicemente considerata una dichiarazione di guerra ai fannulloni, agli scansafatiche, ai furbetti, allora bisogna dire con franchezza che c'è qualcuno che non ha avuto la pazienza di leggere tutto quanto contenuto nella Legge.

Perché alla fine, il vero intento della Legge è piuttosto quello di rendere più agile e snella l'amministrazione pubblica, da sempre lenta, farraginoso e spesso del tutto inadatta a rispondere concretamente, in termini di qualità e di tempo, alle esigenze dei cittadini. Essa, infatti, mette in campo tutta una serie di misure che costringono anche l'amministrazione pubblica a ragionare in vista del conseguimento di obiettivi e della valutazione del raggiungimento degli stessi.

Così, tutto quanto fa riferimento ai cosiddetti fannulloni (per altro una netta minoranza dei lavoratori pubblici) si manifesta alla fine di un processo di valutazione terza del lavoro svolto e ne è quindi un corollario, non il principio ispiratore, né il punto di partenza. In ogni caso sarebbe più giusto parlare di premialità o di meritocrazia, analizzando e pubblicizzando maggiormente gli elementi della Legge che vogliono essere uno sprone per tutti i lavoratori dell'amministrazione pubblica – e sono tanti – che con grande professionalità e poche soddisfazioni o incentivi, credono nel lavoro che giornalmente svolgono.

Se infatti la Legge prevede l'obbligo «di predisporre gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e di rilevare, in via consuntiva quanta parte degli obiettivi dell'anno precedente è stata effettivamente conseguita», è chiaro che all'interno della stessa si deve aprire un percorso virtuoso e onesto che consenta di valutare se gli obiettivi sono stati raggiunti ed eventualmente, qualora la risposta fosse negativa, comprendere le ragioni del fallimento e

individuare i responsabili. Proprio perché è pubblica è necessario che l'amministrazione inizi a lavorare in considerazione della propria efficacia ed efficienza, dal momento che lo fa per, e con, i soldi dei cittadini. Questo aspetto della valutazione, che sarà estesa «a tutto il personale dipendente e anche ai comportamenti dei dirigenti» e alla quale sarà assicurata «piena indipendenza e autonomia» grazie alla creazione dei Nuclei di valutazione non può e non deve spaventare. Si tratta di principi che ciascuno di noi, in seno alla propria azienda, esercizio commerciale, fin anche dentro alla propria famiglia, pretende e applica. In ogni situazione il mancato conseguimento di un risultato deve condurre ad una riflessione, anche quando imponesse scelte dolorose: questa è trasparenza, i fannulloni c'entrano relativamente!

E poi bisogna essere onesti, la Legge intende premiare il merito e introduce semplicemente dei criteri che possano consentire le progressioni di carriera non più solo in ragione dell'anzianità di servizio, ma in virtù dei meriti realmente acquisiti. Solo in casi gravissimi sono previste misure punitive, ma sfido chiunque a non licenziare un proprio dipendente che «abbia recato grave danno al normale funzionamento degli uffici di appartenenza per inefficienza o incompetenza professionale»: abbia quindi creato un danno che coinvolge non solo se stesso, ma anche i colleghi o addirittura l'intera struttura. Fuori da ogni inutile demagogia è il momento di ammettere che questa Legge la chiedevano tutti gli Italiani, tutti quelli che trovano chiusi gli uffici pubblici, che aspettano mesi per ottenere un documento, che non ottengono le risposte che vorrebbero.

Allo spirito riformatore dovranno seguire impegno e coerenza

di Carlo Paolini, Docente Spjal

Il decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre di attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni costituisce una sfida per l'intero sistema amministrativo italiano. Gli obiettivi ed i criteri direttivi per realizzare questa ulteriore riforma erano stati fissati, come si sa, nella legge di delega n. 15/2009 fortemente voluta, come il decreto attuativo, dal ministro Brunetta.

