

alan newsletter

LA VALORIZZAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO. IL PUNTO DI VISTA DEGLI STUDIOSI

Audizioni al Senato su ddl 847 e 746

Già dalla precedente legislatura forte è risultata la convinzione che la riforma delle amministrazioni e del lavoro pubblico, operata negli anni '90, avesse bisogno di essere adeguatamente implementata.

Sia da parte degli studiosi che dagli addetti al mondo del lavoro pubblico i punti di maggiore criticità su cui operare gli opportuni interventi sono stati individuati nella scarsa economicità e qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni e nella insufficiente presenza di efficaci strumenti di valutazione e controllo del loro operato che fossero anche tesi alla incentivazione del capitale umano ad iniziare dalla dirigenza.

Il progetto di Legge-delega finalizzato alla "ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico" (A.S. n. 847) si inserisce in tale processo, assumendo come obiettivi:

- la convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato;
- la revisione della disciplina in materia di contrattazione collettiva;
- l'innovazione della disciplina in tema di valutazione sulle strutture e sul personale;
- la valorizzazione del merito e l'incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa;
- la revisione della normativa sulla dirigenza pubblica;
- la modifica della disciplina in tema di

sanzioni disciplinari e di responsabilità dei dipendenti pubblici.

Al progetto di legge governativo è stato successivamente congiunto il disegno di legge "Norme in materia di trasparenza e valutazione dell'efficienza e del rendimento delle strutture pubbliche e dei loro dipendenti..." (A.S. n. 746) di iniziativa dell'opposizione il cui nucleo fondamentale è costituito dalla tematica dei controlli da attivare per il tramite di un organismo indipendente.

La discussione si è, pertanto, sviluppata in Commissione avendo a riferimento entrambi i testi con una disponibilità al confronto che ha permesso già in quella sede di operare significative correzioni al progetto originario. Tale metodo, finalizzato a raccogliere sollecitazioni non solo politiche, è stato ulteriormente confermato dalla effettuazione di audizioni di professori e studiosi del lavoro. Dalle loro analisi, dagli approfondimenti, dai suggerimenti e anche dalle loro critiche è possibile ricavare preziose indicazioni sia per la contingente discussione sia per un più generale dibattito; riteniamo, perciò, particolarmente utile darne pubblicazione riservandoci di seguire l'iter del provvedimento nel prossimo numero, anche per verificare quanto delle osservazioni, delle proposte e delle correzioni abbia trovato positiva accoglienza.

Intervento di **Lorenzo Bordogna**
Ordinario di Sociologia dei processi
economici e del lavoro e Presidente
Corso di *Management Pubblico*
Università di Milano

A. OSSERVAZIONI GENERALI

1. Il ddl Brunetta-Tremonti n. 847/2008 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico) riguarda i temi principali che sono dal 1992-'93 al centro del processo di riforma della Pubblica Amministrazione: disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 1); contrattazione collettiva nazionale e integrativa (art. 2); valutazione delle strutture e del personale (art. 3); merito e premialità (art. 4); dirigenza pubblica (art. 5); sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici (art. 6).

Il ddl Ichino-Treu-Finocchiaro e altri firmatari, n. 746/2008, copre un punto cruciale di questi temi, ovvero quello della trasparenza e della valutazione delle strutture pubbliche e dei dipendenti. Un punto cruciale perché nella Pubblica Amministrazione la valutazione svolge un ruolo fondamentale, essendo spesso assenti o strutturalmente deboli i meccanismi di mercato che servono a misurare e correggere le *performances* delle organizzazioni e a segnalare, attraverso l'*exit*, l'insoddisfazione di clienti/utenti. Un punto, anche, che ha portata 'trasversale' perché ha importanti ricadute su molti altri aspetti del funzionamento delle pubbliche amministrazioni, del trattamento del personale e delle relazioni sindacali. I due ddl hanno in comune un tratto di fondo: entrambi collegano la riforma del lavoro pubblico, ed in particolare delle relazioni sindacali nel settore, con la riforma più generale della Pubblica Amministrazione, della sua organizzazione. Questo era un tratto caratterizzante anche della riforma del 1992-'93 (Cassese-Amato) e in parte del 1997-'98 (Bassanini-D'Antona). In particolare, in quel disegno il

potenziamento della contrattazione collettiva, come principale metodo di regolazione del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali, doveva essere preceduto da, o almeno procedere di pari passo con, il rafforzamento e la responsabilizzazione del datore di lavoro pubblico, sia a livello centrale che decentrato (Bordogna, 2007a). Come insegnano gli studiosi più accreditati in materia (nella maniera più chiara il grande teorico inglese del pluralismo, H. A. Clegg), solo in presenza di un genuino contrasto di interessi tra le due parti il metodo negoziale può sviluppare i suoi preziosi effetti benefici (flessibilità, adattabilità, condivisione delle soluzioni adottate, ecc.); in caso contrario, la contrattazione collettiva è una mistificazione, i suoi esiti sono inefficienti ed è quasi inevitabile che si sviluppino comportamenti collusivi tra le parti invece che effetti benefici. Nel nostro caso, comportamenti collusivi a spese di altri livelli dell'amministrazione ed in ultima istanza dei contribuenti. La responsabilizzazione del datore di lavoro pubblico, specie a livello decentrato, era ed è quindi una pre-condizione essenziale per una applicazione virtuosa del metodo negoziale di regolazione degli interessi. Nella prassi applicativa, soprattutto dopo il 1997-'98, questo legame tra riforma del lavoro pubblico e responsabilizzazione dell'amministrazione e del datore di lavoro pubblico non si è realizzato, o si è realizzato in misura insoddisfacente. Per quanto riguarda in specifico le relazioni sindacali, da più parti si è sottolineato come alcune delle maggiori distorsioni registrate negli anni recenti (specie un uso improprio nella contrattazione integrativa di istituti, anche virtuosi, introdotti dalla contrattazione nazionale, che ha portato a forti divaricazioni con il settore privato) siano precisamente riconducibili ad una debolezza del datore di lavoro a livello decentrato (si possono vedere i contributi di Dell'Aringa 2007, Vignocchi 2007 e Bordogna 2007a, indicati in bibliografia).

Il mancato riconoscimento di questo aspetto, e della specificità del datore di lavoro pubblico rispetto a quello privato, ha portato a sottovalutare i possibili effetti perversi di una importazione ingenua nel settore pubblico - ovvero senza adeguati accorgimenti istituzionali - di tecniche e pratiche che nel settore privato possono operare in maniera virtuosa, come è stato il caso del potenziamento della contrattazione decentrata dopo il 1998-'99. Accorgimenti istituzionali volti precisamente ad assicurare che l'attribuzione di maggiore autonomia a livello decentrato in materia negoziale sia strettamente correlata alla responsabilità in capo al datore di lavoro decentrato di reperire le risorse che decide di utilizzare nella contrattazione e nella gestione del personale a tale livello (OECD 2007a; Bordogna 2008). È precisamente da questa dissociazione tra autonomia e responsabilità degli attori, in primo luogo del datore di lavoro, che sono derivate molte delle criticità sopra richiamate.

È quindi condivisibile l'intento dei due ddl di intervenire su questo punto, sulle condizioni di contesto che possono assicurare un rafforzamento del ruolo e della responsabilità del datore di lavoro pubblico, specie a livello decentrato, e per questa via consentire di raccogliere i benefici del metodo negoziale anziché i suoi effetti perversi. Ed opportunamente entrambi i ddl condividono l'impostazione per cui potenziare il datore di lavoro pubblico significa in primo luogo rafforzare la responsabilità dirigenziale, nonché i sistemi di valutazione delle strutture e del personale. In questo quadro anche la riforma dei meccanismi premiali e della contrattazione collettiva può sortire effetti positivi.

2. Per raggiungere questi obiettivi, però, non sembrano opportune, nel ddl n. 847, né la strada di una rilegificazione del rapporto di lavoro e della contrattazione, che potrebbe riportare la situazione non solo a prima della riforma del 1992-'93, ma anche a prima del 1983, né una normazione

troppo dettagliata ed intrusiva (quasi dirigistica) di materie che è bene lasciare invece all'autonomia e responsabilità delle amministrazioni e dei loro dirigenti. Ciò di cui c'è bisogno è di alcuni criteri generali per rafforzare la responsabilità del datore di lavoro pubblico e dare maggiore credibilità alla contrattazione collettiva, non di pre-determinare per legge e prescrivere nel dettaglio, una volta per tutte, modelli organizzativi o comportamenti gestionali che debbano essere universalmente adottati - come indicato invece in vari punti del ddl n. 847. La Pubblica Amministrazione è peraltro una realtà ormai molto diversificata al suo interno, nella quale le attività legate alle tradizionali funzioni autoritative dello Stato sono da tempo state affiancate, e largamente superate in termini di occupati, da attività di produzione ed erogazione di servizi che obbediscono ad una diversa logica organizzativa e gestionale. È irrealistico, e sarebbe teoricamente errato, pensare di poter gestire tayloristicamente una realtà tanto eterogenea con un unico modello organizzativo ottimale, prescritto per legge a tutte le amministrazioni indipendentemente dall'attività che svolgono e dal contesto in cui operano. Va invece reso credibile, e non una mera finzione retorica come spesso è stato nella recente prassi applicativa, quanto affermato nell'art. 5, secondo comma, del D.Lgs. n. 165/2001 (che modifica solo leggermente l'art. 4, D.Lgs. n. 29/93), secondo il quale "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro".

Questa strada è peraltro coerente con l'obiettivo della "convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato" indicato nell'art. 1, comma 1, lettera a del ddl n. 847. Nella consapevolezza che, se nel settore privato il datore di lavoro ha *naturalmente e direttamente* responsabilità delle risorse che autonomamente decide di mettere

nella contrattazione e nella gestione del personale, questa responsabilizzazione nel settore pubblico non si dà 'in natura' ma va attentamente e pazientemente costruita, predisponendo un contesto di vincoli ed incentivi che incoraggino il dirigente ad esercitare effettivamente, e congiuntamente, autonomia e responsabilità.

Indicazioni troppo intrusive e dirigistiche sono invece in contrasto non solo con la norma vigente del D.Lgs. 165, appena richiamata, ma anche con il principio opportunamente esplicitato nell'art. 5, c. 2, lettera a dello stesso ddl n. 847, ove si afferma "la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane", attraverso il riconoscimento della sua *competenza esclusiva* in una serie di materie (enfasi aggiunta). Ciò considerato, segnalo qui sotto alcune osservazioni più specifiche riguardo a tre temi centrali del ddl n. 847 relativi alla dirigenza, alla valutazione e alla contrattazione collettiva.

B. OSSERVAZIONI SPECIFICHE

Dirigenza

Nella Pubblica Amministrazione il ruolo di datore di lavoro è normalmente svolto dai dirigenti: la regolazione di questa figura, specie dei dirigenti di più alto livello, è quindi cruciale. Fatte salve le osservazioni sopra sviluppate, mi limito a segnalare in primo luogo due aspetti che non trovano spazio nel ddl n. 847, che a mio avviso meritano invece considerazione, oltre ad altre osservazioni più particolari.

a. Il primo aspetto, ai fini del rafforzamento della figura del dirigente in materia di gestione del personale e delle relazioni di lavoro, riguarda l'opportunità di mantenere la contrattualizzazione (collettiva) della fascia più alta della dirigenza stessa, quella che principalmente rappresenta e svolge le funzioni del datore di lavoro pubblico, o di valutare se non sia invece

il caso di ricorrere a metodi di regolazione alternativi, pur senza tornare a forme di legificazione. L'esperienza comparata fornisce esempi interessanti in proposito. In Gran Bretagna, ad esempio, nell'Amministrazione centrale dello Stato (*Civil service*, che occupa attualmente circa 500 mila dipendenti), la fascia più alta del personale, composta da circa 3800 *senior civil servants*, è regolata attraverso il sistema dei *Pay review bodies*. Questi sono organismi ristretti e indipendenti, composti da esperti (professori universitari, alti dirigenti privati e pubblici), i quali annualmente raccolgono documentazione, analizzano la situazione economica, sentono (separatamente) le parti ed alla fine stilano un rapporto in cui sono formulate raccomandazioni al Governo, compresi gli incrementi retributivi. Il Governo normalmente accetta queste proposte. Quindi né contrattazione collettiva, da un lato, né, dall'altro lato, legificazione e regolazione unilaterale dei trattamenti dei dirigenti di più alto grado dell'Amministrazione centrale, ma un metodo intermedio che si potrebbe chiamare di "negoziazione a distanza". Si noti, peraltro, che questo sistema dei *Pay review bodies* ormai si applica in Gran Bretagna ad una larga fetta (oltre il 30%) dei dipendenti pubblici, tra cui praticamente l'intera sanità pubblica (oltre 1 milione di dipendenti) ed i docenti delle scuole pubbliche. Se non si vuole adottare questo sistema, occorrerebbe forse prevedere procedure *ad hoc* per la contrattazione collettiva di questa fascia di personale (l'alta dirigenza), e forse anche per la loro rappresentanza sindacale, al fine di evitare evidenti conflitti di interesse ed il rischio di pratiche collusive.

b. In secondo luogo, è opportuno considerare che nella Pubblica Amministrazione italiana, oltre alla debolezza dei criteri meritocratici per l'accesso alla dirigenza, vi è anche un problema di numerosità dei dirigenti in rapporto all'insieme degli occupati. Senza considerare la dirigenza medica e

veterinaria del Comparto Sanità, e pur tenendo conto di differenze da comparto a comparto, i dirigenti italiani sono molto numerosi rispetto al totale dei dipendenti pubblici, con una marcata proliferazione, dalla fine degli anni Novanta, anche dei dirigenti di più alto grado (dirigenti generali). Questa proliferazione pone un duplice problema. Da un lato un problema organizzativo, perché è evidente che risulta difficile fare funzionare in maniera efficace una struttura in cui troppo diffuse sono le responsabilità dirigenziali; ciò significa, peraltro, che molti dirigenti sono probabilmente tali solo di nome, ma non esercitano le funzioni e le responsabilità che dovrebbero corrispondere alla carica. E, in secondo luogo, un problema di costi, anche perché le retribuzioni dei dirigenti sono, dalla fine degli anni Novanta, cresciute in misura molto maggiore di quelle del restante personale, avvicinandosi alle retribuzioni dirigenziali del settore privato.

È bizzarro, peraltro, che spesso il dibattito politico e la stampa quotidiana si concentrino con grande clamore su un aspetto che è (relativamente) secondario, almeno in termini comparativi, ovvero il numero eccessivo dei dipendenti pubblici italiani, e invece trascuri del tutto una anomalia che è reale e che ha effetti che dovrebbero destare maggiore preoccupazione, rappresentata dalla quota eccessiva di dirigenti. Circa il numero dei dipendenti pubblici, l'analisi comparata mostra che in Italia, in rapporto al totale della popolazione, esso è notevolmente inferiore non solo a quello dei paesi nordici, ma anche di Francia e Gran Bretagna: nel 2004/2005, i pubblici dipendenti italiani (forze dell'ordine e forze armate incluse, in totale poco più di 3,5 milioni di lavoratori) erano il 6,1% sul totale della popolazione, in Francia 8,6%, in UK 9,9%, in Finlandia 12,6%, in Danimarca 15,6% ed in Norvegia 16,8% (Bordogna 2007b). In Italia vi è semmai un problema di distribuzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni - distribuzione funzionale, settoriale e territoriale; non

un problema di numeri eccessivi. Mentre il problema esiste per quanto riguarda i dirigenti.

Si potrebbe quindi valutare se introdurre un principio o criterio direttivo relativo al contenimento del numero delle posizioni dirigenziali, specie di più alto livello, che potrebbe essere collocato nel comma 2 dell'art.5, prima della lettera a.

c. Ai fini di incoraggiare l'esercizio effettivo della responsabilità dirigenziale, il comma 2, lettera d dell'art. 5 prevede di escludere "la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati". Questo presuppone tuttavia che all'atto di conferimento dell'incarico siano specificati gli obiettivi da raggiungere. Tale elemento della specificazione degli obiettivi nel procedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale non è menzionato nel ddl n. 847 mentre andrebbe esplicitamente inserito ed enfatizzato. Infatti l'esperienza recente per quanto riguarda i Ministeri suggerisce che i problemi di mancata o non accurata valutazione dei dirigenti spesso nascono da carenze su questo versante, con gli effetti a cascata che ne derivano sul funzionamento dell'intera organizzazione (v. Presidenza del Consiglio dei Ministri-Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive. Rapporto di legislatura*, Roma, marzo 2006, p. 93). Ed è presumibile che queste carenze si registrino anche negli altri comparti pubblici. Naturalmente, in certi casi la specificazione degli obiettivi può essere difficoltosa, a causa della possibile articolazione pluriennale degli stessi o del necessario concorso di più soggetti o più amministrazioni per il loro conseguimento, o anche in ragione della natura stessa dell'incarico. Tali problemi sono conosciuti in letteratura e sono affrontati in altre esperienze nazionali. Non sono dunque insuperabili, ma suggeriscono

l'opportunità di non eccedere in prescrizioni troppo dettagliate in proposito, pur non rinunciando al principio generale di prevedere la determinazione degli obiettivi al momento del conferimento dell'incarico dirigenziale. Si possono vedere, in tale direzione, i suggerimenti contenuti nella *Relazione* della Commissione per lo studio e l'elaborazione di linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni (Dipartimento della Funzione Pubblica, luglio 2007).

d. Il comma 2, lettera e prevede di ridefinire e ampliare le competenze del Comitato dei garanti di cui all'art. 22 del D. Lgs. n. 165/2001. Occorre considerare se non sia preferibile coordinare questa materia con le norme sulla valutazione (art. 3), opportunamente integrate/modificate secondo le indicazioni del ddl 746/2008 (Ichino, Treu).

e. Un esempio di prescrizione troppo intrusiva è offerto dal comma 2, lettera f, sebbene la formulazione non del tutto chiara del testo renda incerta anche la valutazione. Se si vuole indicare un principio di selettività, ovvero evitare l'attribuzione generalizzata a tutti i dirigenti di una struttura della misura massima del trattamento accessorio, si tratta di un orientamento condivisibile, considerata anche la prassi negativa verificatasi negli anni recenti, specie nei Ministeri (documentata dal già citato *Rapporto di legislatura* del Comitato tecnico scientifico, 2006). Ma è consigliabile evitare quantificazioni precise, tenendo presente che una sorta di 'selettività obbligatoria', con specificazione della percentuale massima di personale interessato, è già stata sperimentata in Italia tra il 1994 e 1997 e in altri paesi (UK), e l'evidenza empirica mostra che non ha dato buona prova, o addirittura ha avuto effetti controproducenti in termini di conflitti intra-organizzativi, demotivazione del personale, abbassamento di morale, ecc. (v. ad es., sul caso britannico, Marsden 1994).

