

Osservatorio sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

In evidenza

Legge 4 marzo 2009, n. 15. Le strategie per innovare il lavoro pubblico
di F. Verbaro

pag. 3

Le novità in tema di dirigenza introdotte dalla legge n. 15 del 4 marzo 2009

di G. Giannetti

pag. 6

Produttività, efficienza, trasparenza. Gli obiettivi per riformare la PA

di P. Fuso

pag. 11

Lavoro pubblico. Ritorno al passato? Sintesi del convegno Cgil tenutosi presso il Cnel il 16 febbraio 2009

pag. 17

All'interno

Novità editoriali 2009

La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare

pag. 5

Approfondimenti e documentazione

pag. 23

Per saperne di più

Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito di Adapt:

www.bollettinoadapt.it.

All'interno dell'Indice A-Z troverete la voce

Pubblico impiego

La legge delega "Brunetta" La riforma della riforma

a cura di Cecilia Maceli

Uno strumento di lettura, uno strumento di riforma

di Michele Tiraboschi e Francesco Verbaro

Con questo *Dossier* sulla legge delega di riforma del lavoro pubblico inauguriamo un nuovo *Osservatorio sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Non è sicuramente il primo e non sarà l'ultimo strumento di analisi e lettura dei rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione. Lo spazio che intendiamo conquistare nell'abbondante pubblicistica in materia, facendone al tempo stesso il tratto caratterizzante della nostra iniziativa, sarà misurato dai lettori in un impegno progettuale e riformatore da tempo annunciato, ma raramente praticato.

Un impegno volto a costruire un terreno aperto di confronto dove metodo e linguaggio utilizzati sappiano avviare una vera e positiva commistione tra le logiche del pubblico e quelle del privato senza che le une debbano prevalere necessariamente sulle altre.

La riforma della pubblica amministrazione risente a nostro avviso di un

grande handicap dovuto all'approccio iper-specialistico e rigorosamente settoriale che viene spesso utilizzato nell'affrontare le problematiche e le criticità storiche delle amministrazioni in tema di relazioni di lavoro. Un *Osservatorio*, come quello che oggi si inaugura, vuole essere uno strumento pratico di lettura, analisi e monitoraggio delle dinamiche concernenti il rapporto di lavoro, il ruolo della contrattazione, l'organizzazione e quindi l'efficacia dei servizi in una prospettiva di definitivo superamento della contrapposizione ideologica tra pubblico e privato.

La presentazione di questo strumento coincide, tra l'altro, con l'avvenuta pubblicazione della legge n. 15 del 2009, legge delega al Governo «finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni».

Una legge che, certamente, si presenta

come una riforma *correttiva* di quella degli anni Novanta, contenente pertanto un bilancio sulla gestione della normativa degli ultimi anni oltre agli indirizzi politici sulle azioni future.

Ci si colloca in un nuovo percorso, quindi, che trova punti di forza ma anche di debolezza nel clima di estrema attenzione *mediatica* sul settore pubblico. Di qui la necessità di uno sforzo congiunto e interdisciplinare da parte degli addetti ai lavori, in termini di riflessioni e approfondimenti non superficiali, che consentano di non perdere l'ennesima occasione.

Il contesto in cui ci si troverà a operare sarà caratterizzato da importanti macro processi di cui la *nuova* riforma non potrà non tenere conto. L'accelerazione sul federalismo fiscale porrà in evidenza la capacità di amministrazione dei diversi livelli di governo. La crisi finanziaria ed economica in atto porranno al centro le esigenze di razionalizzazione e risparmio della spesa e, al contempo, la rilevanza della efficacia delle politiche, con particolare riferimento al sistema di *Welfare*.