Gli interventi contenuti in tali ultime fonti vengono ad incidere sia in modo correttivo che innovativo sullo statuto del lavoro pubblico, con particolare riferimento ai compiti e alle responsabilità della dirigenza e correlativamente, ai fini di dare effettività al ruolo dei dirigenti, degli organi di indirizzo politico. Ciò ha comportato, come si riprenderà nel prosieguo, un intervento di consistente correzione delle regole sul riparto tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva.

Numerosi sono, poi, gli istituti rivisitati dalla riforma secondo la logica di dare alla pubblica Amministrazione una spinta capace di renderla competitiva a livello europeo. Si pensi, per fare un esempio, all'esigenza di riconsiderare metodi e criteri di accesso in modo da selezionare una dirigenza orientata all'innovazione, all'efficienza, alla responsabilizzazione verso i cittadini e verso le rispettive strutture. E pure al diverso rapporto fra i comitati di settore (rafforzandone il ruolo) e l'Aran in modo che le strategie contrattuali di spettanza dei Comitati di settore possano contare sulla grande capacità professionale di studio, monitoraggio e documentazione per l'esercizio della contrattazione collettiva garantita dall'Aran, affrancata da ogni presenza di carattere politico e sindacale. E inoltre alla riprocedimentalizzazione della contrattazione con riduzione del numero dei comparti e con rafforzamento del regime dei controlli riguardo ai costi e al rispetto da parte della contrattazione decentrata dei vincoli stabiliti da quella nazionale, nonché da principi della normativa che si sta esaminando.

Si tratta, come si vede, solo di brevi cenni a tematiche e argomenti che richiederanno comunque specifici approfondimenti e che, data la loro rilevanza istituzionale, non mancheranno di rilievi critici. Più specificamente con queste brevi note intendiamo tuttavia soffermarci prevalentemente su quelli che si ritiene costituiscano la trama centrale del disegno della riforma, vale a dire al complesso degli interventi che rendano l'Amministrazione efficiente e rispondente alle aspettative della domanda di servizi e prestazioni, nonché massimamente trasparente per il cittadino contribuente e fruitore dei servizi. Tali obiettivi, come detto, hanno come riferimento essenziale, oggetto degli interventi riformatori, la dirigenza e la sua effettiva responsabilizzazione. Già si diceva che il disegno riformatore riguarda tutto il sistema pubblico, quindi anche l'amministrazione territoriale degli enti locali. Si tratta di enti dotati, come si sa, di proprie potestà normative e autorganizzatorie garantite, dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, da disposizioni di rango costituzionale. Rispetto all'originaria impostazione dello schema di decreto legislativo approvato dal Governo sono intervenute non secondarie modificazioni in sede di intesa raggiunta nella Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 a tutela delle prerogative delle Regioni e degli Enti Locali. Agli articoli 16 e 31 sono indicate le disposizioni di diretta applicazione e quelle da considerarsi di principio che implicano l'esercizio della potestà autonomistica di adeguamento. Il criterio seguito è quello che fa scattare l'applicabilità della normativa statale in caso di mancato adeguamento ai principi entro il termine del 31 dicembre 2010, ancorché con il meccanismo della recessività della normativa statale comune all'emanazione di quella locale.

Il termine del 31.12.2010 è l'arco temporale in cui continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti all'entrata in vigore del decreto. Vanno tuttavia ricercate nel decreto le disposizioni innovative o correttive del Decreto legislativo n. 165/2001 che entrano in vigore con decorrenza precedenti a tale data di fine 2010.