Valutazione delle strutture e del personale

a. Come già osservato, un efficace sistema di valutazione è fondamentale nella Pubblica Amministrazione, mancando o essendo deboli altri meccanismi, come il mercato e la possibilità di *exit*, che segnalano la *performance* insufficiente e l'insoddisfazione degli utenti. In generale, su questo tema è auspicabile una integrazione del ddl 847 con il ddl 746/2008 (Ichino, Treu primi firmatari). Occorre tuttavia considerare che la valutazione non è un fine in sé ma uno strumento di gestione delle organizzazioni, funzionale a molte e diverse finalità: per esercitare controlli efficaci, per apprendere e migliorare l'organizzazione, per 'render conto' a principali interni ed esterni, per orientare utenti e cittadini nelle loro scelte, per formulare e riformare le politiche pubbliche ed anche certamente per introdurre incentivi a strutture e personale. Allestire sistemi efficaci di valutazione è un processo lungo e complesso e richiede, in primo luogo, di selezionare gli obiettivi principali che si vogliono raggiungere attraverso questo strumento. Occorre, inoltre, essere consapevoli dei possibili effetti inattesi, o anche perversi, che spesso si accompagnano a processi di valutazione della *performance* e del personale; effetti che sono ben documentati nella letteratura scientifica in argomento, specie nel settore dell'istruzione e della sanità (v. ad esempio, tra i numerosissimi riferimenti possibili, vari saggi in *Oxford Review of Economic Policy*, Summer 2003; Johnsen 2005). Oltre agli inevitabili oneri burocratici connessi ad ogni processo di *performance appraisal*, si possono ricordare il rischio di incentivare una concentrazione eccessiva sugli obiettivi di breve periodo, quelli più facilmente soggetti a valutazione, a scapito di quelli di medio e lungo termine; il rischio, strettamente connesso al precedente, di produrre una distorsione delle risorse e dell'attenzione di una struttura e del suo personale per

soddisfare i *targets* oggetto di valutazione, eventualmente a scapito di obiettivi più importanti ma non rilevati, e quindi trascurati; fino a incoraggiare veri e propri comportamenti strategici e di *gaming*, di aggiramento e di inganno delle procedure di valutazione.

L'esperienza internazionale, specie dei paesi anglosassoni, e la letteratura in argomento suggeriscono, quindi, una applicazione non ingenua dei processi di valutazione, grande accuratezza e ponderazione nel disegnare le procedure e gli indicatori relativi e la necessità di monitorarne con continuità l'effettivo funzionamento per correggerne i possibili effetti inattesi o perversi, in un processo di affinamento costante, di prova ed errore.

Inoltre, le medesime esperienze mostrano che i sistemi di valutazione delle strutture e del personale sono più efficaci se inseriti nel, o collegati al, processo di pianificazione strategica e programmazione operativa del Governo. Nel nostro ordinamento questa connessione è prevista dal D.Lgs. n. 286/99 per l'amministrazione centrale. La prassi applicativa è però stata molto lacunosa, come denunciato dal già citato *Rapporto di legislatura* (marzo 2006) del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. Nell'ultima legislatura, sotto la guida del Ministro dell'Economia, con espliciti rinvii all'esperienza inglese delle *spending reviews*, vi sono stati tentativi di maggiore raccordo tra pianificazione strategica, programmazione operativa e processi di valutazione e controllo, che non ha però coinvolto la valutazione delle strutture e del personale.

Questo aspetto è trascurato nel ddl n.847 e sarebbe opportuno che trovasse spazio come principio generale nell'art. 3.

b. Considerata la complessità del processo di valutazione, ed anche la diversità delle pubbliche amministrazioni da comparto a comparto (l'amministrazione centrale

non è la scuola o la sanità), è sconsigliabile voler individuare per legge sistemi universali di valutazione o definire criteri troppo intrusivi, non rispettosi delle inevitabili specificità settoriali. Non in tutte le amministrazioni e in tutte le strutture, ad esempio, la *customer satisfaction* è un importante criterio di valutazione; in alcuni casi può essere perfino controproducente o creare conflitti di interesse. Sembra opportuno, invece, esplicitare (art. 3, comma 2) il principio generale che il processo di valutazione deve interessare in primo luogo le fasce alte dell'organizzazione, dirigenza e quadri. In tal modo si supera anche il dilemma: valutazione delle strutture/valutazione del personale. Valutare la struttura significa necessariamente valutare anche i dirigenti che ne hanno la responsabilità, e viceversa.

Un altro principio generale, che è forse opportuno indicare nell'art. 3, comma 2, è che la valutazione, in particolare della dirigenza, deve riguardare sia la *performance* relativa agli obiettivi assegnati, sia i comportamenti organizzativi, ivi compresa la dimensione della valutazione del personale sottoposto (dirigente e non).

c. Ai fini di incentivare la diffusione dei processi di valutazione è condivisibile la previsione di cui all'art. 5, comma 2, lettera *i*, che proibisce di corrispondere indennità di risultato ai dirigenti la cui amministrazione di appartenenza non abbia introdotto sistemi di valutazione dei risultati. Questa previsione dovrebbe riguardare in primo luogo l'introduzione e l'applicazione di sistemi di valutazione della dirigenza stessa: se i dirigenti non sono adeguatamente valutati, non possono ricevere premi di risultato. Il che presuppone, come sopra osservato, che nel procedimento di attribuzione dell'incarico dirigenziale vengano indicati gli obiettivi da raggiungere. Occorre tuttavia essere consapevoli che, nella recente esperienza italiana, anche dove esistono norme in tal senso, il problema è soprattutto quello di una prassi applicativa che è stata largamente

insufficiente, con una diffusione irregolare e un utilizzo spesso inappropriato. Come denuncia esplicitamente il già ricordato *Rapporto di legislatura* del Comitato tecnico scientifico (marzo 2006, p. 93), “le amministrazioni dello Stato continuano a corrispondere alla dirigenza una indennità di risultato in modo normalmente generalizzato. Questo modo di procedere rischia non solo di apparire iniquo e di comportare un incremento ingiustificato della spesa pubblica, ma di vanificare la stessa possibilità di una trasformazione delle amministrazioni secondo i principi della responsabilizzazione, della programmazione e della gestione per obiettivi. Infatti quando i dirigenti, in assenza di una valutazione rigorosa, ottengono una remunerazione di risultato, viene a cadere qualsiasi stimolo a migliorare l’efficienza e la qualità dei servizi”. Bene quindi la previsione della norma in oggetto, ma il problema sarà soprattutto di sorvegliarne la prassi applicativa. La previsione all’art. 5, comma 2, lettera *i*, potrebbe poi riguardare anche l’introduzione di sistemi di valutazione del personale di cui i dirigenti stessi hanno responsabilità, in modo da incoraggiarli ad adottare orientamenti coerenti in tale direzione. Dunque, condizionare l’erogazione dell’indennità di risultato dei dirigenti sia all’attivazione da parte delle amministrazioni di appartenenza di procedure che riguardano la valutazione dei risultati dei dirigenti stessi, sia alla introduzione da parte dei dirigenti di procedure di valutazione del personale di cui hanno responsabilità. Quest’ultimo aspetto richiede tuttavia una qualificazione, qui sotto specificata (punto **d**).

d. La previsione di cui all’art. 3, comma 2, lettera *c*, punto 1 del ddl n.847, che stabilisce il principio dell’estensione della valutazione a tutto il personale dipendente, sembra infatti un altro esempio di prescrizione troppo intrusiva, incoerente con il principio di cui all’art. 5, comma 2, lettera *a*, volto a rafforzare la “piena autonomia e

responsabilità” dei dirigenti nella gestione delle risorse umane. Occorre infatti considerare se non sia opportuno lasciare all’autonoma discrezionalità del responsabile della struttura la decisione circa l’ambito di applicazione dei processi di valutazione del personale, la loro estensione a tutto o a parte del personale (con eventuali limiti verso i livelli inferiori dell’inquadramento professionale), così come il loro grado di formalizzazione, onde evitare che i costi dell’operazione superino i vantaggi. Questa è una tipica decisione che dovrebbe rientrare nella sfera della “piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico” e nella sua “competenza esclusiva”, come recita il citato comma 2, lettera *a*. Poi, naturalmente, occorre che il dirigente stesso sia valutato anche in merito a questa decisione. Ciò che si vuole sottolineare è che l’aspetto cruciale è di introdurre processi effettivi di valutazione della fascia alta della struttura, dirigenti e quadri, non di prescrivere l’obbligo per legge di estendere la valutazione a tutto il personale dipendente. Esiste forse qualcosa del genere nel settore privato? Non solo. Come già sopra osservato, norme relative ai processi di valutazione esistono già nell’ordinamento: il problema non è moltiplicare gli obblighi, ma di evitare che questi vengano aggirati nella prassi applicativa, il che è più facilmente realizzabile se gli obblighi ed i controlli relativi sono concentrati sulla fascia alta del personale.

e. La previsione di cui all’art. 3, comma 2, lettera *c*, punto 2 è cruciale, perché da inadeguata professionalità ed esperienza dei componenti degli organismi di valutazione sono derivate molte difficoltà applicative di norme sul processo di valutazione, già previste nell’ordinamento. Comunque li si voglia trasformare, la competenza professionale specifica e l’esperienza dei componenti di tutti gli organismi di valutazione e controllo - dal Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello

Stato, ai Servizi di controllo interno (Secin), ai Nuclei di valutazione, ai vari organismi di valutazione settoriale - sono di cruciale importanza.

f. Le lettere *d* ed *e* del comma 2 dell'art. 3 del ddl n. 847 riguardano un aspetto che può avere grande rilievo nell'effettiva attivazione di processi di valutazione delle strutture e del personale. Un aspetto che è consigliabile considerare sia alla luce dell'esperienza italiana recente sia in un quadro comparativo. Se infatti è condivisibile, in linea generale, che la valutazione del personale debba restare interna all'amministrazione, da parte del livello superiore, come previsto per le amministrazioni centrali dal D.Lgs. n. 286/99, si deve tuttavia prendere atto che la prassi applicativa nelle stesse amministrazioni centrali italiane è stata largamente insufficiente, secondo quanto esplicitamente denunciato nel già ricordato *Rapporto di legislatura* del Comitato tecnico scientifico (marzo 2006). La previsione all'art. 3, comma 2, lettera *d* del ddl n. 847, di un "organismo centrale" interno al Dipartimento della Funzione Pubblica e relativo alle sole amministrazioni centrali rischia quindi di ripetere un'esperienza già conosciuta che non ha dato buoni frutti - oltre a non coprire le altre amministrazioni, che costituiscono la parte più rilevante della Pubblica Amministrazione. Non è chiaro quale apporto migliorativo la soluzione prospettata possa dare rispetto all'esperienza passata. Si pone invece il problema di favorire la diffusione ed il rafforzamento del processo di valutazione, anche al di fuori delle amministrazioni centrali, in quelle realtà che spesso sono a stretto contatto con i cittadini e gli utenti finali dei servizi della Pubblica Amministrazione. Può essere utile a tale fine la creazione, almeno per un certo periodo, di un organismo terzo e indipendente, la cui missione *non è di sostituirsi* né agli organismi di controllo e valutazione interni alle singole amministrazioni, né ai processi di valutazione settoriali delle strutture (nella scuola, nella sanità), ma di

svolgere funzioni di stimolo all'introduzione di processi di valutazione nelle amministrazioni in cui sono già previsti dalla normativa ma non applicati. Funzioni quindi di stimolo, di validazione dei sistemi introdotti, di coordinamento, di monitoraggio (ad esempio che siano soddisfatti i criteri di accessibilità, trasparenza e pubblicità dei dati relativi alla valutazione delle Pubbliche Amministrazioni), ed altre analoghe funzioni al servizio dei processi di valutazione - non già funzioni di esercizio diretto della valutazione delle oltre 10 mila strutture in cui si articola la Pubblica Amministrazione italiana e dei 3,5 milioni di dipendenti pubblici. Questo organismo potrebbe anche avere la funzione di monitorare che negli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali, in primo luogo di quelli di grado più elevato, vengano specificati gli obiettivi da raggiungere, sui quali è poi possibile innestare a cascata l'intero processo di valutazione della catena dirigenziale e dell'organizzazione. E di monitorare altresì che la valutazione della *performance* sia parte integrante dei procedimenti di conferimento, revoca o non riconferma dell'incarico dirigenziale.

Anche su questo aspetto, relativo alla compresenza di processi di valutazione e controllo da parte di organismi interni e organismi o autorità indipendenti, l'esperienza britannica può fornire utili suggerimenti (riflessioni in proposito si possono trovare nella *Relazione* della Commissione per lo studio e l'elaborazione di linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, luglio 2007).

Un altro aspetto molto importante relativo ai processi di valutazione delle strutture è quello della *comparabilità* dei dati sui servizi resi dalla Pubblica Amministrazione. È infatti la comparabilità che può svolgere la duplice funzione sia di aiutare cittadini e utenti nell'esercizio della scelta, ove questa sia disponibile (ad esempio di una scuola o di un ospedale), sia le pubbliche autorità nelle decisioni di

allocazione delle risorse. Istruttiva in tale direzione può essere ancora l'esperienza britannica, dove gli organismi indipendenti di valutazione settoriali (*Office for Standards in Education-OFFSTED; Healthcare Commission*) stilano annualmente una graduatoria delle scuole e degli ospedali, rispettivamente attraverso lo strumento delle *school league tables* da un lato e dall'altro dello *star rating system* per gli ospedali, parzialmente modificato nel 2007. Tali graduatorie tengono conto di un insieme complesso di dimensioni e di variabili, ma sono alla fine sintetizzate in un unico indicatore di semplicissima lettura (una scala ordinale; il numero di stelle per gli ospedali, fino ad un massimo di 3) e di altrettanto facile comparabilità, sono ampiamente pubblicate e commentate sulla stampa nazionale e locale e servono sia per orientare le scelte di famiglie e pazienti sia, nel caso degli ospedali, per l'attribuzione di risorse e autonomia aggiuntive alle strutture che si collocano al vertice della graduatoria. Questi criteri di *semplicità* e soprattutto di *comparabilità* dei risultati della valutazione (per settore omogeneo di servizi) potrebbero quindi essere utilmente aggiunti a quelli già indicati nell'art. 3, comma 2, lettera e del ddl n. 847, di accessibilità, pubblicità e trasparenza.

Contrattazione collettiva e integrativa

Molti studi hanno sottolineato varie criticità dell'esperienza contrattuale a partire dalla fine degli anni Novanta, in verità riguardanti maggiormente la contrattazione integrativa che quella nazionale.

Nella contrattazione nazionale si individuano in genere due aspetti problematici, tra loro strettamente collegati. In primo luogo un forte ritorno di ingerenza della politica, con l'emergere prepotente di una trattativa impropria, quella sull'entità delle risorse, spostata al di fuori dei circuiti negoziali previsti dalla normativa del 1992-'93, su tavoli impropri e con attori impropri. Trattativa impropria, ma

quella che veramente 'conta', spesso anche sbandierata con grandi effetti mediatici. Nel settore pubblico è ovviamente inevitabile che le risorse per la contrattazione nazionale siano determinate dalla responsabilità politica. Tuttavia, il ritorno sulla scena di molteplici ministri, formalmente estranei al circuito negoziale istituzionale previsto dalla legge, in rappresentanza di partiti politici o addirittura di correnti interne ai diversi partiti, rischia di ricreare una situazione anomica e 'balcanizzata', molto simile a quella vigente negli anni Ottanta sotto il regime della legge quadro del 1983, con una sostanziale delegittimazione del ruolo dell'ARAN. Se così deve essere, il che non è affatto auspicabile, allora sarebbe preferibile che la trattativa per i contratti nazionali si spostasse per intero nelle mani del Ministro dell'Economia, come avviene in altri paesi europei - pur tenendo conto delle prerogative delle autonomie locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. A questa rinnovata ingerenza della politica e dei partiti si collega anche il secondo aspetto critico della contrattazione nazionale, ovvero i sistematici e, spesso, enormemente dilatati ritardi nei rinnovi contrattuali, non di rado firmati a periodo di riferimento già scaduto ed in prossimità di importanti scadenze elettorali. Entrambi questi aspetti critici, in particolare il primo, non sono adeguatamente considerati nel ddl 847 e meriterebbero invece maggiore attenzione, specie se si vuole rafforzare l'autorevolezza dell'ARAN, come il ddl n. 847 propone. Circa, in specifico, i ritardi nei rinnovi dei contratti, non sembra una soluzione di per sé sufficiente la riduzione della durata dei contratti stessi o l'eliminazione della differenza di durata tra regolamentazione giuridica ed economica.