Nell'assumerci la responsabilità della direzione di un *Osservatorio sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni* intendiamo dunque offrire un terreno libero e facilmente accessibile, grazie anche a un innovativo utilizzo della rete internet, di informazione e dibattito che consenta la più ampia partecipazione degli addetti ai lavori. Un processo legislativo astratto, che non tenesse conto delle dinamiche reali presenti nelle pubbliche amministrazioni, non farebbe altro che riprodurre errori del passato. Da qui l'ambizione di portare un contributo

tecnico non solo all'operato degli amministratori, ma anche all'attuale legislatore e alle parti sociali che con esso sono chiamate a confrontarsi.

Si tratta di effettuare un viaggio esplorativo di studi, analisi e proposte normative che inizia oggi alla luce delle tante esperienze trascorse e con l'auspicio di offrire un valore aggiunto ai molti impegnati nel processo di moder-

nizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Un viaggio che non compieremo da soli visto che un nutrito gruppo di esperti e giovani ricercatori ci affianca e, con contagioso entusiasmo, ci rende fiduciosi sulla praticabilità di questa nuova sfida.

*Michele Tiraboschi
Francesco Verbaro*

Legge 4 marzo 2009, n.15 Le strategie per innovare il lavoro pubblico

di Francesco Verbaro

L'approvazione del disegno di legge "Brunetta" contenente *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Cnel e alla Corte dei Conti*, ora legge 4 marzo 2009, n. 15, apre un nuovo scenario nel processo di riforma della pubblica amministrazione, consentendo al Governo in carica di andare oltre gli annunci fin qui effettuati e di incidere sulle criticità presenti nell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, da anni denunciate dagli addetti ai lavori.

Il testo pur contenendo una serie di disposizioni di dettaglio di dubbia coerenza e pertinenza si presenta idoneo a correggere una serie di fallimenti e insuccessi registrati negli anni con l'applicazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, oggi decreto legislativo n. 165 del 2001. L'eccessiva

"ipercontrattualizzazione" del rapporto di lavoro e della gestione dell'organizzazione, la debolezza della dirigenza, la valutazione parziale riferita esclusivamente alla dirigenza, la contrattazione autoreferenziale hanno generato una gestione del personale ancora più costosa e rigida rispetto alle necessità di riforma del settore pubblico e agli obiettivi del legislatore degli anni Novanta.

Gli obiettivi indicati all'articolo 2 della legge, come anche la stessa rubrica del provvedimento, evidenziano un obiettivo generale di politica del diritto, rivolto a migliorare la gestione del personale attraverso una serie di strumenti bene individuati. Viene meno una certa enfasi sulle fonti, presente nei provvedimenti degli anni Novanta, attenta al passaggio dal provvedimento al contratto e al mutamento di giurisdizione, ma meno ai cambiamenti reali nelle dinamiche organizzative e ai comportamenti dei soggetti

coinvolti. I principi e i criteri di delega sembrano invece identificare una serie di punti deboli e fallimenti emersi negli anni, cercando di correggere un impianto, quello costruito negli anni Novanta, alla luce dei comportamenti patologici e dei risultati negativi evidenziati nel tempo da addetti ai lavori e dagli organi addetti al controllo.

Nell'esaminare il testo, è di un certo rilievo politico la previsione contenuta all'articolo 1 della legge che modifica il comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nell'importante aspetto del rapporto tra fonte contrattuale e fonte pubblicistica. Si afferma, infatti, che la derogabilità da parte del contratto collettivo delle disposizioni previste dalla legge, regolamenti e statuti, sarà consentita solo se prevista espressamente dal legislatore. Ovvero si introduce una derogabilità puntuale, caso per caso, e sulla base della esplicita previsione della legge. Non si tratta in questo caso di un principio di delega, ma di una modifica puntuale su un tema che ha suscitato le reazioni di alcune organizzazioni sindacali, che vedono nel contratto collettivo (finora ampiamente governato dalle OO.SS.) la fonte unica o superiore di regolamentazione dei rapporti di lavoro. L'obiettivo è quello di superare il fenomeno delle violazioni dell'articolo 2 del citato decreto legislativo, soprattutto ad opera dei contratti collettivi, e le deroghe da parte degli stessi ad importanti norme volute dal legislatore.