Per esempio, gli organismi indipendenti di valutazione della performance di cui ogni ente locale, singolo o in forma associata, si deve dotare, sentita la commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, devono essere nominati entro il 30 aprile 2010. Inoltre va evidenziato che in base all'art. 65, entro la stessa data del 31.12.2010, debbono essere adeguati i contratti collettivi integrativi attualmente vigenti al nuovo riparto fra contrattazione collettiva e fonti unilaterali (legge e, sulla base di essa, atti organizzativi e autonome determinazioni dei dirigenti). In mancanza, in contratti collettivi integrativi vigenti cessano la loro efficacia dal 1 gennaio 2011 e non sono ulteriormente applicabili. Si deve subito notare che anche laddove si sia in presenza di disposizioni di principio quale cornice da sviluppare dalle fonti locali, in effetti si è tutt'altro che di fronte a formule generali suscettive di lasciare ampi spazi autodeterminativi; basta una prima lettura per rendersi conto che nella più parte dei casi i principi delineano impostazioni molto stringenti e omogenee riservando all'autonomia locale aspetti specificativi e di dettaglio. Ciclo di gestione della performance (art. 4), programmazione degli obiettivi (art. 5,c.2), sistema e ambiti di misurazione e valutazione della performance sia dei dirigenti che quella sul personale da parte dei dirigenti (artt. 7 e 9) emergono già strutturalmente caratterizzati in tali disposizioni (di principio) da richiedere poca fantasia per la loro applicazione agli Enti locali. Sulla trasparenza e rendicontazione della performance di cui al capo III del Titolo II sembrano aversi spazi maggiori, tuttavia in un campo ove la forma di pubblicità e accessibilità ai dati segue modalità per lo più già sperimentate e generalmente seguite. Se poi si riconosce (art. 14) ad ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, il diritto di dotarsi di un proprio Organismo indipendente di valutazione della performance, la sua nomina deve essere tuttavia preceduta dal parere della Commissione nazionale di cui all'art. 13 ed essa è tenuta a realizzare indagini annuali sul benessere organizzativo dei dipendenti ed il grado di condivisione del sistema di valutazione sulla base di appositi modelli forniti dalla Commissione nazionale, cui deve poi riferire l'esito delle indagini stesse.

Sulla delicatissima materia del merito e dei premi (Capi I e II del Titolo III), ove sono contenuti i principi: sui criteri e modalità per la valorizzazione del merito e incentivazione della performance (art. 18), sulle progressioni economiche e di carriera (artt. 23 e 24), sull'attribuzione di incarichi e responsabilità (art. 25), si dovrà trovare il modo perché, sebbene superando del tutto le criticate distribuzioni a pioggia, si possano collegare i principi di premialità selettiva, anche per quel che attiene le progressioni economiche e di carriera, alle specifiche politiche di sviluppo e innovazione organizzativa e funzionale che i singoli enti sapranno concepire e mettere in atto. Pur nella consapevolezza che la normativa "Brunetta" incide in modo profondo nel sistema amministrativo locale, se ne deve sottolineare la forte potenzialità positiva sui comportamenti delle strutture amministrative (dirigenti e personale). Senza un efficace ciclo di gestione delle performance e dei sistemi di misurazione e valutazioni non si avranno riconoscimenti dei meriti, con relativi premi e progressioni. L'obbligo della trasparenza creerà quella casa di vetro dove i comportamenti saranno sotto gli occhi di tutti e quindi oggetto - verrebbe da dire - di controllo democratico.

Naturalmente la realizzazione degli obiettivi virtuosi non scaturisce certo, come insegnano gli organizzatisti, direttamente dalle prescrizioni normative. Occorre che lo "spirito" di tale normative si traduca in comportamenti, impegni e atteggiamenti coerenti con gli obiettivi riformatori che si intendono realizzare. Quindi sarà rilevante l'instaurarsi di un approccio positivo da parte dei vari attori organizzativi e istituzionali. E' una riforma da accompagnare giorno per giorno, con impegno e fantasia. E qui si deve tornare su uno dei capisaldi della riforma. Il ruolo e la responsabilizzazione della dirigenza pubblica. Il dirigente deve essere messo pienamente in grado di rispondere alla buona organizzazione e del buon andamento delle strutture cui è preposto. La responsabilità sugli assetti organizzativi e sulla gestione delle attività deve essere demandata esclusivamente agli atti organizzativi (sulla base della legge) e alle autonome determinazioni dei dirigenti. Il dirigente deve essere dotato dei necessari poteri ma deve essere assoggettato alle responsabilità dei risultati, che implicano capacità di dirigere il personale, saperlo motivare, saperlo giudicare, saper distribuire meriti e sanzioni. In tal senso è stata integrata ed in parte modificata la disciplina sulla dirigenza (titolo IV, capo II) e sulla contrattazione (titolo IV, capo IV).