Viceversa, il ddl n. 847 sembra inutilmente intrusivo e dirigistico su aspetti che andrebbero invece lasciati all'autonomia negoziale delle parti, senza irrigidimenti da parte della legge. Non si vede, ad esempio, per quale ragione si debba prescrivere per legge la "riduzione del numero dei comparti e

delle aree di contrattazione”, o la modificazione della durata dei contratti e la coincidenza del “periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica” (art. 3, comma 2, lettera *i*, punto 4 e punto 5). Sembra più opportuno conservare la flessibilità della regolazione esistente, confermando da un lato l’indicazione generale di coerenza con il settore privato, come quella attualmente prevista dall’art. 40, comma 3, del D. Lgs. n. 165/2001, ma, dall’altro, lasciando agli attori stessi le determinazioni in merito a durata dei contratti e struttura contrattuale, fatti salvi alcuni principi generali già in vigore (struttura bipolare, area separata per i dirigenti). Se, nelle circostanze presenti, si ritiene che vi sia stata una proliferazione eccessiva di comparti e aree contrattuali, il Governo può ben fare valere i propri orientamenti a normativa vigente, utilizzando il proprio ruolo nell’organismo di coordinamento dei Comitati di settore, i cui indirizzi influiscono sugli accordi quadro sui comparti contrattuali. Ma, in circostanze differenti, le parti potrebbero convenire circa l’opportunità di una maggiore articolazione di comparti e aree contrattuali, ed è bene che abbiano la flessibilità regolativa per poterlo fare, se così concordano, senza irrigidimenti di legge. Analogo discorso vale per la durata dei contratti collettivi.

Le distorsioni maggiori, secondo molti osservatori, si sono però registrate nella contrattazione integrativa, sia pure con differenze non irrilevanti e non casuali da comparto a comparto. Opportuni possono quindi essere alcuni interventi che rafforzano i controlli e i vincoli su questa contrattazione (ddl n. 847, art. 2, comma 2, lettere *f*, *g*, e *i* punto 6, e indirettamente anche lettera *l*), anche se per ora indicati in maniera troppo generica per poterli valutare con precisione.

Tuttavia, in generale, è sconsigliabile l’impostazione che sembra connotare tutto l’art. 2, secondo la quale le distorsioni e gli eccessi registrati nella contrattazione collettiva negli anni passati, specie a livello decentrato,

sarebbero principalmente rimediabili attraverso un processo di rilegificazione e di ridefinizione dei confini tra legge e contratto, a favore della prima. Questa soluzione, che sembra riportare alla (infausta) legge quadro del 1983 o a situazioni precedenti, presenta due difetti principali:

- in primo luogo irrigidisce ed uniforma la regolazione di materie che, per una efficace gestione delle amministrazioni, dovrebbe restare flessibile e differenziata, come, ad esempio, le materie, già sopra segnalate, di cui all’art. 3, comma 2, lettera *i*, punto 4 e punto 5, o in parte anche quelle al comma 2, lettera *b*, punti 2 e 3 (sulle quali ultime l’eventuale regolazione per legge dovrebbe essere molto leggera e consentire flessibilità applicativa);
- in secondo luogo non rafforza la responsabilizzazione del datore di lavoro pubblico, specie a livello decentrato, che è invece il vero problema che ha dato origine a molti dei problemi manifestatisi negli anni recenti. Se buona parte delle distorsioni e degli eccessi dell’esperienza contrattuale recente si devono alla dissociazione tra autonomia e responsabilità degli attori, specie del datore di lavoro pubblico decentrato, la soluzione dovrebbe essere non quella di ridurre l’autonomia, che è un elemento cruciale per una gestione efficace delle amministrazioni, ma di rafforzare la responsabilità del datore di lavoro e dei suoi rappresentanti. Tra gli eccessi del contrattualismo e della cogestione, da un lato, e la regolazione per legge, dall’altro, vi è la strada maestra del rafforzamento dei poteri e delle responsabilità gestionali del datore di lavoro, specie a livello decentrato, come recita l’art. 5, D.Lgs. n. 165/2001. Una strada questa che è peraltro coerente con l’obiettivo della “convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato” indicato nel ddl n. 847 nell’art. 1, comma 1, lettera *a*, nonché con i principi di piena autonomia, responsabilità e competenza esclusiva del dirigente nella gestione delle

risorse umane, come recita l'art. 5, comma 2, lettera a.

Alcune misure comprese nell'art. 2 del ddl n. 847 (potenziamento dei controlli sui costi e maggiore coerenza dei vincoli di bilancio nella contrattazione integrativa, riforma dell'ARAN nella contrattazione nazionale) vanno in tale direzione, così come le misure di potenziamento del ruolo dei dirigenti, nonché altre misure, esterne al ddl n. 847, volte a rafforzare la responsabilità finanziaria e di bilancio delle amministrazioni decentrate (federalismo fiscale). La rilegificazione va invece nella direzione della riduzione dell'autonomia, in contrasto non solo con l'art 5, D.Lgs. n. 165/2001, ma anche con gli importanti principi del più volte citato art. 5, comma 2, lettera a del ddl n. 847. Le distorsioni della contrattazione collettiva degli anni recenti vanno risolte non riducendo l'autonomia dei datori di lavoro pubblici decentrati, ma rafforzandone la responsabilità.

RIFERIMENTI

- Bordogna L. (2007a), "La contrattazione collettiva: un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?", in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 63-91.
- Bordogna L. (2007b), *Industrial relations in the public sector*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, EIROOnline, Comparative Studies, available online at: [<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0611028s/tn0611028s.htm>].
- Bordogna L. (2008), *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, ILO, Dialogue Working Paper No. 19, June 2008, in corso di stampa in "European Journal of Industrial Relations", December 2008.
- Commissione per lo studio e l'elaborazione di linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni, *Relazione*, Roma, Dipartimento della Funzione Pubblica, luglio 2007.
- Dell'Aringa C. (2007), "Contrattazione collettiva e costo del lavoro", in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 3-32.
- Johnsen A. (2005), "What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?", in *Public Money and Management*, January, pp. 9-17.
- Marsden D. and Richardson R. (1994), "Performance Pay: the Effects of Merit Pay on Motivation in the Public Services" *British Journal of Industrial Relations*, 32(2), pp. 243-261.
- OECD (2007a), "Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, 3, Paris, OECD.
- OECD (2007b), "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants. OECD and Other Country Experiences", *OECD Working Paper on Public Governance*, 5, Paris, OECD.
- *Oxford Review of Economic Policy*, Summer 2003.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive. Rapporto di legislatura*, Roma, marzo 2006.
- Vignocchi C. (2007), "Tre tornate di contrattazione negli enti locali: cosa salvare di un'esperienza controversa", in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 33-61.

Intervento di Federico Butera

Ordinario e Coordinatore del Corso di Laurea in Scienze dell'Organizzazione
- Università di Milano Bicocca;
Presidente Fondazione Irso

Performance del personale pubblico: il contributo di sistemi di valutazione dei dirigenti e dei piani di cambiamento organizzativo

Mi concentrerò su alcuni aspetti specifici diversi da quelli che gli altri illustri colleghi tratteranno con specifica competenza.

Gli obiettivi delle leggi corrispondono a forti attese dei cittadini, del sistema produttivo e da tempo sono indicati, in queste o altre forme, anche da studiosi di tutte le discipline e di tutti gli orientamenti scientifici e ideali come linee direttrici per azioni legislative e di governo. Un'amministrazione che offra migliori servizi, che sia più equa, che costi meno, che disponga di personale qualificato e responsabile è stato l'obiettivo di fondo di tutti i programmi di cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni nei paesi occidentali, dagli Stati Uniti alla Gran Bretagna, alla Danimarca.

La modifica dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle Pubbliche

Amministrazioni che potenzi la responsabilità e la valorizzazione del merito va considerata un elemento essenziale per il ridisegno, il miglioramento della produttività e il monitoraggio dei servizi, l'aumento della produttività e il controllo dei costi. Le leggi proposte tendono opportunamente a contribuire a rimuovere vincoli e ad orientare i comportamenti in questa direzione. Occorre notare però che risultati significativi si otterranno solo se le Amministrazioni che si avvieranno effettivamente a sviluppare programmi di miglioramento dei servizi a) ripenseranno la concezione dei servizi; b) identificheranno e ascolteranno i bisogni degli utenti finali; c) re-ingegnerizzeranno i processi di servizio e progetteranno congiuntamente tecnologia, organizzazione e persone, per migliorare la produttività; d) attiveranno processi di professionalizzazione, impegno e partecipazione da parte degli addetti. Questo creerà le basi sia per fissare e conseguire obiettivi, impegni, operosità, sia per ottenere migliori comportamenti, sia infine per l'esercizio efficace di nuovi e migliori sistemi di valutazione, incentivazione, controllo. I disegni di legge in esame in particolare possono generare effetti positivi su due piani distinti, fra loro legati, ma non riconducibili l'uno nell'altro:

A) **la valutazione:** lo sviluppo di sistemi di monitoraggio dei servizi, il controllo della produttività e dell'efficienza, la valutazione del funzionamento delle singole organizzazioni e dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, lo sviluppo di meccanismi sanzionatori per azioni negative e premiali per quelle positive da parte dei dirigenti e del personale pubblico;

B) **la progettazione organizzativa:** la progettazione e il monitoraggio di servizi, processi, strutture, tecnologie, ruoli, sistemi di gestione che producano "amministrazioni che funzionino meglio e costino meno".

A. Valutazione

Sulla valutazione, opportuno è affermare la piena autonomia e

responsabilità del dirigente come datore di lavoro pubblico rafforzando il potere di indirizzo, di sanzione e di premio sui propri collaboratori. Opportuna è quindi la proposta di riforma dell'ARAN in direzione del rafforzamento della sua indipendenza dalle Organizzazioni sindacali. Come indicato anche dalla Commissione sulla Valutazione istituita l'anno scorso presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, ed a cui ho avuto l'opportunità di partecipare, si attrae l'attenzione sui seguenti punti:

1. è cruciale soprattutto la valutazione dei dirigenti, perché essa fa specifico riferimento alla *performance* dell'unità organizzativa di cui il dirigente è responsabile. Questa *performance* coincide molto spesso con quella della "quantità e qualità dei servizi", il cui miglioramento è al centro delle preoccupazioni in materia di efficienza del lavoro del Pubblico Impiego. La maggiore responsabilità richiesta ha per oggetto la qualità dell'organizzazione, delle tecnologie e soprattutto l'impegno, qualità professionale e partecipazione dei dipendenti pubblici a tutti i livelli. Questa responsabilità sostanziale è, più ancora delle norme, ciò che può conferire responsabilità ed autorità al dirigente per intervenire sui comportamenti dei dipendenti, utilizzando le leve attuali e quelle maggiori previste dal disegno di legge in esame. In una parola, si suggerisce di rafforzare obiettivi e strumenti previsti nel disegno di legge per **intervenire in primo luogo su quella leva chiave che è il *management pubblico***. Ciò è ancora più efficace ed economico di azione generalizzate sui comportamenti della generalità di dirigenti pubblici, appartenenti ad amministrazioni e operanti in situazioni diversissime;

2. occorre attivare un processo formale di valutazione di ogni Capo dipartimento, ogni Segretario generale, ogni Dirigente generale **al momento dell'assunzione dell'incarico, che parta dalla attribuzione dell'incarico affidato**. Esso dovrebbe essere basato rigorosamente sulla assegnazione degli

obiettivi - strategici e operativi - da conseguire, sulla loro misurazione e sulla analisi dei comportamenti organizzativi, ivi compresa, ovviamente, la dimensione della valutazione dei dirigenti e del restante personale su cui essi hanno la responsabilità. Tale valutazione andrebbe poi ripetuta con periodicità annuale e dovrebbe concludersi con un giudizio finale. Tale valutazione dovrebbe generare un documento e un giudizio sintetico che, in un processo dialogico col dirigente interessato, dia indicazioni sui necessari miglioramenti e che sia esplicitamente riferito alla responsabilità politica del Ministro. Questo punto potrebbe essere rafforzato nella formulazione del Disegno di legge;

3. può essere opportuno anche prevedere una supervisione esterna sull'esercizio del potere di nomina alle posizioni apicali (quelle, cioè, la cui responsabilità ricade sugli organi politici). Tale controllo, orientato ad assicurare il massimo di professionalità di tali figure, può svolgersi attraverso meccanismi politici, come *l'advice and consent* da parte delle commissioni parlamentari; oppure attraverso meccanismi professionali espressi da una *authority* indipendente (come la *Civil Service Commission* inglese), oppure attraverso un misto di questi due sistemi;

4. per quanto riguarda l'incentivazione dei risultati ottenuti, si potrebbe introdurre la previsione di aumenti retributivi non legati alla posizione organizzativa ma a un *bonus* legato "effettivamente" ai risultati conseguiti da parte di un dirigente, che poi potrebbe dare origine ad un aumento stabile e permanente, che crei differenziali salariali che registrino la serie di successi del dirigente;

5. è opportuno sviluppare una funzione di supporto professionale di alto livello tecnico nella funzione di valutazione della dirigenza svolta da ogni singola Amministrazione, una sorta di "ufficio tecnico della valutazione", inserito o meno nei Dipartimenti del personale;

6. appare opportuno che il Disegno di legge impegni i membri del Governo a provvedere alla valutazione dei propri dirigenti apicali e attribuisca al Dipartimento per la Funzione Pubblica, quale struttura centrale con competenza in materia di politica delle risorse umane, lo svolgimento della funzione di supporto di cui al punto precedente. Tale funzione dovrebbe esprimersi non in termini ispettivi, ma attraverso la predisposizione di momenti di confronto tra le pratiche in uso all'interno e all'esterno dell'amministrazione dello Stato, attraverso interventi formativi, attraverso la predisposizione di linee guida e schemi di manuali operativi, attraverso la tenuta di un elenco di soggetti in possesso delle necessarie professionalità e competenze;

7. in aggiunta a quanto enunciato nel punto precedente, la Commissione costituita a suo tempo presso il DFP suggerì creare una **Agenzia per la Valutazione** composta da figure di alta professionalità e prestigio impegnate per una parte maggioritaria del proprio tempo e distaccate per un periodo limitato da altre Amministrazioni o Università o Enti professionali. Essa, scientificamente indipendente e autorevole, avrebbe dovuto prioritariamente attivare un processo per pervenire in tempi brevi a un nuovo *frame* (un sistema di riferimento) per la valutazione sia della qualità dei servizi che dei comportamenti dei dirigenti e dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni. Tale sistema dovrebbe possedere, fra gli altri, i seguenti requisiti generali: contribuire a definire standard che migliorino la qualità dei servizi ai cittadini, alla comunità e alle altre Istituzioni; controllarne il raggiungimento effettivo; definire obiettivi di efficienza e di efficacia chiari e raggiungibili e controllarne l'effettivo raggiungimento; supportare e monitorare azioni di innovazione, miglioramento, riorganizzazione, buone prassi, attivare progetti e energie di cambiamento; dare sistematica voce agli utenti dei servizi;

assicurarsi che vengano fatti seguire effetti personali a tale valutazione (mobilità verticale, incentivi e premi, rimozione). In una parola, una struttura scientifico-professionale molto autorevole. Tale eventuale nuova Agenzia non dovrebbe sostituire, ma supportare i processi di valutazione svolti dai singoli enti, rafforzarli e aiutarli a divenire più efficaci. Essa dovrebbe svolgere soprattutto un ruolo culturale autorevole di promozione ed attivazione del nuovo *frame* di riferimento sopra descritto anche verso l'esterno (i media, il mondo politico, la scuola, le relazioni sindacali, la comunità accademica, le imprese di servizio che servono le Pubbliche Amministrazioni, ecc.): un organo che assomigli allo JUSE giapponese, una struttura professionale di grande prestigio che fece decollare e supportò fin dagli anni '60 lo sviluppo dei sistemi di Qualità in Giappone, lasciando la responsabilità della realizzazione alle singole aziende e amministrazioni. In una parola, una nuova cultura e una nuova strumentazione tecnica della valutazione delle Pubbliche Amministrazioni, dei loro dirigenti e dei loro dipendenti, sottratta alle visioni contingenti della politica e della gestione e ai tecnicismi delle società di consulenza. Questa proposta, se accolta, richiederebbe un emendamento all'art. 5 del ddl 847, rafforzando le funzioni e le attività di tale organismo, anche se venisse confermata la sua costituzione entro il Dipartimento della Funzione Pubblica.

B. Progettazione

La progettazione di sistemi efficienti e innovativi di organizzazione, tecnologie e persone non può essere fatta per la Pubblica Amministrazione in generale, ma per le **Pubbliche Amministrazioni**, che hanno storie, livelli di efficienza, vincoli e soprattutto risorse manageriali molto differenziati.