L'articolo 2 della legge n. 15 del 2009 riassume invece i più rilevanti principi di delega con particolare riferimento alla convergenza degli assetti regolativi del-

la contrattazione tra settore pubblico e settore privato, al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di contrattazione collettiva, all'introduzione di sistemi di valutazione del personale e delle strutture, all'affermazione della trasparenza nell'organizzazione del lavoro e nei sistemi retributivi, nonché alla valorizzazione del merito e alla definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti

pubblici. Completa l'articolo 2 una serie di principi di delega riferiti all'accesso per concorso pubblico, più volte derogato da norme sulla "stabilizzazione" o contenenti riserve, e al miglioramento dell'efficienza delle procedure concorsuali.

Il tema della riforma della contrattazione, oltre a trovare esplicita previsione, nell'accordo sottoscritto dal Governo con le parti sociali nel gennaio 2009, viene affrontato all'articolo 3 della legge secondo alcuni principi. Si dà atto della necessità di precisare gli ambiti oggetto di regolamentazione contrattuale e quelli riservati alla legge. Troppe volte si sono verificate "invasioni di campo" da parte di una delle due fonti, generando confusione tra gli addetti ai lavori e un notevole contenzioso. Tale precisazione, tra l'altro, dovrebbe consentire ad un'Aran maggiormente indipendente di pervenire alla stipulazione di contratti collettivi più rispettosi delle materie riservate alla legge. Troppe volte i contratti collettivi hanno disciplinato

materie come il reclutamento o le dotazioni organiche, notoriamente riservate alle fonti pubblicistiche in violazione dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Da qui l'esigenza di realizzare un sistema di monitoraggio «sull'effettività e congruenza della ripartizione delle materie attribuite alla regolazione della legge o dei contratti collettivi», che certamente conferma la difficoltà della Presidenza del Consiglio dei Mini-

stri, Dipartimento della funzione pubblica, nell'effettuare il controllo sulle ipotesi di contratto, e quella dell'Aran, durante le trattative, di far rispettare la suddetta ripartizione. Si prevedono, quindi, meccanismi di correzione dei contratti con l'applicazione degli articoli 1339 (inserzione automatica di clausole) e 1419 (nullità parziale) del codice civile rivolti a garantire l'adeguamento dei contratti collettivi alle norme imperative di legge.

Vengono, inoltre, richiamati principi di delega riferiti al controllo del costo del lavoro e della contrattazione integrativa, anche adottando schemi uniformi di rilevazione dei costi e forme di pubblicizzazione degli stessi, ai fini della valutazione da parte dell'utenza dell'impatto della contrattazione sul funzionamento e buon andamento dell'Ente. Disposizioni in parte anticipate dall'articolo 67 del decreto legge n. 112 del 2008, nonché contenute nella legge n. 203 del 2007 e nel decreto legge c.d. "proroga termini", n. 207 del 2008, finalizza-

I principi e i criteri di delega sembrano voler identificare una serie di punti deboli emersi negli anni, cercando di correggere l'impianto costruito negli anni Novanta

te a rendere maggiormente trasparenti ed efficaci le procedure di contrattazione integrativa.

L'articolo 3 contiene importanti principi di delega rivolti a riorganizzare l'Aran al fine di rafforzare l'indipendenza dell'Agenzia di rappresentanza negoziale dalle organizzazioni sindacali, di potenziare il potere di rappresentanza delle Regioni e degli enti locali, di rafforzare il potere dei comitati di settore e il sistema dei controlli sulla contrattazione. Stupisce, ma non troppo, l'esplicita previsione diretta a rafforzare l'indipendenza dell'Aran dalle organizzazioni sindacali a conferma che la contrattazione che si è realizzata in questi anni è stata apparente, proprio per l'assenza della parte pubblica e per la scarsa rappresentanza delle esigenze di funzionamento delle amministrazioni.