Per tutto il personale è stata infine integrata e modificata la disciplina sulle sanzioni disciplinari e la responsabilità dei dipendenti pubblici. Si tratta di modifiche incisive che apriranno un periodo di approfondimenti, di confronti, anche di modifiche e aggiustamenti, e di lavoro. Una buona ed efficiente pubblica Amministrazione è un bene di interesse generale e centrale per il Paese. La riforma andrà quindi applicata con questo spirito.

Norme a rischio di pratiche discrezionali e persino clientelari

di **Pietro Barrera, Direttore Centro Luigi Pinciani**

Il Decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n.150, sembra aver corretto il tiro rispetto all'impostazione assolutamente centralista e statalista del primo schema di Decreto "Brunetta", varato l'8 maggio dal Consiglio dei ministri. Evidentemente il confronto con il sistema delle autonomie territoriali, in sede di Conferenza unificata, non è stato

inutile né rituale.

La chiave di volta è - dovrebbe essere - nell'art.74, che richiama alla potestà legislativa esclusiva dello Stato 17 articoli (erano 27 nel testo iniziale), ne qualifica altri 14 come "principi generali dell'ordinamento" a cui dovranno adeguarsi le amministrazioni regionali e locali, e cancella il riferimento inizialmente previsto ai "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", come ulteriore leva per giustificare la pervasività delle disposizioni statali. Il confronto in Conferenza unificata lascia un'altra traccia importante negli artoccoli 16 e 31, rispettivamente a conclusione del Titolo II, "misurazione, valutazione e trasparenza delle performance", del Titolo III, "merito e premi", che puntualizzano il margine di autonomia riconosciuto a Regioni ed Enti locali. La novità più interessante è il meccanismo previsto per l'adeguamento, con una sorta di "doppia e simmetrica cedevolezza": Regioni ed Enti locali hanno tempo fino al 31 dicembre 2010 per adeguarsi; fino all'adeguamento, continueranno ad applicarsi le disposizioni fin qui vigenti, ma in caso di inerzia, spirato il termine, scatterà la piena applicazione delle disposizioni del decreto legislativo, altrimenti riferite solo alle amministrazioni statali, fino all'emanazione della disciplina regionale e locale.

Il successo "strappato" in Conferenza unificata ha alimentato nel mondo delle autonomie un clima da scampato pericolo. Mi domando se questo stato d'animo sia pienamente giustificato, o se piuttosto ci sia una sorta di "pudore", con il tentativo di nascondere in due scarni elenchi, di disposizioni immediatamente precettive e di principi generali cui adeguarsi, una realtà molto più ingombrante. Comincio dal dato più evidente. Il Decreto "Brunetta" realizza una radicale revisione del d.lgs.165/2001, con 31 articoli modificati e 11 nuovi articoli aggiuntivi. Insomma, la legge quadro sul lavoro pubblico è completamente stravolta, e l'incidenza della riforma sull'organizzazione amministrativa delle autonomie territoriali deve essere valutata in questo contesto. Così, ad esempio, tutte le disposizioni in materia di dirigenza e quelle in materia di reclutamento del personale costituiranno "principi" a cui adeguarsi, in forza degli art.27 e 35.7 del d.lgs. 165.