È attualmente stato predisposto, per il Dipartimento della Funzione Pubblica, uno studio volto a concepire e realizzare un programma nazionale di promozione, animazione, supporto e diffusione di progetti esemplari di

riorganizzazione di singoli "pezzi" delle amministrazioni dello Stato, ossia piani di cambiamento precisi che ottengano simultaneamente, in tempi brevi, miglioramenti non incrementali di efficienza (riduzione dei costi e aumento della produttività), di efficacia (miglioramento del servizio), di qualità (soddisfazione dei clienti), di valorizzazione professionale del lavoro pubblico, di relazione positiva con il contesto economico e sociale del paese. Questo tipo di programmi (con una varietà enorme di soluzioni) sono stati realizzati nel passato in diversi paesi: USA (*Reinventig Government*); Gran Bretagna (*Next Step*), Francia, Danimarca, ecc.

Tale **Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato**, denominato **Acropolis**, qualora accolto e realizzato, potrebbe attivare un insieme di progetti e piani di azioni delle Pubbliche Amministrazioni che vogliono riorientarsi al potenziamento dei sistemi di regolazione, alla qualificazione dei servizi, alla gestione per processi, al monitoraggio della qualità del servizio e della soddisfazione dei cittadini, alla qualità della vita di lavoro professionale attraverso una modifica della struttura e del modo di operare.

Tale programma prevede anche la possibilità di trasformazione in Agenzie con buoni margini di autonomia gestionale di quelle Amministrazioni che si candidano ad ottenere i più marcati risultati di produttività, qualità del servizio, qualificazione e responsabilizzazione del personale e li ottengono.

Tale programma, nella proposta avanzata dalla Fondazione Irso e dal Politecnico di Milano che hanno condotto lo studio, dovrebbe essere coordinato da un organismo di forte autorità e condivisione dell'intero Consiglio dei Ministri ed affidato alla responsabilità del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

Tale Programma potrebbe fortemente avvalersi di quelle modifiche positive inserite nei Decreti legge in esame e potrebbe assicurare alle nuove norme

una forte efficacia, non solo nelle singole Amministrazioni ma in generale per l'effetto benefico di *benchmark* e "contagio" positivo.

Per questi motivi, qualora questa proposta dovesse essere accolta, occorrerebbe inserire un articolo che consenta un futuro raccordo con i contenuti del presente Decreto legge, e in particolare una sinergia fra l'Agenzia della Valutazione e la Struttura di governo del programma Acropolis.

Intervento di Gianfranco D'Alessio
Ordinario di Diritto amministrativo
Università Roma Tre

I due disegni di legge che costituiscono l'oggetto di questa audizione (n. 746 e n. 847) sono accomunati da un insieme di obiettivi che, per come sono formulati nei testi normativi e nelle relazioni, non possono non essere condivisi, nel momento in cui esprimono la volontà di elevare il tasso di efficienza delle Pubbliche Amministrazioni e di efficacia della loro azione, così da porle in grado di migliorare in termini quantitativi e qualitativi le prestazioni rese ai cittadini: ciò, attraverso interventi intesi ad accrescere la produttività del lavoro pubblico, garantendo al tempo stesso adeguati livelli di pubblicità e trasparenza. In tal senso, viene opportunamente posto l'accento sulla valorizzazione del merito, sulla responsabilizzazione dei dirigenti e dei dipendenti e sul rafforzamento e la riqualificazione dei sistemi e gli strumenti (organizzativi e procedurali) di verifica della produttività e dei risultati conseguiti dalle amministrazioni. Si tratta, del resto, di criteri e finalità che non solo corrispondono a quanto è andato progressivamente maturando ed affermandosi nell'ambito della riflessione culturale sui problemi dell'innovazione del sistema amministrativo, ma soprattutto si collocano in una linea di sostanziale continuità con le linee della riforma dell'organizzazione e del lavoro negli uffici pubblici sviluppatasi a partire

dallo scorso decennio e trovano un significativo riscontro anche in atti di indirizzo che hanno caratterizzato la fase politica appena conclusa: basti pensare ai contenuti dell'Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (il c.d. *Memorandum*) stipulato il 6 aprile 2007 dal Governo Prodi e dalle rappresentanze delle autonomie regionali e locali con le principali organizzazioni sindacali, nel quale si fa riferimento all'esigenza di creare condizioni di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, valorizzando in tal modo le professionalità dei lavoratori pubblici, e fornendo alla dirigenza la motivazione e l'incentivo per perseguire in modo trasparente e giudicabile la missione ad essa assegnata.

Se, quindi, è fuori discussione la positività del dato teleologico che motiva e qualifica i provvedimenti in esame, meritano, invece, un giudizio più articolato - sotto il profilo della coerenza e della correttezza tecnico-giuridica, prima ancora che dal punto di vista dell'opportunità e dell'efficacia delle soluzioni prospettate - le indicazioni di merito e le scelte normative da essi adottate in ordine ai diversi temi affrontati.

Qui si svolgeranno alcune riflessioni che riguardano prevalentemente il ddl di iniziativa governativa n. 847 (Brunetta): ciò in ragione del fatto che le osservazioni che si intendono proporre, come si dirà, sono riferite principalmente ad aspetti che sono affrontati in tale testo, e solo indirettamente o marginalmente nel ddl di iniziativa parlamentare n. 746 (Ichino e altri).

Per avviare un ragionamento sul ddl n. 847, intitolato all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, occorre tenere conto in via preliminare di almeno due elementi che, a diverso titolo, costituiscono fattori di complicazione dell'approccio all'analisi dell'articolato in questione.

Va, innanzitutto, considerato che si tratta di una proposta di legge delega: una opzione, questa, in sé

comprensibile, se non inevitabile, posto che tutti i principali interventi (o tentativi) di riforma amministrativa negli ultimi decenni sono stati realizzati attraverso, appunto, lo strumento delle delega legislativa; ma che - oltre a porre, ovviamente, il problema dell'individuazione di un giusto equilibrio nella formulazione dei principi e dei criteri direttivi, che eviti i difetti contrapposti della genericità e dell'eccessivo dettaglio - non rende sempre agevole al lettore e all'interprete comprendere il reale significato delle disposizioni, individuare le intenzioni dei proponenti e prevederne le conseguenze in termini di definizione delle norme attuative e dei loro effetti concreti.

In secondo luogo, si deve tenere conto del fatto che il ddl n. 847 - pur guardando soltanto alle vicende di questo esordio di legislatura - va letto alla luce di (e raccordato con) altri provvedimenti già approvati negli scorsi mesi, come il D.L. n. 112/2008, convertito in L. n. 133/2008, il quale, come è noto, contiene diverse previsioni concernenti la disciplina del lavoro pubblico e della contrattazione, oppure attualmente *in itinere*, come gli AA.CC. n. 1441 *bis* e n. 1141 *quater*, che comprendono varie disposizioni in tema di reclutamento, mobilità, aspettative dei dipendenti pubblici, nonché di riordino degli istituti di formazione.

Partendo da queste premesse, ritengo opportuno centrare il mio intervento (limitandomi, per il resto, soltanto ad alcune rapide e sommarie notazioni sugli altri aspetti del testo) fondamentalmente su due ordini di argomenti, uno di carattere generale, l'altro più specifico, ma strettamente collegato, se non consequenziale rispetto al primo: a) il sistema delle fonti di regolazione del personale pubblico (ma anche dell'organizzazione amministrativa) che scaturirebbe dall'approvazione del disegno di legge; b) il riassetto delle norme sulla dirigenza.

Nell'affrontare il primo profilo, si deve immediatamente sollevare un'ulteriore questione di carattere preliminare: come si rapportano il ddl n. 847 e i

conseguenti decreti legislativi con il D.Lgs. n. 165/2001? Nella relazione si parla di interventi volti a modificare la disciplina di detto decreto legislativo e si fa riferimento ad una specifica delega volta a coordinare le disposizioni della legge delega e dei decreti di attuazione con le disposizioni contenenti le "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni". Ma nell'articolo si dice che verranno emanati decreti *volti a riformare, anche mediante modifiche al D.Lgs. n. 165/2001*, la disciplina del lavoro pubblico (art. 1, comma 1), e non c'è traccia della delega sul coordinamento fra le due normative. Il problema è rilevante, perché è evidente che se la riforma, come appare opportuno ed auspicabile, si innesterà sul decreto del 2001 - correggendolo ed integrandolo, ma non giustappoendo ad esso altri, distinti atti normativi - da un lato non potrà non recepirne la logica e l'impianto privatistico/contrattuale; dall'altro, in tal caso l'intervento del legislatore delegato dovrà preoccuparsi di dare coerenza complessiva al testo del D.Lgs. n. 165/2001 quale risultante dalle modifiche, per evitare che insorgano al suo interno contraddizioni, incongruenze e salti logici (come è avvenuto per alcune novelle introdotte negli scorsi anni, che anche a causa del mancato coordinamento fra le previsioni modificative ed il restante testo del decreto hanno dato luogo a *querelles* interpretative e difficoltà applicative). Forse, si potrebbe e dovrebbe cogliere l'occasione per riproporre l'idea della predisposizione di un testo unico o di un codice del lavoro nel settore pubblico (ipotese già avanzata più volte, senza successo, nel recente passato).

Ma, al di là di questo, il tema dell'assetto delle fonti regolatrici della materia solleva una serie piuttosto ampia e complessa di problemi di merito, che per vari aspetti revocano in dubbio la chiarezza e la coerenza del dettato del ddl n. 847: cerchiamo di passarli rapidamente in rassegna. Il primo principio di delega (art. 1, comma 1, lett. a) pone alla riforma

l'obiettivo della *convergenza del mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato*. Cosa significa questa formula? Visto che si tratta di un criterio finalizzato alla definizione di regole legislative, è da intendersi come la prefigurazione di un processo di revisione del quadro normativo che favorisca la "omogeneizzazione", nei limiti del possibile, delle due discipline (anche se probabilmente si vuole soprattutto porre l'accento sull'esigenza che il lavoro pubblico si ispiri sempre più alle regole del mercato). Ora, non si può non ricordare un dato elementare ed essenziale: il lavoro privato è retto da un regime compiutamente di diritto privato e, fondamentalmente, da fonti contrattuali. Se ne dovrebbe dedurre che per realizzare la "convergenza" dovrebbe essere confermato e, anzi, ulteriormente rafforzato il regime privatistico e contrattuale (concetti distinti e da non sovrapporre, come si dirà) introdotto per i dipendenti pubblici dalla legislazione degli anni Novanta.

Invece il ddl n. 847 sembra andare, contraddittoriamente, in direzione opposta: l'art. 2 parte dalla corretta e opportuna affermazione dell'esigenza di assicurare il rispetto della ripartizione fra le materie sottoposte alla legge e quelle demandate alla contrattazione collettiva, distinguendo e precisando i rispettivi ambiti di disciplina (comma 2, lett. a), ma poi elenca una serie di materie da definire *ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* (comma 2, lett. b), cioè con legge, regolamento o altro atto pubblicistico: quindi, adottando un regime di diritto pubblico.

A cosa risponde tale scelta, che è fra le più significative del progetto di iniziativa governativa? Il documento programmatico del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione del 4 giugno 2008 su "Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva" (nel quale dovrebbero individuarsi i principi ispiratori del testo normativo in esame) richiama esplicitamente l'elenco delle materie di cui all'art. 2, comma 1, lett. c),

della L. n. 421/92, per definire *la sfera organizzativa sottratta alla competenza della contrattazione e assoggettata alla potestà unilaterale pubblicistica*, e sottolinea che *il principio della privatizzazione ... non esclude (né potrebbe) la possibilità che la legge delinea un quadro di riferimento normativo che circostanzi l'operatività delle stesse norme collettive*, come del resto avviene, si ricorda, anche nel lavoro privato. Sullo sfondo di queste affermazioni sta un concetto che dovrebbe costituire il presupposto e la chiave di volta di tutto il ragionamento, ma in realtà finisce per essere l'anello debole che lo inficia radicalmente: *Se è vero che il personale pubblico è stato oggetto di una delle riforme più radicali che abbiano investito il nostro ordinamento amministrativo, costituzionalmente compatibile, come ha più volte chiarito la Consulta, rimane la necessità che l'esercizio del pubblico potere (della 'capacità e i poteri del privato datore di lavoro', come recita l'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001), rimanga un potere funzionalizzato alla realizzazione del pubblico interesse*. Ora, quanto al rapporto con la legge delega del 1992, va rammentato che - come, del resto, rilevato nello stesso documento ministeriale - tale legge fra le materie sottratte alla contrattazione ne contemplava soltanto una (quella delle incompatibilità) rientrando nella sfera della regolazione del rapporto di lavoro, mentre tutte le altre attecchivano alla dimensione organizzativa (organi, uffici e modi di conferimento della titolarità dei medesimi, principi fondamentali di organizzazione, ruoli e dotazioni organiche) ovvero a istituti, procedure e atti collegati, ma esterni alla gestione del rapporto di lavoro in quanto tale (responsabilità giuridiche nell'espletamento di procedure amministrative, procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro, garanzia della libertà di insegnamento). Invece, su cinque materie per le quali - si badi - non solo si esclude il riferimento alla fonte negoziale, ma si impone la sottoposizione a fonti pubblicistiche, di natura normativa o amministrativa, il ddl

n. 847 ne comprende ben quattro (valutazione del personale, strumenti premiali e incentivazioni, responsabilità disciplinare, progressioni professionali) che attengono pienamente, o in larga misura, alla regolazione del rapporto di lavoro: e che, infatti, nel settore privato, con il quale quello pubblico in teoria dovrebbe “convergere”, sono oggetto normalmente di contrattazione. È evidente la volontà di dar luogo ad una consistente “rilegificazione” (*rectius* “ripubblicizzazione”) di una parte consistente della disciplina delle relazioni di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, che finisce per negare o, quantomeno, rendere assai meno limpido il criterio distintivo generale, posto dal D.Lgs. n. 29/93 e confermato dal D.Lgs. n. 165/2001, all’art. 2, comma 2, secondo il quale in linea di principio ciò che attiene ai rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici è disciplinato dalle norme del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell’impresa. Si torna, in qualche modo, all’elenco di materie demandate rispettivamente a fonti pubblicistiche e a fonti negoziali, che caratterizzava la Legge quadro sul pubblico impiego n. 83/93, e che aveva dato cattiva prova in sede applicativa, provocando incertezze interpretative e incursioni reciproche fra le fonti di diversa natura, ed era stata una delle ragioni dalle quali era scaturita, dieci anni dopo, la scelta di procedere alla privatizzazione del Pubblico Impiego (come efficacemente ricordato dal Presidente della Commissione Affari Costituzionali nella sua relazione introduttiva). In realtà, va detto, le formulazioni adottate nell’art. 2, comma 2, lett. b, del ddl 847 non riconducono completamente le materie indicate alla regolazione pubblicistica, ma ne “ritagliano” aspetti che restano di competenza della contrattazione: questo, peraltro, non fa altro che aumentare il rischio che si riproponga una situazione di confusione e di difficoltà nel definire i confini fra gli oggetti dell’uno o dell’altro tipo di fonte.

Tra le norme sul rapporto legge e contrattazione contenute nel disegno di legge si incontra una previsione che

suscita particolare perplessità, in relazione al ragionamento ora svolto: quella dell’art. 2, comma 2, lett. d, dove si stabilisce una periodica modificabilità, sulla base di meccanismi di monitoraggio sull’effettività e congruenza, dei rispettivi ambiti di competenza di legge e contratto, *anche in relazione agli specifici andamenti ed alle esigenze della contrattazione collettiva*. Anche a voler prescindere dalla considerazione che nel testo non si dice nulla su chi, come e in che forme sarà competente ad operare tale ridefinizione di confini, e sui parametri in base ai quali si darà legittimamente luogo ad essa (conferendo, così, una delega largamente indeterminata), è preoccupante l’affermazione di un’idea di instabilità permanente nei rapporti fra le due fonti, che può avere riflessi negativi sia sul piano sostanziale, ponendo in una condizione di incertezza tutti i soggetti interessati, sia, potenzialmente, in ordine al riparto fra le giurisdizioni. Tra l’altro, occorrerebbe chiedersi in che rapporto sta questa disposizione con la riaffermazione del valore di quanto previsto dall’art. 2, comma 2, secondo periodo, del D.Lgs. n. 165/2001, contenuta nell’art. 2, comma 2, lett. c, del medesimo ddl n. 847. In ogni caso, da questa parte del progetto di legge delega presentato dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, come osservato da qualcuno fra i primi commentatori, emerge chiaramente la volontà di restringere il ruolo della contrattazione. Se si mettono insieme tutte le materie “ripubblicizzate”, alla negoziazione resta uno spazio estremamente limitato, attinente principalmente al trattamento economico (senza dimenticare che anche su questo possono andare ad incidere le previsioni del disegno di legge, pure in larga parte comprensibili nelle loro motivazioni, riguardanti il regime della contrattazione nazionale e, soprattutto, la fissazione di vincoli e limiti alla contrattazione integrativa). Naturalmente, è legittimo revocare in dubbio il valore e l’opportunità del modello di gestione del personale pubblico incentrato sul riferimento al