Altri principi si inseriscono nel filone di *policy* sulla trasparenza totale, come la previsione della imputabilità della spesa per il personale con riferimento ai servizi erogati. Inoltre, l'articolo in esame fa riferimento, in maniera poco coerente con i contenuti della rubrica, a principi diretti a favorire i processi di mobilità anche volontaria, anche al fine di ridurre il ricorso alle consulenze, e a criteri per la definizione con regolamento di una tabella di equiparazione fra i livelli di inquadramento.

È interessante registrare come la rubrica dell'articolo 3 ponga l'attenzione ai «Principi e criteri di contrattazione» con riferimento

alla «funzionalità delle amministrazioni pubbliche». Si supera un certo approccio formalistico nel trattare le fonti di regolamentazione del rapporto di lavoro, ponendo quindi attenzione alla

funzionalità delle stesse rispetto agli obiettivi indicati all'articolo 2 della legge.

Con l'articolo 4 viene affrontato il tema della valutazione, cercando di superare i limiti e la parzialità del decreto legislativo n. 286 del 1999. Viene estesa innanzitutto, la valutazione a tutto il personale e alle strutture, mentre oggi la valutazione è prevista dalla legge solo per i dirigenti. Lo strumento della trasparenza totale viene richiamato come principio cardine e livello essenziale delle prestazioni, anche al fine di rendere noti gli obiettivi, le risorse e i sistemi di valutazione delle strutture e del personale dipendente. L'utilizzo dei siti internet delle amministrazioni dovrebbe consentire, quindi, l'accessibilità ad ogni informazione riferita alla gestione e la comparabilità delle stesse. In questo ambito viene prevista l'istituzione di un organismo indipendente volto a sovrintendere all'esercizio, anch'esso indipendente, delle funzioni di valutazione e a garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione e assicurare la comparabilità e trasparenza degli indici e parametri di misurazione. Organismo su cui si ripongono molte speranze al fine di affermare prassi, modelli e sistemi di valutazione efficaci e reali nel settore pubblico.

Importante, infine, il richiamo

alla professionalità degli addetti alla valutazione con particolare riferimento ai nuclei di valutazione e a tutto il personale preposto alle funzioni di valutazione e controllo. La valutazione viene rafforzata con una serie di principi in materia di merito e premialità volti a rendere obbligatoria la valutazione del merito e dell'apporto individuale. L'articolo 5, in particolare, fa riferimento ai criteri di valutazione sulle progressioni economiche, sulle progressioni verticali e sulla valorizzazione del coinvolgimento e apporto dei singoli nei processi di ristrutturazione e razionalizzazione. Viene fissato per legge il principio che le progressioni di carriera avvengano per concorso, riservando al personale interno una quota non superiore al 50 per cento dei posti. Una percentuale mai fissata per legge e che è stata applicata nella prassi tutta a favore del personale già in servizio.

L'insieme del disegno delineato dalla legge delega si completa con gli articoli 6 e 7, riferiti rispettivamente ai poteri della dirigenza e al procedimento disciplinare. La dirigenza viene rafforzata con riferimento ai poteri datoriali e all'indipendenza dal vertice politico e per la prima volta (articolo 6, comma 2, lett. *m*) dalle «organizzazioni rappresentative dei lavoratori». L'attenzione ai criteri di conferimento degli incarichi, alla pubblicità e trasparenza degli stessi, viene posta nell'ottica di valorizzare l'autonomia tecnica della dirigenza, dando ampia rilevanza alla definizione del risultato nella struttura retributiva.