Ci sono poi qua e là, disseminate nel decreto legislativo, altre disposizioni dimenticate nel "riassunto" dell'art.74. Il caso più significativo è all'art.13 (relativo alla "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche") Il suo secondo comma così recita: "mediante intesa tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Anci, l'Upi e la Commissione sono definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5, 6 e 8". Si legga soprattutto il comma 6: quattordici "lettere" che attribuiscono alla Commissione compiti assai ampi (ancorché di difficile realizzazione), compresa l'analisi a campione del piano e della relazione sulla performance degli enti territoriali, e la conseguente formulazione di "osservazioni e specifici rilievi". La Commissione - salvo per quest'ultimo inciso - sembra concentrata, con funzioni puntuali e penetranti, sulle sole amministrazioni dello Stato (non a caso il sistema delle autonomie non ha alcuna voce nella sua composizione). I protocolli potrebbero però estenderne il "raggio d'azione" a tutte le istituzioni territoriali, con la conseguente previsione di una disciplina unitaria (centralista?) - cito a mo' di esempio - della struttura dei piani e delle relazioni della performance, dei parametri e dei modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione, dei requisiti per la nomina dei componenti dell'organismo di valutazione.

In tema di dirigenza, un evidente "incidente normativo" deriva dalle modifiche all'art. 19 del 165, con l'esplicita imposizione del rispetto dei commi 6 e 6-bis (limiti per il conferimento di incarichi dirigenziali "esterni") a tutte le amministrazioni pubbliche. E' vero che l'innovazione è stata sollecitata dalla Commissione affari costituzionali del Senato, ma ne deriverà comunque un problema interpretativo per la sovrapposizione con l'art.110 del Tuel (visto che l'art.1.4 richiede la deroga espressa delle norme del medesimo testo unico), e per le numerose disposizioni regionali sulla stessa materia. E resta l'impressione sgradevole di una tecnica legislativa che da una parte elenca in modo sobrio e limitato le disposizioni che legittimamente si impongono all'insieme delle pp.aa., e dall'altro dissemina qua e là altre norme con la medesima ambizione.

Il valore "di principio" delle disposizioni sul reclutamento è particolarmente significativo per gli effetti dell'art. 51 (modifica dell'art.35/165), secondo cui "il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato". Personalmente giudico questa disposizione la meno condivisibile, la più devastante, la più immorale dell'intero decreto legislativo, Il bizzarro riferimento alla "parità delle condizioni per l'accesso" sembra proprio la classica *excusatio non petita*, per una disposizione che afferma l'esatto contrario, consentendo - sulla base di argomentazioni fantasiose - di limitare la partecipazione ad un concorso pubblico ai residenti nel territorio di una determinata regione o provincia, o addirittura di un Comune (e perché no di un quartiere, magari per assumere un "vigile di prossimità" o un operatore sociale "radicato nella sua comunità"?). Spero, attendo che la Corte sia investita della questione, in relazione ai principi stabiliti dagli articoli 51 e 97, ma anche ai valori fondamentali proclamati negli articoli 3, 4 e 5, e al limite insuperabile posto alle autonomie territoriali dal primo comma dell'articolo 120.

Altrettanto gravi e serie saranno le conseguenze dell'art.54 (art.40.3-ter/165): "qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione". Non a caso, con brutale

sincerità, l'articolo 2 del 165 viene modificato sul suo nocciolo essenziale ("l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi"), per fare salve le "concessioni unilaterali" derivanti da questo articolo e dal nuovo art.47-bis ("tutela retributiva dei dipendenti pubblici"). La contrattazione si appresta così a diventare un rito cortese, tra una parte giuridicamente in grado di decidere comunque per conto proprio, ed un'altra che, con il cappello in mano, spera in un accordo per legittimare il proprio ruolo. E le amministrazioni - ogni regione, ogni ente locale, anche il più piccolo comune - potranno "forzare" ulteriormente l'equilibrio, esercitando la propria potestà regolamentare "protette" dalla nuova formulazione dell'articolo 2 del d.lgs. 165 già definita con il primo articolo della legge d15. Qualcuno potrebbe riconoscerci la massima esaltazione dell'autonomia territoriale: a me pare piuttosto il viatico per prassi discrezionali e persino clientelari, scambi con le lobbies più agguerrite e politicamente sostenute, scelte di fatto incontrollabili, con buona pace della "ottimizzazione della produttività" del lavoro pubblico.