diritto privato e sull'utilizzazione dello strumento contrattuale. Come da tempo affermato dalla Corte costituzionale (si può citare, in particolare, la sentenza n. 313/96), non sussistono vincoli di ordine costituzionale in ordine al tipo di regolazione (pubblicistica o privatistica) da preferire per il pubblico impiego: in proposito c'è discrezionalità del legislatore. Ma possono essere svolte alcune considerazioni in favore del mantenimento del regime a base privatistico/contrattuale (di nuovo, senza sovrapporre i due concetti), riflettendo anche sulle motivazioni che stavano alla base della scelta per la privatizzazione operata nel 1992-1993 e ribadita negli interventi legislativi successivi, motivazioni che paiono conservare tuttora una sostanziale validità: si voleva, con la riforma, superare l'incertezza dei confini fra materie negoziabili e non negoziabili derivante, come già accennato, dalla Legge quadro del 1983, ed eliminare l'ambiguo e contorto meccanismo dell'accordo sindacale recepito in regolamento previsto dalla stessa L. n. 93/83; si contava sulla maggiore trasparenza di scelte discusse e definite attraverso una chiara ed esplicita negoziazione rispetto a decisioni legislative frutto di informali azioni di *lobbying* e di pressioni corporative; ci si voleva liberare del vecchio sistema di governo del personale di tipo paternalistico-autoritario, che per unanime consenso aveva prodotto risultati negativi in termini di funzionamento degli uffici, di qualificazione e motivazione dei dipendenti e di contenimento della spesa pubblica; si puntava, appunto, sui meccanismi privatistici per limitare e riquilibrare la spesa per il personale (basta pensare, in tal senso, al motivo ispiratore della L. 421/92, dalla quale prese avvio la vicenda della privatizzazione, dove questa veniva messa in rapporto con la razionalizzazione e il controllo della spesa per il settore del pubblico impiego); ma, sullo sfondo, ci si poneva soprattutto l'obiettivo fondamentale della ricomposizione della storica

spaccatura fra mondo del lavoro pubblico e del lavoro privato. Non va, poi, dimenticato un altro aspetto, già emerso nei lavori della Commissione: quello relativo alle conseguenze della eventuale "ripubblicizzazione" (almeno parziale) del pubblico impiego sul riparto di competenze normative fra Stato e regioni, alla luce dell'art. 117 della Costituzione: se e fino a quando rimane solidamente in piedi un assetto regolativo privatistico, secondo le più qualificate opinioni (avvalorate anche dalla giurisprudenza della Consulta) siamo nell'ambito della materia dell'*ordinamento civile*, attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa statale dall'art. 117, comma 2, lett. l della Costituzione; invece, se e nella misura in cui entrano in gioco fonti e regole pubblicistiche è inevitabile uno spostamento del *focus* della disciplina del lavoro pubblico verso la dimensione organizzativa e, quindi, la sua riconduzione alla potestà legislativa regionale sull'ordinamento degli uffici di tutte le amministrazioni diverse dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali (arg. ex art. 117, comma 2, lett. g). Dopo l'entrata in vigore della legge di revisione della Titolo V della Costituzione del 2001, sia in dottrina che nel dibattito istituzionale sono state messe in luce soprattutto le possibili conseguenze (dirette e indirette) di un siffatto spostamento della materia del lavoro pubblico dalla dimensione legislativa nazionale a quella regionale sull'assetto della contrattazione collettiva. Ma, in prospettiva può finire in tal modo per essere messa in discussione la stessa possibilità per il legislatore statale di dettare regole generali valide per l'insieme dei dipendenti pubblici: verrebbe, in tal senso, chiamata in causa - o, quantomeno, dovrebbe essere rimodulata nel suo oggetto e nei suoi contenuti - anche l'individuazione delle disposizioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato e di quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico, demandata ai decreti delegati dall'art. 1, comma 4, del ddl 847.

Il fatto che nella prassi, a parere di molti, la negoziazione abbia spesso dato una prova non felice deve davvero comportare una compressione in favore delle fonti pubblicistiche? Se il giudizio sulla contrattazione è drasticamente negativo, forse bisognerebbe dichiarare francamente di puntare ad un ritorno al regime di diritto pubblico, ma questo realisticamente non sembra all'ordine del giorno, e in ogni caso non è previsto nel testo del disegno di legge. Quindi, sarebbe saggio non rendere incerto e confuso lo spazio della contrattazione, sollevando dubbi e suscitando preoccupazioni sulla sua sorte futura, ma confermarla come perno della disciplina del rapporto di lavoro, intervenendo per razionalizzarla (come per certi aspetti mostra di voler fare lo stesso disegno di legge delega, al di là del giudizio sull'opportunità di questa o quella soluzione proposta). Sia consentito anche di ricordare che se è fuor di dubbio che la prassi della contrattazione collettiva nel settore pubblico - a livello nazionale e, soprattutto, in sede decentrata - abbia prodotto disfunzioni e sia stata oggetto di forzature nella sua utilizzazione da parte dei protagonisti, deludendo in buona parte le aspettative di quanti si erano fatti promotori della sua introduzione, è altrettanto vero che, guardando ai fatti reali senza opinioni precostituite, si possono individuare dati che fanno dubitare sulle virtù taumaturgiche di un *revirement* in senso pubblicistico: basti pensare al fatto che negli scorsi anni (stando ai dati della Corte dei conti e dell'ISAE) gli incrementi retributivi del personale "non contrattualizzato" (quello dell'art. 3 del D.Lgs. n. 165/2001) hanno prodotto una crescita della spesa di gran lunga maggiore, in percentuale, rispetto a quelli delle categorie "contrattualizzate".

C'è, poi, un ulteriore profilo di carattere tecnico-giuridico (ma non privo di rilievo pratico) che non tocca immediatamente la materia del lavoro, ma attiene alla disciplina dell'organizzazione. Il disegno di legge delega (art. 2, comma 2, lett. b, n. 1)

mette al primo posto fra le materie riservate alla legge e/o ad altre fonti pubblicistiche l'*organizzazione degli uffici* (è stato da altri ricordato come in una prima versione del progetto, poi corretta, si parlasse di "organizzazione del lavoro"). Questa indicazione segna una netta rottura, che si configura come un vero e proprio tuffo nel passato, rispetto a quanto previsto attualmente dal D.Lgs. n. 165/2001, ma già prima dal D.Lgs. n. 29/93 e dalla stessa Legge delega n. 421/92 (alla quale pure i promotori del ddl n. 847 dichiarano di ispirarsi): quest'ultima assegnava alla legge (e, più complessivamente, alle fonti di diritto pubblico) non tutta l'organizzazione, bensì l'individuazione degli organi, degli uffici e dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi, e *i principi fondamentali di organizzazione degli uffici*; successivamente, prima il D.Lgs. n. 80/98, poi il D.Lgs. n. 165/2001 hanno precisato ulteriormente il dato normativo, stabilendo che alle fonti pubblicistiche spetta, oltre all'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e dei modi con copertura degli stessi, la definizione delle *linee fondamentali di organizzazione degli uffici*. Ciò è statuito proprio in quell'art. 2, comma 1, del decreto del 2001 al quale fa esplicito richiamo il ddl n. 847 nel "ripubblicizzare" *in toto* l'organizzazione degli uffici: il che appare perlomeno singolare, se non palesemente contraddittorio.

Posto che la legge e gli altri atti di tipo pubblicistico non coprono pienamente la funzione di regolazione dell'organizzazione, dove e in che modo vengono disciplinati, nel sistema del D.Lgs. n. 165/2001, le parti di essa che vanno oltre le "linee fondamentali"? Come è noto, in proposito si deve ricorrere all'art. 5 del medesimo decreto legislativo, dove (al comma 2) si legge che *Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla*

gestione con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Questo è un passaggio decisivo della riflessione che sto cercando di sviluppare, sotto vari aspetti che si tenterà di seguito di chiarire. Intanto, possiamo rilevare che la formula introdotta dal ddl n. 847 su questo punto rischia di configurarsi come un ritorno all'indietro di circa venti anni, che travolge un articolato percorso normativo e trascura gli esiti di un complesso dibattito dottrinale, il quale da tempo aveva messo in discussione l'impostazione tradizionale, che dalla riserva di legge (relativa) dell'art. 97, comma 1, della Costituzione faceva discendere la necessità di una regolazione tutta pubblicistica - se non tutta legislativa - dell'organizzazione amministrativa, con una immediata ricaduta (fino alla svolta normativa del 1992-1993) sulla regolazione del personale. Insomma, se venisse introdotta una norma come quella dell'art. 2, comma 2, lett. b, n. 1, del disegno di legge delega, verrebbe meno la distinzione, ormai largamente consolidata, tra "macroorganizzazione" e "microorganizzazione".

Il ddl n. 847, in alcuni passaggi, sembra far propria l'idea che in tema di personale in gioco ci sia unicamente la determinazione dei rapporti fra fonti legislative (e, in genere, pubblicistiche) e fonti contrattuali. Si tratta di un ragionamento che potrebbe essere riassunto nei seguenti termini: se si parte da un giudizio critico sull'uso (o l'abuso) della contrattazione, allora si deve inevitabilmente espandere lo spazio della legge (e, a cascata, dei regolamenti, degli atti amministrativi, ecc.). La dimensione della decisione "unilaterale", dichiarata come indispensabile per riaffermare le esigenze di funzionalità del sistema amministrativo messe in discussione da un uso eccessivo o distorto dello strumento negoziale, viene, in tal modo, riportata tutta sulle fonti normative (e, quindi, sulla decisione politica), come se al di fuori di esse vi fosse solo la contrattazione. In questa ricostruzione c'è un grande assente o, meglio, un invitato di pietra: la dirigenza, il *management* pubblico. Il

disegno di legge governativo in più punti dichiara l'intenzione di valorizzare i dirigenti, di accrescerne funzioni, poteri autonomi e, correlativamente, responsabilità: vedremo più oltre se e in che misura le indicazioni dell'art. 5 dell'articolato soddisfino tali esigenze. Ma nell'art. 2 (e, segnatamente, nelle disposizioni del comma 2, ma prima ancora nella formula del comma 1) sembra non esserci spazio per la funzione - di organizzazione e di gestione delle risorse umane - dei dirigenti, schiacciati fra legge e contratto (ancora una volta, incidentalmente, qui pare di poter cogliere un elemento di non perfetta coerenza fra le diverse parti del provvedimento).

Vediamo il dato relativo all'organizzazione degli uffici: se questa pertiene tutta a legge e ad atti pubblicistici, che fine fa la potestà "microorganizzativa" dei dirigenti? Non si tratta solo di un discorso di ordine formale (in particolare, di coerenza con il D.Lgs. n. 165/2001), ma di un problema sostanziale: un'amministrazione ispirata ad una logica efficientistica, "industriale", può prescindere da un ruolo essenziale dei *managers*, oppure metterlo in secondo piano, perché il legislatore si preoccupa soprattutto di dotarsi di strumenti normativi per circoscrivere il territorio della contrattazione?

Quanto, poi, al governo del personale, il corto circuito che potrebbe crearsi fra legge e contratto rende marginale, mette in ombra proprio quella figura del *datore di lavoro* pubblico che pure si dichiara di voler evidenziare ed irrobustire. Viene espunta, o sottovalutata, la dimensione della potestà datoriale che connota la gestione del lavoro nella realtà aziendale, e che si esplica attraverso le scelte organizzative o attinenti all'utilizzazione delle risorse umane affidate al *management*. Si coglie qui uno dei profili di rilevanza della distinzione logica fra privatizzazione e contrattualizzazione, più volte in precedenza sottolineata: fra legge (norma) e contratto c'è lo spazio dell'attività privatistica/gestionale

assegnata alla responsabilità dei dirigenti degli uffici. Se la contrattazione tende ad occupare spazi non suoi, prima dell'argine della norma (quindi, dell'intervento della politica) c'è quello della decisione spettante alla dirigenza, con gli strumenti propri del datore di lavoro (come recita puntualmente, lo si è visto, l'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001). Se si va per un'altra strada, ancora una volta, al di là delle intenzioni, ci si discosta dall'obiettivo della "convergenza" fra mercato del lavoro pubblico e privato. In realtà, se si torna alle affermazioni del documento ministeriale sulla riforma del lavoro pubblico sopra riportate, si può comprendere dove stia la radice di quella che, a mio parere, è l'errata prospettiva in cui si colloca il ddl n. 847 nell'affrontare il problema che si sta esaminando: in tale testo si interpretano "le capacità e i poteri del privato datore di lavoro", assegnati al dirigente dall'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, come una forma di "esercizio del pubblico potere", un potere "funzionalizzato alla cura del pubblico interesse". Ma, in realtà (come spiegava Massimo Severo Giannini già all'inizio degli anni Settanta) nel momento in cui adotta scelte interne alla sua organizzazione, ed a maggior ragione quando si occupa della provvista e della gestione del personale, l'amministrazione non sta esercitando il potere pubblico, non sta provvedendo alla cura del pubblico interesse, come avviene quando essa esprime la sua volontà nei confronti dei terzi o prende le decisioni organizzative fondamentali che assumono rilievo verso l'esterno, ma si dota delle risorse (umane, finanziarie, tecnologiche, ecc.) e predispone i meccanismi occorrenti per l'espletamento dei suoi compiti: il che non implica necessariamente l'uso della potestà pubblica e di atti di natura pubblicistica, ma consente un utilizzo fisiologico di regole e procedure privatistiche in tutto e per tutto corrispondenti a quelle delle quali si avvalgono i responsabili delle organizzazioni private: cioè, appunto i "privati datori di lavoro" nell'esercizio dei loro poteri e delle loro capacità.

A chi insiste sulla centralità della funzione dirigenziale spesso si obietta che il modello fondato sulla responsabilità e la capacità dei dirigenti di garantire un adeguato livello di funzionamento degli uffici ad essi affidati, anche confrontandosi dialetticamente con il sindacato, non ha avuto fin qui esiti positivi. I dirigenti si sarebbero dimostrati deboli, inefficienti, poco attrezzati a ricoprire il delicato ruolo loro assegnato. In questo giudizio c'è un elemento di verità (anche se le generalizzazioni sono, come sempre, inopportune): ma la questione che si pone è quella di andare al di là della diagnosi, cercando di indicare ipotesi di soluzione per le criticità individuate.

Si deve considerare perduta la scommessa di chi in questi anni ha tentato di risolvere i problemi di produttività delle Amministrazioni Pubbliche puntando sul riconoscimento di un'ampia autonomia decisionale e di corrispondenti responsabilità alla dirigenza, ed è, quindi, preferibile (o, addirittura, inevitabile) adottare una linea incentrata sulla "ripubblicizzazione", cioè sulla riespansione dello spazio di intervento delle fonti normative e sulla restituzione di un potere di intervento diretto nelle scelte amministrative ai vertici politici? Questa è l'indicazione che, seppure in modo implicito e in termini dubitativi, si potrebbe ricavare dai primi articoli del progetto di legge delega (quelli che prefigurano il ridisegno dell'assetto delle fonti). Ma tale scelta - ammesso che ci sia davvero, e corrisponda realmente all'intenzione dei proponenti - si scontra con il principio di distinzione fra politica e amministrazione, del quale la Corte Costituzionale ha ormai chiarito i fondamenti costituzionali: ci troveremmo di fronte al versante funzionale di quello *spoils system* strutturale ormai reso improponibile (salvo che per le figure a carattere fiduciario) dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

Un percorso alternativo rispetto a questa impostazione discutibile - e, probabilmente, poco praticabile -

dovrebbe prendere le mosse dall'individuazione delle radici e delle cause dell' "inefficienza" dirigenziale per affrontarle e rimuoverle, confermando la validità, se non la imprescindibilità, anche alla luce dei principi costituzionali, del modello fondato sulla distinzione fra politica e amministrazione, affermatosi nella legislazione a partire dai primi anni Novanta (prima con la L. n. 142/90 sulle autonomie locali, poi con il D.Lgs. n. 29/93), ed ampliando e razionalizzando l'ambito dei poteri e delle responsabilità dei dirigenti. Si dovrebbero impostare e realizzare una serie di interventi normativi - da integrare e sostenere con coerenza e impegno in sede attuativa - che superino (o, perlomeno, aiutino a superare) i limiti dell'attuale disciplina della dirigenza, per farne finalmente l'attore principale del rinnovamento amministrativo.

Si tratta, del resto, di una linea d'azione che trova riscontro in altra parte dello stesso ddl n. 847, ed in particolare nell'art. 5, dedicato appunto alla dirigenza: il quale, in effetti, sembra muovere in tale direzione, anche se questo mette in luce una palese contraddizione con la sopra evidenziata sottovalutazione della funzione dirigenziale, stretta nella forbice legge/contratto. Sui contenuti di tale articolo - e qui veniamo al secondo dei temi che ci si proponeva di sviluppare in questo intervento - si possono, sinteticamente, svolgere le seguenti considerazioni.

Sicuramente, diverse indicazioni dell'art. 5 appaiono utili e meritevoli di approvazione: così è, ad esempio, per l'idea di un accesso selettivo alla prima fascia dei ruoli dirigenziali (ma forse si potrebbe andare oltre, prevedendo una opportuna articolazione verticale della qualifica), per la limitazione del numero degli incarichi attribuibili a soggetti esterni (che, nella realtà, spesso non sono veri esterni, ma dipendenti della stessa amministrazione), per la fissazione di limiti percentuali al numero dei dirigenti ai quali può essere attribuita nella misura massima la retribuzione di risultato (come pure per

la previsione, contenuta nell'art. 12, comma 1, del disegno di legge n. 746, che una consistente quota della retribuzione dei dirigenti debba essere legata alla valutazione dei risultati), per il rafforzamento del regime delle incompatibilità (anche se andrebbe chiarito cosa si intende per autonomia rispetto ai sindacati, che risponde ad un problema reale, ma per evidenti ragioni di ordine costituzionale non può tradursi in un divieto di iscrizione dei dirigenti alle organizzazioni sindacali, e dovrebbero essere inserite ipotesi di incompatibilità anche rispetto ai soggetti economici)¹.