Relativamente al procedimento disciplinare i principi e i criteri direttivi intervengono in un'otti-

ca di semplificazione, riconoscono l'autonomia del medesimo procedimento rispetto a quello penale, individuano *ex lege* le fattispecie di infrazione che per la loro gravità comportano l'irrogazione della sanzione disciplinare del licenziamento, prevedono procedure e modalità per il collocamento a disposizione e il licenziamento in caso di grave danno al funzionamento degli uffici di appartenenza. In detto articolo sono presenti principi di delega, rivolti ad accrescere la responsabilità dei dipendenti, al di là del procedimento disciplinare, nei casi di grave inefficienza e improduttività degli uffici o strutture di appartenenza o di mancata individuazione delle unità di esubero di personale. Un "ritorno" è rappresentato dalla previsione dell'obbligo per i dipendenti di indossare un cartellino identificativo ovvero una targa indicante il nome e cognome. Estranee appaiono, comunque, le norme sul Cnel e la Corte dei Conti, così come l'accoglimento dell'istanza parlamentare rivolta a computare gli anni di effettivo servizio per applicare il comma 11 dell'articolo 72 del decreto legge n. 112 del 2008. Una norma che mette in discussione diversi processi di ristrutturazione posti in essere dalle pubbliche amministrazioni, grazie proprio alla possibilità di governare meglio le uscite di personale, accogliendo alcune istanze corporative in contrasto con gli obiettivi delineati nel decreto legge n. 112 del 2008 rivolto a ridurre le dotazioni organiche e la spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni. Rispetto al nuovo contesto normativo, infine, sarà importante chiarire l'ambito di applicazione

dei decreti legislativi con particolare riferimento agli altri livelli di governo. In un sistema federale il peso dell'amministrazione centrale è particolarmente delimitato e pertanto rilevano le disposizioni e i principi che trovano applicazione nelle Regioni e negli enti locali, amministrazioni che ricoprono tutto il territorio nazionale e rivestono un ruolo centrale nei rapporti tra istituzioni e cittadini. Ancora una volta, proprio alla luce dell'esperienza successiva al decreto legislativo n. 29 del 1993, sarà necessario vedere l'emaneazione dei decreti legislativi e l'applicazione degli stessi da parte dei diversi soggetti protagonisti: vertici politici, dirigenza,

dipendenti e organizzazioni sindacali.

Una riforma che ancora una volta dovrà partire dalla pubblicazione delle legge in *Gazzetta Ufficiale*, e non fermarsi ad essa o ai decreti legislativi di attuazione, e camminare sulle gambe dei protagonisti secondo logiche e culture diverse. I principi di "trasparenza totale" sulla gestione del personale più volte richiamati nel testo dovrebbero maggiormente responsabilizzare gli attori di questo nuovo processo di riforma.

Francesco Verbaro

Segretario generale

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Novità editoriali 2009

LA RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO E PRIVATO E IL NUOVO WELFARE

Commentario sistematico delle norme di lavoro e previdenza contenute nelle leggi di conversione dei decreti legge 25 giugno 2008, n. 112, 27 maggio 2008, n. 93, e 3 giugno 2008, n. 97, in coordinamento con la legge 24 dicembre 2007, n. 247

a cura di Michele Tiraboschi

con la collaborazione di Giuliano Cazzola, Pierluigi Rausei e Francesco Verbaro
Giuffrè, 2009

Il quadro normativo di disciplina dei rapporti di lavoro è stato oggetto nel corso dell'ultimo anno di rilevanti e spesso contrapposti interventi di legge. Attraverso ben tre decreti legge è stato profondamente ridisegnato il quadro normativo del lavoro pubblico e privato e sono state poste le premesse per il completamento della riforma del sistema previdenziale. I contributi raccolti nel presente commentario, firmati anche da autori che hanno contribuito alla redazione dei recenti decreti, mirano a fornire una prima interpretazione sistematica delle leggi di conversione con l'obiettivo di fornire al lettore le giuste coordinate concettuali e le più essenziali linee di indirizzo operative necessarie per assimilare e gestire il nuovo assetto legale dei rapporti di lavoro.

Per informazioni sull'acquisto rivolgersi all'editore, tel. 02.38089200, oppure scrivere una mail all'indirizzo vendite@giuffre.it.