Altre disposizioni, invece, suscitano qualche perplessità e meriterebbero di essere integrate o riequilibrare. È il caso delle previsioni che mettono l'accento su meccanismi "sanzionatori" a carico dei dirigenti senza prevedere corrispondenti "sanzioni" per le amministrazioni: ad esempio, nell'art. 5, comma 2, lett. *i* (come pure nell'art. 12, comma 2, del disegno di legge n. 746) si stabilisce giustamente il divieto di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato se le amministrazioni non hanno predisposto validi sistemi di valutazione dei risultati; ma manca una norma correlativa nella quale, recependo anche qui l'insegnamento del giudice costituzionale, si stabilisca che in tale ipotesi (cioè, in assenza di valutazione) l'incarico del dirigente non può essere revocato o non confermato. Una disposizione di tale tenore andrebbe introdotta non solo per motivi di equità e di garanzia della posizione e della professionalità dirigenziale, ma anche perché in tal modo entrambi i soggetti in causa (amministrazione e dirigente) sarebbero davvero interessati a realizzare un efficiente sistema valutativo.

Ma, soprattutto, se gli obiettivi ambiziosi che l'art. 5 si pone sono validi e condivisibili, per realizzarli occorrerebbe procedere ad una revisione del quadro normativo in tema di dirigenza più ampia ed organica di quella definita nell'articolato, che è lacunosa o detta principi troppo generici perché se ne possa valutarne il

valore e l'impatto: si dovrebbe dire in termini più puntuali - per non lasciare uno spazio indeterminato ai decreti delegati - come vanno strutturati i meccanismi di accesso alla qualifica e di passaggio fra le fasce (chi recluta, con quali procedure, sulla base di quali rapporti percentuali fra soggetti esterni e interni, ecc.), e come deve essere concepita la formazione dei dirigenti, iniziale e successiva; andrebbero precisati i vaghi criteri della norma sull'attribuzione degli incarichi di funzioni dirigenziali (chiarendo natura degli atti di conferimento, procedure, forme di pubblicità, garanzie, ecc.); bisognerebbe spiegare meglio quali compiti si vogliono assegnare al Comitato dei garanti (anche per capire se è opportuno conferirli a detto organo di natura "arbitrale", oppure è preferibile demandarli ad altro tipo di organismo); si dovrebbero precisare gli spazi e i confini dell'autonomia operativa dei dirigenti, specie in ordine alla gestione delle risorse finanziarie (autonomia di *budget*); si dovrebbe intervenire in modo complessivo, e non per qualche aspetto specifico, sull'attuale disciplina della responsabilità dirigenziale (e delle relative sanzioni), anche in rapporto alla responsabilità disciplinare; bisognerebbe ragionare sull'assetto del "corpo dirigenziale" (per conferire ad esso elementi di omogeneità ed unitarietà, superando o compensando la frammentazione dei ruoli, pur senza riproporre il soppresso ruolo unico dei dirigenti statali); e, soprattutto, andrebbe affrontato esplicitamente e chiaramente il nodo cruciale del rapporto fra politica e amministrazione, operando una netta distinzione fra dirigenza fiduciaria e professionale e dettando principi volti ad impedire forme più o meno surrettizie di *spoils system*².

Qualche rapida, notazione, infine, su altri aspetti del ddl n. 847 (ed anche del disegno di legge n. 746). Non mi soffermo sui profili riguardanti la contrattazione collettiva, i rapporti fra i livelli contrattuali, i vincoli di spesa, i controlli, di cui all'art. 2, comma 2, lett. i): mi limito a dire che le disposizioni in

tema di riordino delle procedure negoziali, ruolo e assetto dell'ARAN e dei comitati di settore, numero dei comparti e delle aree, durata dei contratti, sembrano - per come formulate in termini di principio, e salvo verificare come saranno interpretati ed attuati nella decretazione delegata - sostanzialmente condivisibili.

Non mi intrattengo neanche sulla parte concernente la valutazione del personale e delle strutture, che pure assume un rilievo fondamentale in entrambi i progetti e risponde, con tutta evidenza, ad una esigenza largamente sentita: accenno solo ad alcuni aspetti problematici. C'è, a ben vedere, qualche rischio - specie nel ddl n. 847, ma anche nel ddl n. 746 - di una confusione fra verifica dei risultati delle strutture ed analisi dei comportamenti e delle prestazioni dei singoli dipendenti (tra l'altro, nei due testi ci si prefigge di estendere la valutazione a tutto il personale dipendente, ponendosi un obiettivo commendevole, ma poco realistico), con una sovrapposizione di due dimensioni che andrebbero logicamente distinte, in relazione alla diversità degli scopi che si prefiggono ed alla necessaria differenziazione degli strumenti da utilizzare per porli in essere e degli effetti concreti delle valutazioni. Inoltre, non emerge con la dovuta evidenza il ruolo decisivo che rivestono, come presupposto della valutazione, la qualità e la tempestività della determinazione degli obiettivi e dei piani e programmi di attività delle amministrazioni, ai quali va rapportata la verifica di quanto prodotto dalle strutture e delle decisioni assunte dai dirigenti (come è noto, e come è stato più volte rilevato dalla Corte dei conti, senza buone direttive si inceppa in partenza - è tutta la storia della nostra amministrazione a dimostrarlo - il circuito virtuoso fra "definizione dell'indirizzo-gestione-valutazione-ridefinizione dell'indirizzo" che dovrebbe caratterizzare l'azione delle strutture pubbliche), anche se è difficile risolvere il problema di come far rilevare la responsabilità politica per carenza nell'esercizio della funzione di

indirizzo politico-amministrativo. Ancora, l'organismo da costituirsi presso il Dipartimento della Funzione pubblica ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. d, del disegno di legge del Governo, preposto alla validazione dei sistemi valutativi delle amministrazioni, all'indirizzo, al coordinamento e alla sovrintendenza dell'esercizio delle funzioni di valutazioni, appare una soluzione piuttosto debole per un problema molto serio: oltre al limite costituito dal fatto di poter operare solo per le amministrazioni centrali (in quanto incardinato nell'apparato dell'esecutivo nazionale), esso si presenta come una entità troppo "leggera", vuoi per la gratuità dell'impegno dei componenti (che è da immaginare non si dedichino in via esclusiva a tale compito), vuoi perché non se ne prevede una struttura tecnico-operativa servente, ecc. È difficile dire se l'alternativa giusta sia quella di dare vita ad una autorità indipendente (come quella prevista dal ddl n. 746) o non si possa pensare ad un organismo con diversa natura e inquadramento istituzionale, tale comunque da essere al servizio di tutte le amministrazioni, che potrebbe forse assumere i connotati di un'agenzia tecnica analoga all'ARAN (ricordo che nella scorsa legislatura era emersa, tra le altre, l'idea di fare riferimento ad una struttura da collocare presso il CNEL): ma, comunque, deve essere una struttura abbastanza solida e attrezzata, oltre che dotata di una sufficiente quota di autonomia rispetto all'amministrazione attiva, per svolgere compiti che appaiono molto impegnativi, oltre che delicati. È, in ogni caso, positivo che nei due disegni di legge sia stata abbandonata l'idea, che era emersa in una fase precedente del dibattito su questo tema, di dar vita ad un organismo con poteri di intervento diretto nella valutazione delle varie strutture amministrative e dei loro dipendenti, in funzione sostitutiva, e non integrativa e di sostegno (come è, invece, negli attuali progetti), rispetto agli istituti di controllo interno. Poche battute anche sui contenuti dell'art. 4 del ddl n. 847, che si prefigge

l'encomiabile obiettivo di favorire la valorizzazione del merito e la premialità nella gestione degli uffici amministrativi e dei loro dipendenti, attraverso una serie di criteri e di strumenti che, nel modo in cui sono delineati in termini di principio, appaiono nel loro insieme convincenti (a parte qualche dubbio sulla opportunità dell'estensione anche alle posizioni apicali delle aree funzionali del meccanismo dell'accesso dall'esterno tramite corso-concorso, proprio della dirigenza). Però, senza indulgere necessariamente al pessimismo, si può esprimere la preoccupazione che le nuove regole e i nuovi modelli pensati per premiare merito e professionalità dei dipendenti possano alla prova dei fatti produrre risultati largamente inferiori alle aspettative (ed alle necessità): per prevenire tale esito, prima di definire nel dettaglio i meccanismi attuativi dei principi in questione, occorre indagare sulle ragioni - naturalmente, in prevalenza di ordine prettamente metagiuridico - per le quali istituti di vario tipo e peso che si prefiggevano le medesime finalità, già previsti in passato da leggi e, ancor più, da contratti collettivi di lavoro, abbiano avuto scarsi riscontri o abbiano dato luogo a notevoli distorsioni sul piano applicativo.

Sempre riguardo all'art. 4, si può fare un'ultima considerazione sulla decisa presa di posizione del ddl n. 847 in favore del principio di "concorsualità". Tale opzione è sicuramente da vedere con favore, se non altro perché è in linea con i forti e ripetuti richiami del giudice costituzionale al rispetto dell'art. 97, comma 3, della Costituzione; ma anche perché è un modo per favorire l'inserimento di giovani motivati e preparati nell'amministrazione, superando elementi patologici di autoreferenzialità e di "introversione" che la caratterizzano da sempre. Occorre, però, evitare che un uso generalizzato e, si potrebbe dire, pedissequo dei meccanismi di tipo concorsuale possa finire per "ingessare" le amministrazioni, se non, addirittura, per paralizzarle, in conseguenza della sfasatura fra

momento della manifestazione delle esigenze di copertura di determinati uffici e di determinate posizioni e tempi di espletamento delle procedure selettive. Si può, inoltre, segnalare un altro dato problematico che potrebbero derivare da un'applicazione estensiva (anche alle progressioni professionali) della tecnica concorsuale: non si tratta tanto del "malcontento" che si può produrre nei soggetti interni alle amministrazioni frustrati nelle loro aspettative di carriera, quanto della sottrazione ai dirigenti ed ai responsabili del personale di uno strumento essenziale ai fini della loro azione di valorizzazione delle risorse umane (in tal senso, tra l'altro, ci troveremo di fronte ad un ennesimo fattore - seppure in parte inevitabile - di "divergenza" fra lavoro pubblico e lavoro privato). Per evitare, almeno in parte, alcune di queste possibili disfunzioni occorrerebbe porre le basi normative per una revisione della regolazione e della struttura delle procedure concorsuali e di selezione, che così come sono oggi appaiono lente, farraginose ed eccessivamente formalistiche e, al tempo stesso, spesso non garantiscono affatto una effettiva scelta dei migliori (l'A.C. n. 1444 *quater* introduce alcune novità interessanti in proposito, ma si dovrebbe andare oltre, verso un riordino organico della materia).

NOTE

¹ Ci si permette di segnalare che previsioni di questo tipo erano contemplate anche in un progetto di legge sulla dirigenza pubblica predisposto dalla Commissione per lo studio e la elaborazione di interventi correttivi e migliorativi in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, istituita nel 2006 dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, e da me presieduta; tale testo è ora riprodotto in una proposta di legge dei deputati Nicolais e Giovannelli (A. C. 950 del 9 maggio 2008).

² Su questi diversi aspetti sia consentito rinviare al progetto citato nella nota precedente.

Intervento di Lorenzo Zoppoli
Ordinario di Diritto del lavoro
Università di Napoli Federico II

1. Nell'analisi giuridico-istituzionale dei ddl n. 847 e n. 746 vi sono innanzitutto due questioni da affrontare, seppure in sintesi. La prima riguarda il ruolo e la portata che una riforma legislativa può oggi ancora avere con riguardo alle materie oggetto dei due progetti di nuova regolamentazione (in sintesi: negoziazioni dei trattamenti economici e normativi del personale, rapporti di lavoro della dirigenza, organizzazione del lavoro e qualità dei servizi, valutazione, sistemi premiali e sistemi punitivi). La seconda riguarda la riconduzione di questa ulteriore riforma legislativa alle linee regolative ed applicative delle riforme effettuate a partire dagli anni Ottanta, con una sensibile accelerazione registrata negli anni Novanta.

Sul primo punto - dopo aver studiato approfonditamente e partecipato, in costante e prezioso confronto con la scuola napoletana alla quale mi onoro di appartenere, ai processi riformatori dell'ultimo quarto di secolo¹ - sono sempre più dell'avviso che sia illusorio e pericoloso sopravvalutare la fase dell'approvazione di un nuovo testo legislativo per quanto riguarda l'attivazione di processi di riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni. Naturalmente il varo di una nuova legislazione - sia essa di delega o già immediatamente precettiva - è sempre un elemento politico e normativo di grande rilievo, che può comportare trasformazioni epocali (e quella varata in materia di lavoro pubblico agli inizi degli anni Novanta sicuramente ha avuto tali caratteristiche). Ma se dalla mera approvazione di nuove norme di legge ci si attende impatti rapidi e significativi sulla vita quotidiana dell'enorme e complesso apparato amministrativo di cui oggi è costituita la nostra Repubblica, si rischia di alimentare illusioni e di innescare molto rapidamente un processo di reazione contraria. Non solo per il fatto - banale,

ma spesso sottovalutato - che l'**applicazione** delle riforme legislative è sempre la parte più complessa; ma anche perché certi assetti regolativi riflettono sempre culture, equilibri, prassi che si sono andate assestando nel corso di molti anni e che affondano le loro radici in rapporti reali - politici, sindacali, professionali e, persino, umani - sui quali il potere del legislatore è limitato (non dimentichiamo che parlando di lavoro pubblico parliamo di oltre tre milioni di lavoratori, con tutto l'"indotto" ad essi connesso). Perché una radicale riforma legislativa riesca davvero ad incidere nella realtà delle relazioni tra politici, burocrati pubblici e cittadini occorrono profonde trasformazioni culturali e comportamentali. Tali trasformazioni sono particolarmente difficili proprio in un contesto in cui la cultura giuridica viene utilizzata con una tradizionale abilità e con una relativa facilità di comunicazione diffusa con i controlli esterni dell'azione amministrativa, effettuati ad opera di organi, agenzie o giurisdizioni varie che, a loro volta, applicano regole legislative e procedure amministrative lunghe e complesse. Inoltre c'è da aggiungere che negli ultimi dieci anni - soprattutto dopo la riforma del titolo V della Costituzione del 2001 - il sistema amministrativo italiano, sotto il profilo delle fonti di regolazione, è diventato sempre meno centralistico, eterodiretto ed omogeneo o, se si preferisce, è andato caratterizzandosi per una *governance* multilivello per sua natura ancora più difficilmente condizionabile da una mera novella legislativa. Perciò sarebbe bene che le riforme delle amministrazioni che comportano modifiche legislative fossero di non eccessiva estensione e tenessero adeguato conto di quanto di positivo esiste, o è faticosamente emerso, negli assetti sui quali si va ad incidere, evitando di pregiudicarlo; ed evitassero anche il più possibile di introdurre regole o procedure più rigide di quelle preesistenti, contribuendo a formalizzare (o riformalizzare) un contesto che fatica molto ad entrare in una logica organizzativa moderna, cioè

in una logica in cui le regole sono necessarie, ma è necessario anche adattarle rapidamente in vista del raggiungimento del migliore risultato in termini di perseguimento del maggiore benessere collettivo. Certo è che un'amministrazione di risultato (*goal oriented* piuttosto che *rule oriented*) non è un'amministrazione più legificata di quella attuale. Venendo ai due ddl in esame, mi pare che l'847 mostri scarsa consapevolezza di questa problematica preliminarmente, seppur brevemente, delineata.

Sulla questione del nesso tra gli attuali progetti riformatori e le preesistenti riforme, mi pare che, sotto il profilo generale, entrambi i ddl si colleghino abbastanza chiaramente al disegno riformatore avviato agli inizi degli anni Novanta con la c.d. privatizzazione del lavoro pubblico (che però andrebbe scissa almeno in due fasi, assumendo come spartiacque il biennio 1997-1998). Nel senso che nessuno dei due ddl intende tornare sulle linee portanti di quella riforma, che - seppure in modo non lineare e con successive fasi di disorientamento, anche marcato (v. la disciplina del c.d. lavoro flessibile maturata a partire dal 2003) - ha prodotto l'unificazione di fondo dei sistemi giuridici di regolazione del lavoro pubblico e privato. Ed anche nel senso che entrambi i ddl puntano a completare una disciplina che per alcuni aspetti si è rivelata lacunosa, inadeguata o non sufficientemente avvertita dei problemi applicativi che avrebbe via via prodotto. Sotto questo secondo aspetto, peraltro, entrambi i ddl riprendono alcune delle linee di riforma che erano state annunciate o avviate già dal precedente Governo e che avevano avuto anche un formale sostegno delle parti sociali con il Memorandum-intesa della primavera del 2007. Quelle linee di riforma vengono anche riprese con un proficuo lavoro di chiarificazione rispetto ad alcuni equivoci o appesantimenti che avevano destato subito profonde perplessità².

Ritengo, però, che anche da questo punto di vista si colga una profonda differenza tra i due ddl in esame. Infatti

il ddl n. 847, pur collocandosi nell'alveo delle riforme degli anni '90, rischia per molti versi di introdurre una cesura profonda proprio in ordine a quella politica di delegificazione e snellimento organizzativo-gestionale che era stata all'origine delle riforme cui intende ricollegarsi. È abbastanza chiaro, soprattutto dalla relazione illustrativa e da alcuni interventi nel dibattito in Commissione, che l'intento consapevolmente perseguito non è quello di ribaltare il quadro di fondo contenuto nel D.Lgs. 165/2001. Ma il tenore delle norme proposte e la *ratio legis* oggettivamente ricostruita inducono a conclusioni diverse, facendo balzare agli occhi delle profonde contraddizioni teoriche e pratiche, proprio con le finalità esplicitamente perseguite dallo stesso ddl ("ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico").

Al riguardo può servire un esempio specifico. L'art. 2, comma 2, lettere b e c, obbliga il legislatore delegato a ricondurre all'art. 2., comma 1 del D.Lgs. n. 165/2001 alcune materie, tra le quali: criteri generali, metodi, procedure e finalità della valutazione del personale; individuazione degli strumenti volti a premiare e ad incentivare la produttività e la qualità della prestazione lavorativa. È evidente che si tratta di due materie cruciali al fine di ottimizzare in concreto la produttività del lavoro nelle singole amministrazioni. E si può persino capire che su queste materie si ritenga pericoloso lasciare troppo spazio alle negoziazioni collettive, siano esse traducibili o no in vere e proprie norme contrattuali. Non si capisce però assolutamente la ragione per cui si fissa un criterio di delega in base al quale il risultato giuridico-istituzionale che si raggiungerebbe è assolutamente ultroneo e, persino, contraddittorio: infatti, per l'interpretazione dell'art. 2, comma 1 del D.Lgs. n. 165/2001 che si è maggioritariamente affermata in giurisprudenza e dottrina, il criterio di delega porterebbe a riservare ad atti di macromanizzazione di carattere pubblicistico l'intera materia della valutazione e dell'incentivazione (cioè il cuore della meritocrazia),

determinando non tanto la sottrazione a qualsiasi negoziazione (chi ha un po' di memoria sa che negoziazioni con sindacati, o pseudotali, avvenivano anche in regime pubblicistico), ma la sua riconduzione al sistema di regole e procedure riguardanti i regolamenti ed i provvedimenti amministrativi, cioè ad un sistema molto più rigido e formalizzato di quello oggi consentito dall'applicazione del diritto dei contratti (grazie al quale gli atti di valutazione sono atti di gestione che l'amministrazione adotta con i poteri del privato datore di lavoro: art. 5, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001). A mio parere - considerando quanto di fortemente gestionale, rapido e adattabile deve inevitabilmente esserci nei processi valutativi realmente praticati in sintonia con la vita delle amministrazioni - questa non è un'operazione di innovazione, ma di **restaurazione giuridico-istituzionale**, tale da riportarci ad un contesto politico, amministrativo e sindacale in cui, nonostante alcuni generosi e pionieristici tentativi, la parola "produttività" nemmeno aveva diritto di cittadinanza (penso alle amministrazioni italiane fino a tutti gli anni Ottanta). Valutare dirigenza e personale attraverso provvedimenti amministrativi - pur considerando le profonde differenze del diritto amministrativo odierno rispetto a quello di trenta anni fa - varrebbe a sottoporre questa attività gestionale al controllo del giudice amministrativo, un controllo che comprende l'eccesso di potere e che offrirebbe innumerevoli occasioni di minacce di impugnative, ricorsi al TAR, richieste di sospensive al singolo dipendente, più o meno spalleggiato dall'organizzazione sindacale. Né è da trascurare che la rigida espulsione del consenso sindacale almeno sui criteri generali della valutazione - oggi consentita dal fatto che la materia può essere oggetto di consultazione o concertazione e, molto limitatamente, di contrattazione - potrebbe determinare una recrudescenza della conflittualità o della vertenzialità giudiziaria nella fase gestionale, con esiti di paralisi

facilmente immaginabili e con buona pace degli apprezzabili propositi di ottimizzazione della produttività. Pure nel senso di un allontanamento del pubblico dal privato va l'affermazione di alcuni principi di delega indicati all'art. 1 del ddl n. 847 (soprattutto comma 1, lettere d, f), laddove sembrano marcatamente differenziare i meccanismi premiali a seconda che riguardino episodici incentivi o progressioni stabili, irrigidendo proprio questi ultimi, che sono di certo i più significativi e che andrebbero resi assai più sensibili a valori meritocratici non sempre garantiti dall'osservanza formale del "principio di concorsualità".

2. Tenendo conto di quanto premesso sul piano generale, vanno poi formulate alcune ulteriori osservazioni sulle modifiche al sistema delle fonti di regolazione del lavoro pubblico desumibili dal ddl n. 847.

Innanzitutto non vanno sottovalutati i problemi di costituzionalità posti da una tendenziale rilegificazione del sistema delle fonti del lavoro pubblico. Mi pare che si aprano o si aggravino almeno due fronti problematici: uno con riguardo ai rapporti tra i diversi tipi di fonti legislative; l'altro con riguardo alla contrattazione collettiva.

Il primo è connesso alla ancora non stabilizzata prassi interpretativa e applicativa dell'art. 117 Cost., laddove questa norma pare attribuire alla potestà legislativa residuale (e particolarmente protetta quanto ad autonomia) delle Regioni, non solo a Statuto speciale, almeno la disciplina della materia "ordinamento e organizzazione amministrativa". Specie se si ripubblicizzano tutti i profili indicati nel già citato art. 2 del ddl n. 847, tali materie diventano difficilmente regolabili dal legislatore centrale, anche mediante principi generali. Al riguardo non pare che della questione ci sia un adeguato riflesso nell'articolo, nemmeno dando il dovuto rilievo all'art. 1, comma 4.

Con riguardo poi alla contrattazione collettiva, va tenuto presente che, per quanto si voglia contenerla e

centralizzarla, la sua collocazione giuridica di fondo rimane quella prevista dal D.Lgs. n. 165/2001, cioè, ancora una volta in virtù di giurisprudenza e dottrina prevalenti, essenzialmente privatistica. Così stando le cose, e dovendo trovare applicazione anche nel lavoro pubblico l'art. 39 Cost, sempre più problematico può diventare giustificare le profonde differenziazioni di disciplina della contrattazione collettiva nel settore pubblico rispetto al settore privato, specie quando danno vita a vincoli e rigidità relativi a profili contenutistici e procedurali che non riguardano strettamente aspetti economico-finanziari. Mentre infatti questi ultimi possono radicarsi nell'interpretazione stringente di altre norme costituzionali (essenzialmente gli artt. 81 e 97), il richiamo al solo buon andamento non può essere tale da ridurre al lumicino la contrattazione collettiva come tecnica regolativa, che, di per sé, non contrasta con il perseguimento del buon andamento delle amministrazioni, così come non contrasta con il buon andamento delle imprese private. Il problema si sostanzia e si riduce piuttosto alla buona organizzazione e alla buona conduzione delle trattative ad opera della parte negoziale che rappresenta le Pubbliche Amministrazioni.

Più specificamente sul piano delle tecniche regolative, non si comprende poi perché nel modificare il rapporto legge/contratto collettivo su materie assai delicate, come le sanzioni disciplinari, invece di utilizzare la riserva di competenza alla fonte legislativa, accompagnata magari dall'inderogabilità assoluta delle norme di legge nelle materie che si intende sottrarre alla contrattazione collettiva, si fa ricorso ad un improprio e tortuoso meccanismo di inserzione automatica di clausole legali su quelle contrattuali collettive (v. soprattutto art. 6, comma 1 ultimo periodo), equiparando il contratto collettivo del lavoro pubblico ad un contratto individuale. Anche queste incongruenze introducono confusione in un sistema di fonti profondamente riformato dieci anni fa e tutt'altro che assestato.

3. Sulla contrattazione collettiva aggiungerei, infine, tre osservazioni: a) nel ddl n. 847 si punta essenzialmente sulla contrattazione nazionale, rinunciando a rendere più virtuosa la contrattazione integrativa (peraltro ancor più messa sotto tutela dall'art. 67 del D.L. n. 112/2008, convertito con la L. n. 133/2008). Ma la contrattazione nazionale, essendo portatrice di vincoli o, comunque, di norme generali, non è certo lo strumento più indicato per perseguire la produttività del lavoro a livello di singolo ente. Si dice che la contrattazione integrativa non ha dato buoni risultati negli anni recenti. Per molti versi è vero; ma non si può trascurare che sulla contrattazione integrativa si sono scaricati molti dei problemi derivanti da un sistema nazionale che ha funzionato a rilento, tenendo però sotto controllo le retribuzioni di tutti i lavoratori e inducendo recuperi anche impropri a livello periferico (magari snaturando l'applicazione degli istituti più innovativi, come il sistema di inquadramento, modificato dappertutto proprio alla fine degli anni Novanta). Inoltre gran parte delle deviazioni della contrattazione integrativa sono riconducibili al datore di lavoro pubblico (inteso qui come risultante dell'operare congiunto di vertice politico e di dirigenza burocratica), che non ha saputo o voluto tener testa ad un sindacato sempre più proiettato nell'inseguimento dei bisogni micro o macro della propria base. Certo il sindacato non si fa mai carico abbastanza dell'efficienza e dell'efficacia delle organizzazioni amministrative; ma, in fondo, non è questo il suo mestiere. Sono altri che dovrebbero farsene carico senza cedimenti e, spesso, non l'hanno fatto. È ben strano che proprio l'attore politico - indossato l'austero abito del neo-legislatore - con la riforma in discussione lanci oggi sostanzialmente il seguente messaggio: nelle varie articolazioni amministrative il vertice politico non è riuscito a tener dietro ad un gioco che non conosce, non sa o non vuole giocare, perciò è necessario cambiare di nuovo le regole del gioco

fino al punto da mettere in discussione la stessa esistenza degli altri giocatori. Questo indirizzo legislativo, comunque lo si voglia giustificare, depone piuttosto male anche sulla fiducia che i riformatori nutrono sulla possibilità di dar vita ad una nuova dirigenza, capace di fare bene il proprio mestiere in ciascuna amministrazione. Chissà se una dirigenza che ha bisogno sempre più delle barriere legislative per non consegnare le chiavi della contrattazione formale, trasparente e visibile ai sindacati, sarà poi più capace di resistere alle contrattazioni informali, che sempre si sono svolte nelle amministrazioni pubbliche dell'Italia repubblicana. E chissà se quella stessa dirigenza, al riparo di più legge e più contrattazione nazionale, sarà più in grado di mettere la mani laddove è necessario per incrementare la produttività delle Pubbliche Amministrazioni nell'interesse dei cittadini. Al riguardo la questione più insidiosa mi pare la seguente: più legge e più contrattazione nazionale possono significare forse meno sindacato, ma significano anche più managerialità nei luoghi di lavoro pubblici? Ho l'impressione che ci sia la tentazione di dare anche qui una risposta troppo facile e non corroborata dalle più risalenti esperienze di apparati amministrativi iper-regolati. Forse sarebbe più opportuno immaginare altre strade per adeguare soggetti e procedure della contrattazione integrativa al nuovo volto del sistema amministrativo italiano, strade utili a metterla in maggiore correlazione con l'obiettivo principale dell'azione amministrativa, cioè la soddisfazione dell'utente finale (oltre ad intervenire su ruolo e funzioni della dirigenza, si possono, ad esempio, promuovere sistemi di relazioni sindacali e contrattuali più coerenti con il coordinamento dell'azione di enti appartenenti a comparti diversi - si pensi ad un Comune e ad una Asl e alle numerose attività socio-sanitarie da essi svolte - ma che servono bisogni territoriali analoghi).

b) Pienamente condivisibile è invece la finalità di responsabilizzare

maggiormente le parti contraenti su tempi e risultati delle contrattazioni integrative, obiettivo perseguito da entrambi i ddl in esame. Più specifico al riguardo appare il n. 746, che all'art. 13 apporta una significativa modifica all'art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001. Mi pare però ancora troppo generico, e persino tautologico, prevedere che ogni volta che non si raggiunge un accordo per la stipulazione di un contratto nazionale o integrativo "l'amministrazione provvede in via provvisoria sulla materia...". Talvolta, e tenendo conto dei vincoli derivanti dall'esistenza di un contratto individuale di lavoro, questo è ovvio; più spesso può significare che un accordo non si raggiungerà mai. Per renderla più praticabile e concreta, limiterei perciò la disposizione alla contrattazione periferica, obbligando i contratti collettivi nazionali a prevedere un termine massimo entro cui i contratti integrativi devono essere stipulati e, superato quel termine, abilitando comunque l'amministrazione a provvedere unilateralmente se necessario per garantire la continuità e il migliore svolgimento dell'azione amministrativa.

c) L'ultima osservazione riguarda l'ARAN, di cui il ddl n. 847 si propone giustamente di rafforzare l'indipendenza rispetto alle organizzazioni sindacali e nel quale maggior potere di rappresentanza dovrebbero avere Regioni ed enti locali. Qui troppo generici sono i criteri di delega per esprimere una compiuta valutazione. Si colgono però stranezze e contraddizioni. Cosa ora impedisce all'ARAN di essere indipendente dai sindacati? Non certo regole legislative. Che senso ha rafforzare l'indipendenza di questo organismo, mentre il già citato art. 67 del D.L. n. 112/2008 convertito dalla L. n. 133/2008 l'ha sostanzialmente indebolito e marginalizzato rispetto ai soggetti politici e contabili? Con riguardo a Regioni ed enti locali, si intende potenziarne la presenza in un organismo che negozia per tutte le amministrazioni anche nazionali? Ma è questo un criterio utile a rendere l'ARAN un soggetto negoziale più forte

ed autorevole? Se l'ARAN resta un organismo di rappresentanza negoziale delle amministrazioni, non sarebbe preferibile articolarne la composizione in modo da garantire una rappresentanza più specializzata e compatta?

4. Un altro punto sul quale entrambi i ddl intervengono diffusamente è quello della valutazione del personale e segnatamente della dirigenza. Molte modifiche mi trovano in pieno accordo, specie laddove aumentano incisività e trasparenza delle valutazioni, immaginando meccanismi che eliminano l'autoreferenzialità delle (poche) esperienze finora fatte. Occorre però anche qui prestare attenzione a valorizzare i progressi registrati negli ultimissimi anni, specie a seguito delle prime applicazioni meditate del D.Lgs. n. 286/99. Non tutto infatti si esaurisce nelle valutazioni indifferenziate della maggior parte dei Ministeri. Ci sono buone pratiche disseminate sul territorio da conoscere e sostenere. Al riguardo mi pare centrale concentrare l'attenzione su come migliorare la disciplina per la valutazione anche individuale della dirigenza, senza però introdurre eccessive rigidità legislative. È infatti pericoloso e controproducente immaginare la valutazione come un processo essenzialmente autoritativo volto a stilare pagelle; essa è piuttosto uno strumento gestionale, da affiancare ad altri (come è ben chiaro nel D.Lgs. n. 286/99) e da configurare in modo fortemente dinamico e adattivo, collegandolo sì ai criteri di attribuzione degli incarichi e delle retribuzioni, ma anche alle politiche di riorganizzazione e di formazione/aggiornamento. Difficile se non impossibile è sottoporre la valutazione di tutte le amministrazioni (o anche solo di quelle centrali) a sistemi regolativi generali, indifferenziati, poco sensibili ai contesti microrganizzativi e ai mutamenti nonché alle continue emergenze che le amministrazioni devono affrontare; può invece essere molto utile monitorarne autorevolmente l'utilizzazione e promuovere continui confronti e

miglioramenti, onde evitare che la inevitabile gestione microrganizzativa si tramuti in un'autoreferenzialità sorda alle aspettative di cittadini e utenti. Ma l'attività di monitoraggio e promozione è assai impegnativa: va condotta in una logica di sistema politico-amministrativo multilivello, con la costruzione di standard per effettuare un tempestivo *benchmarking* e con un adeguato investimento di risorse e competenze. Non servono a mio parere particolari appesantimenti istituzionali; piuttosto serve sostenere l'autonomia tecnico-professionale, soprattutto rispetto alla politica, degli organismi che effettuano o garantiscono la regolarità dei processi valutativi e un supporto alla trasparenza di procedimenti e risultati della valutazione. Imprescindibile è al riguardo un'esplicita responsabilizzazione della politica nel dare sostegno e rilevanza al regolare svolgimento dei processi valutativi³. I criteri regolativi brevemente descritti si colgono in entrambi i ddl, ma sembrano più presenti o meglio formulati nel ddl n. 746.

5. Anche molti degli interventi sulla dirigenza prefigurati dai due ddl appaiono necessari e condivisibili, seppure con un'accentuazione pubblicistica da parte del ddl n. 847. Si rilevano però due significative carenze. La prima riguarda l'assenza di una strumentazione in grado di produrre impatti immediati sulle amministrazioni che non si dimostrino in grado di raggiungere standard minimi di efficienza/efficacia. Al riguardo si potrebbe tentare di fornire gambe più valide alla riorganizzazione e all'introduzione di meccanismi autovalutativi e valutativi nelle amministrazioni, promuovendo la costruzione interistituzionale di una *task-force* (inizialmente) di almeno 300/400 dirigenti superesperti di organizzazione e di valutazione, formati al riparo dalle appartenenze politiche e dalle affiliazioni sindacali. Il problema spesso è infatti di poter disporre nella singola amministrazione di un'intelligenza organizzativa

specializzata ed autonoma, un bilanciamento tecnocratico ad un sistema fortemente impregnato di logiche politiche o di parte, una sorta di rete di sicurezza tecnocratica che potrebbe essere urgentemente allestita. Per giungere a questo obiettivo le strade non sono ancora state percorse tutte. Anzi da qualche anno sul fronte della dirigenza pubblica si è come impantanati nel dibattito tra *spoils system* e garanzie tradizionali, statuto privatistico o statuto pubblicistico. Ma il vero problema è garantire almeno un "serbatoio", pure inizialmente di scarsa capienza, di alte qualità professionali specializzate nei processi di riorganizzazione necessari quando la qualità dei servizi erogati non sia soddisfacente. Insomma la regola aurea potrebbe essere: se non si spende più del dovuto e la qualità dei servizi raggiunge determinati standard di soddisfazione dell'utenza (verificati mediante *peer o public review*), tutti i modelli organizzativi vanno bene. Ogni amministrazione, purché rispetti i limiti di spesa, può agire liberamente nell'ambito della propria autonomia politica, organizzativa e gestionale. Se però un'amministrazione non raggiunge gli standard di qualità, dovrebbe essere obbligata, prima o poi, ad affidarsi ad uno o più dei dirigenti specializzati in (rior)organizzazione che fanno parte della suddetta *taskforce*, posta alle dipendenze dell'Autorità di cui all'art. 5 del ddl 746 o di una speciale Agenzia, con la partecipazione di tutti i livelli istituzionali. Tale *taskforce* potrebbe essere costituita attingendo dall'esterno o, anche, selezionando i migliori dirigenti in servizio nelle Pubbliche Amministrazioni, purché siano assicurate la qualità professionale (molto alta, anche con esperienze pratiche ed extranazionali) e l'età (il più possibile bassa); ed applicata o inviata presso le Amministrazioni non "autosufficienti" sul piano dell'*output*, con un incarico ed una missione a termine. Insomma una via di mezzo tra un Commissario straordinario ed un *top manager* (o un *pool* di autorevoli consulenti) con incarico speciale in situazione di crisi aziendali. Ma senza

ripercorrere alcuna finalità antica: la *task force* dovrebbe entrare in azione ad esclusiva tutela della qualità dei servizi nell'interesse dei cittadini. Sospetto che anche questa proposta possa apparire una piccola utopia o l'ennesimo sogno tecnocratico. Essa invece, a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, potrebbe pragmaticamente funzionare come una ultima rete di garanzia, destinata a scattare solo una volta acclarata oggettivamente l'inidoneità di un determinato modello organizzativo, sperimentato da un'amministrazione nel pieno rispetto di tutta la sua autonomia politica, sindacale e gestionale. In fondo sarebbe una modalità concreta di garantire quei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale secondo Costituzione (art. 117, comma 2, lett. m). Ciò significa però porsi anche più seriamente il problema della rimozione dei dirigenti pubblici incapaci. Al riguardo i due ddl in esame contengono alcune innovazioni interessanti, ma tralasciano del tutto un aspetto a mio parere cruciale: cioè quello del regime sanzionatorio dell'eventuale licenziamento illegittimo del dirigente pubblico.

6. La questione è di una centralità addirittura ovvia: non si può infatti far valere nessun reale circuito di responsabilità se non si comincia dal vertice. Per riprendere i termini di un dibattito a grande risonanza mass-mediale, i "fannulloni", per non figurare come capri espiatori, non devono poter additare ad esempio di "nullafacenza" la propria dirigenza. È quindi innanzitutto al vertice delle amministrazioni che non si può tollerare alcuna garanzia di inamovibilità. Soprattutto per questo motivo la riforma del lavoro pubblico degli anni Novanta, seppure con qualche tentennamento (su cui tornerò tra breve), aveva tendenzialmente equiparato la gran parte della dirigenza pubblica alla dirigenza privata. Quest'ultima, in base alla legge, è licenziabile *ad nutum* e non è mai

reintegrabile, salvo che il licenziamento sia dovuto a ragioni discriminatorie. Per la dirigenza pubblica - come del resto per quella privata - è però previsto dai contratti collettivi che un licenziamento privo di qualsiasi motivazione comporti il pagamento di un'indennità. Tale regime, comunque, non inficia la catena delle responsabilità: infatti, anche laddove può essere difficile dimostrare oggettivamente la ragione del licenziamento, il dirigente estromesso non può mai ottenere di diritto il posto in precedenza occupato. Può sembrare una scelta drastica; ma è evidente che questo equilibrio regolativo serve a perpetuare la legittimazione del vertice organizzativo rispetto a valutazioni insindacabili sull'idoneità a farne parte. Tale legittimazione è così importante da far affievolire la tutela giuridica dell'interesse del lavoratore a non perdere il proprio posto di lavoro se non in presenza di una giustificazione (un interesse tutelato anche come diritto fondamentale dell'Unione europea: v. art. 30 della Carta di Nizza, ora incorporata nel Trattato di Lisbona). La chiarezza di questi equilibri normativi esistenti nel "privato" - più concettuale che reale in verità - conosce però nel pubblico vari offuscamenti. Molte le ragioni di contesto: a) il vertice delle organizzazioni ha una natura polivalente e anfibia, essendo composta non da soggetti omogenei (come nell'impresa individuale e, alla fin fine, anche societaria) ma da soggetti completamente diversi, anche per circuiti di legittimazione (il politico è in genere eletto; il dirigente pubblico è, in genere, assunto per pubblico concorso); b) vi sono vincoli costituzionali tendenzialmente espansivi, come una più invasiva cogenza del principio di eguaglianza, l'obbligo di imparzialità, il concorso pubblico; c) i meccanismi di finanziamento e le tecniche gestionali sono più formalizzati; d) le situazioni sindacali sono più radicate e omologanti. Determinante però è il tipo di dirigenza in servizio, che, per un verso, si identifica con il vertice politico (soprattutto nei ministeri e negli alti gradi di comuni, regioni, asl), e, per

l'altro, non fa sostanzialmente parte di nessun vertice, essendo del tutto simile, per cultura e per mansioni, al restante personale pubblico (così in gran parte della sanità, nella scuola o nelle ipertrofiche dirigenze di regioni ed enti locali).

Le peculiarità del contesto hanno finito per condizionare sempre di più anche la riforma del licenziamento della dirigenza pubblica, rendendo il quadro legislativo meno chiaro rispetto al privato e inducendo i giudici a farne un'opinabile applicazione.

Sotto il primo aspetto la riforma del '98, pur eliminando le residue specialità di stampo pubblicistico del rapporto di lavoro dirigenziale contenute nel D.Lgs. n. 29/93, evitò di precisare la latitudine delle peculiarità normative che venivano conservate, soprattutto in ordine alla dettagliata regolamentazione della responsabilità di risultato. Si è creato così un notevole problema interpretativo che la Cassazione ha di recente affrontato per la prima volta (ma speriamo non in via definitiva) in modo ben poco coerente con la generale direttrice dell'unificazione normativa tra dirigente pubblico e privato. In particolare la sentenza n. 2233 del gennaio 2007, a proposito dell'annullamento del licenziamento di un dirigente dell'Agenzia delle Dogane per mancato superamento del periodo di prova, ha ritenuto applicabile l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, con conseguente reintegrazione nel posto di lavoro. Tale orientamento interpretativo del quadro legislativo non è affatto scontato (in senso conforme v. Trib. Napoli gennaio 2003; contra C.App. Napoli 31 ottobre 2004 n. 4939, che riforma la sentenza appena citata; Trib. Firenze 15 gennaio 2004). In effetti una ricostruzione abbastanza lineare della riforma del '98, pur considerata nella sua poco lineare evoluzione, potrebbe portare ad applicare alla dirigenza pubblica la legislazione generale in materia di dirigenza privata, che, come si è detto, non prevede l'applicazione dell'art. 18, salvo che non si sia in presenza di un licenziamento discriminatorio. Questa soluzione, che è la più semplice e

immediata, viene complicata dal fatto che il D.Lgs. n. 165/2001 (ma già il D.Lgs. n. 29/93, seppure con qualche non irrilevante differenza) prevede un particolare procedimento per contestare al dirigente la responsabilità di risultato o dirigenziale. L'art. 21 del D.Lgs. 165 prevede infatti che un comitato di garanti debba dare un parere vincolante sul licenziamento intimato per inosservanza delle direttive o mancata realizzazione degli obiettivi; la stessa norma poi, con intenzione chiaramente garantista, gradua le reazioni nei confronti del dirigente al quale si voglia contestare la realizzazione del risultato cui lo stesso è tenuto per contratto. In considerazione di questa disciplina la Cassazione, con la sentenza citata, ha interpretato l'art. 21 come norma dalla quale dovrebbe dedursi una deroga complessiva alla legislazione generale lavorista in materia di licenziamento del dirigente pubblico. Ed ha ritenuto applicabile la reintegrazione ex art. 18 Stat.lav.

La ricostruzione è, a mio parere, decisamente forzata, almeno per due motivi: perché la deroga *per tabulas* riguarda soltanto la responsabilità di risultato; perché, come s'è detto, la stessa contrattazione collettiva, sin dalla prima tornata dei "contratti di area" (è questa la denominazione dei contratti nazionali per i dirigenti pubblici), ha sposato un'interpretazione che esclude l'applicabilità dell'art. 18 Stat. lav. al dirigente pubblico. D'altronde la deroga al regime della libera recidibilità contenuta nel D.Lgs. 165 si spiega agevolmente anche circoscrivendone la portata: se l'amministrazione sceglie di contestare al dirigente la responsabilità di risultato, entra in un percorso in cui tale responsabilità va verificata in relazione a regole particolari che la presidiano, ivi compreso un parere conforme del comitato dei garanti. Il D.Lgs. 165 con tali regole obbliga in sostanza l'amministrazione a seguire questo procedimento se vuol far valere la responsabilità di risultato, che garantisce di più sia il dirigente sia l'amministrazione, perché consente a quest'ultima di far funzionare la

responsabilità del risultato in maniera oggettiva e trasparente. E ciò appare anche coerente con le indicazioni della recente giurisprudenza costituzionale (sentenze 233/2006; 103 e 104 del 2007), cui si richiama soprattutto il ddl n. 847. Al di fuori di questo percorso, il cui funzionamento sta particolarmente a cuore al legislatore, l'amministrazione può legittimamente utilizzare la potestà generale di licenziare un dirigente prevista per il datore di lavoro privato, seppure rivista alla luce della giurisprudenza costituzionale appena citata, che sembra imporre comunque un onere di motivazione. In tal caso l'amministrazione torna ad utilizzare quelli che sono i poteri del datore di lavoro privato, esponendosi però ad un rischio: che il licenziamento possa essere considerato nullo per ragioni discriminatorie, con conseguente condanna alla reintegrazione. Al riguardo non c'è bisogno di invocare nessuna disciplina speciale, perché la disciplina del licenziamento nullo, anche per il dirigente privato, prevede la possibilità di applicare l'art. 18 Stat. lav. quando a fondamento del licenziamento ci siano ragioni discriminatorie anche di carattere politico. Naturalmente, giova ripeterlo, l'amministrazione che licenzia un dirigente in maniera arbitraria, non seguendo un procedimento trasparente ed oggettivo, si espone ad un'azione giudiziaria per licenziamento discriminatorio.

In conclusione si può senz'altro ritenere che il quadro normativo di stampo privatistico abbia in sé adeguati anticorpi per l'eventualità che il licenziamento del dirigente venga disposto per ragioni di discriminazioni politiche (come di altre discriminazioni: v. artt. 4 della L. n. 604/66, 15 della L. n. 300/70, 3 della L. n. 108/90). È vero però che il legislatore non ha mai dichiarato apertamente e lucidamente la preferenza per questo quadro legislativo, apparendo addirittura più prudente rispetto alla contrattazione collettiva. Perciò, per elevare l'effettività della riforma degli anni Novanta, sarebbe senz'altro opportuno chiarire le regole legali in materia. Nessuno dei

disegni di legge presentati di recente sembra invece diretto a intervenire su questo punto di cruciale importanza. Questa lacuna è abbastanza spiegabile per l'847, che, muovendosi in una logica di più rigida regolazione del rapporto di lavoro dirigenziale, si allontana dalla prospettiva di equiparazione tra dirigente pubblico e privato. Ma così si rischia di perdere una preziosa occasione per portare a compimento una difficilissima evoluzione legislativa, messa in discussione da sentenze autorevoli, ma non motivate con particolare sensibilità ai profili sistematici più generali. Ove mai si decidesse di reintervenire legislativamente sul licenziamento del dirigente pubblico, sarebbe però assolutamente necessario accompagnare il chiarimento generale sulla inapplicabilità della reintegrazione con una tutela rafforzata del dirigente licenziato per ragioni discriminatorie, soprattutto di tipo politico, al fine di alleggerire l'onere probatorio e di circondare l'ordine di reintegrazione di una particolare coerenza, scoraggiando così ulteriormente l'uso intimidatorio o ultroneo dell'istituto da parte di una politica che tendesse a travalicare il suo ruolo istituzionale. Pericoloso, e finanche inconstituzionale (è in ballo l'imparzialità di cui all'art. 97 Cost.), sarebbe infatti accentuare la precarizzazione della dirigenza quanto ai suoi rapporti con il vertice politico. Per le ragioni articolatamente esposte sarebbe dunque auspicabile che uno dei principi di delega in materia di dirigenza contenesse un riferimento alla necessità di confermare l'omogeneità dei meccanismi sanzionatori del licenziamento illegittimo del dirigente pubblico rispetto a quelli previsti dalla legislazione per i dirigenti privati, migliorando però la tutela antidiscriminatoria dei dirigenti pubblici e rafforzandone la tutela processuale.

Siccome poi, come si è accennato, la storia remota e recente del lavoro pubblico italiano non agevola la distinzione tra dirigenza che è tale solo di nome e dirigenza realmente investita

di compiti manageriali, può essere opportuno, nel chiarire la disciplina del licenziamento, reintrodurre sanzioni disciplinari c.d. conservative (come sembra fare, ad esempio, l'art. 17 del ddl di riforma della dirigenza pubblica presentato, alla Camera dei deputati, il 9 maggio 2008: v. A.C. 950), simili a quelle utilizzabili per gli altri lavoratori dipendenti, ma ritenute nel privato non coerenti con l'appartenenza al vertice organizzativo. Ancora per molti anni è infatti realistico pensare che nel pubblico sarà difficile reagire con sanzioni espulsive (cioè essenzialmente con il licenziamento) dinanzi a responsabilità non di grande rilievo, quali sono quelle in cui incorrono molti dipendenti pubblici che rivestono solo formalmente la qualifica di dirigente.

NOTE

¹ Alle origini della scuola napoletana è la fondamentale opera di Mario Rusciano, *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, 1978. Per le successive vicende oggettive e soggettive sia consentito rinviare a Zoppoli L., *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego. Dalla legge quadro alle politiche di "privatizzazione"*, Napoli, Jovene, 1990 (seconda ediz. ampliata di *Contrattazione e delegificazione*, Napoli, Jovene, 1986); Zoppoli L., *Autonomia collettiva e pubbliche amministrazioni*, in D'Antona M. (a cura di), *Lettture di diritto sindacale*, Napoli, Jovene, 1990, p. 127 ss.; Rusciano-Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Il Mulino, 1993; Rusciano - Zoppoli L. (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giappichelli, 1993; Rusciano- Zoppoli L., *Lo spazio negoziale nella disciplina del lavoro pubblico*, Il Mulino, 1995; Zoppoli L. (a cura di), *Contratti collettivi a confronto: impiego pubblico industria, servizi*, F. Angeli, 1996; Corpaci A.- Rusciano - Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)*, in *Nuove leggi civili*, 1999, p. 1361 ss.; Carinci F.-Zoppoli L., *Progettando il testo unico sul pubblico impiego*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2000, n. 1; Zoppoli L., *La revisione delle norme della legge 23.10.1992 n. 421 e del d.lgs. 3.2.1993 n. 29 e i decreti correttivi riguardanti i rapporti individuali di lavoro*, in D'Antona, Matteini, Talamo (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e*

riforma della pubblica amministrazione (1997-1998), Giuffrè, Milano, 2001; Zoppoli L., *Alla ricerca della razionalità sistematica della riforma del lavoro pubblico. Considerazioni su "un testo unico che non c'è"*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2001, supplemento al n. 2; Zoppoli L., *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, quad. speciale; Zoppoli L., *La (piccola) "controriforma" della dirigenza nelle amministrazioni pubbliche non statali: prime riflessioni critiche*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, p. 911 ss.; Zoppoli L., *La ricerca di un nuovo equilibrio tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa*, in *Rassegna sindacale*, 2003, n. 4, p. 99 ss.; Zoppoli L., *Dieci anni di riforma del lavoro pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003; Zoppoli L., *Accertamento pregiudiziale e contratto collettivo: ancora una sentenza tranquillizzante (nota a Corte Cost. 5.6.2003 n. 199)*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2003, n. 2; Zoppoli L., *La reintegrazione del dirigente pubblico tra "capriccio degli organi politici" e "giurisprudenza creativa"*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2003, n. 2; Zoppoli L., *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, e Zoppoli L.-Delfino M., *L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni; I Comitati di settore*, in Carinci F.-Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, 2004, vol. I; Zoppoli L., *Il contratto collettivo nella riforma del lavoro pubblico*, in *Scritti in memoria di Massimo D'Antona*, Milano, 2004, III, p. 3013 ss.; Zoppoli L., *La riforma della contrattazione collettiva vista dal versante del lavoro pubblico*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2006, I; Zoppoli L., *Una riforma che riprende faticosamente il suo cammino*, in *Riv.giur.lav.*, 2007, I, p. 289 ss.; Zoppoli L., *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2007, n. 3-4; Zoppoli L., *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in WP Massimo D'Antona 2007/66, www.lex.unict.it, e in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Cacucci, 2008 (in corso di pubblicazione); Zoppoli L., *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2008, p. 1 ss., e in *Studi in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008.

² Per ragioni di spazio rinvio soprattutto agli ultimi scritti citati in nota 1.

³ Anche qui, per ragioni di spazio, rinvio soprattutto a Zoppoli L., *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, cit. alla nota 1.