Le novità in tema di dirigenza introdotte dalla legge n. 15 del 4 marzo 2009

di Giada Giannetti

La legge 4 marzo 2009, n. 15, delega il Governo¹ ad adottare uno o più decreti legislativi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con l'intento di modificare la disciplina relativa a taluni profili del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e con lo scopo di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico.

Tali interventi incidendo, in generale, sull'organizzazione del lavoro pubblico sono volti a conseguire obiettivi connessi all'accrescimento della produttività del lavoro per assicurare il rafforzamento della tutela degli interessi pubblici e dei livelli essenziali delle prestazioni rese agli utenti.

Si tratta, quindi, di obiettivi che possono essere conseguiti essenzialmente attraverso il riconoscimento della centralità delle performance individuali e collettive, alle quali vanno legate sia la disciplina della premialità e della meritocrazia sia la disciplina concernente le ipotesi di responsabilità, i meccanismi di controllo, i poteri e le sanzioni disciplinari.

L'obiettivo dell'intervento normativo è quello di far confluire nell'ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato permettendo un costante innalzamento del livello complessivo di produttività delle pubbliche amministrazioni, sia attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità sia attraverso la conseguente individuazione ed eli-

minazione dell'inefficienza e della improduttività.

In particolare, l'articolo 6 della legge n. 15 del 2009 muove dall'esigenza di operare una revisione complessiva del dettato normativo vigente in materia di dirigenza pubblica favorendo una migliore e più efficiente organizzazione del lavoro pubblico e contribuendo al progressivo miglioramento del livello e della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini ed alle imprese.

Tale trasformazione implica che venga valorizzata l'attività stessa dei dirigenti pubblici e, soprattutto, venga accresciuta la loro capacità di servizio alle amministrazioni.

Va ricordato che la dirigenza è una categoria di personale professionale creata negli anni Settanta (decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972) ed è oggetto di una disciplina

speciale e particolarmente importante poiché coinvolge il rapporto tra politica e amministrazione. Ai dirigenti sono affidati i compiti di gestione amministrativa mediante atti di diritto privato.

Gli ultimi interventi del legislatore hanno visto la necessità di costruire la figura del dirigente in modo da esaltarne la caratterizzazione professionale, i poteri datoriali, la responsabilità e, infine, l'autonomia, anche nei confronti

del vertice politico che, nelle amministrazioni pubbliche, rappresenta l'omologo dell'imprenditore/proprietario di azienda nel mondo privatistico.

In questa prospettiva il dirigente rappresenta il punto di connessione tra l'organizzazione del lavoro e l'organizzazione dei servizi, determinando le modalità secondo le quali si sviluppa l'azione di cura degli interessi pubblici in relazione alla gestione delle risorse umane e strumentali a sua disposizione. Quello del dirigente è un ruolo strategico, volto alla gestione dell'attività lavorativa dei collaboratori, impiegati e funzionari, con il fine di facilitare una loro compartecipazione

L'obiettivo dell'intervento normativo è di far confluire nell'ambito del lavoro pubblico i più efficaci criteri di organizzazione, gestione e valutazione propri del lavoro privato

agli obiettivi ma anche di sviluppare un dialogo corretto e costruttivo affinché si persegua un buon risultato per la collettività e l'amministrazione stessa.

Viene affermata la piena autonomia

responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane, con l'attribuzione di specifiche competenze per quel che riguarda l'individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio e nella valutazione del personale ai fini del riconoscimento degli incentivi alla produttività e per il ricorso all'istituto della mobilità indivi-

Bollettino Adapt

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

Bollettino Ordinario

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

Bollettino Speciale

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

L'iscrizione al Bollettino è gratuita. Si veda il sito www.bollettinoadapt.it.

duale.

Vengono, inoltre, previste nuove e maggiori forme di responsabilità per la inosservanza delle regole sul procedimento disciplinare ed aumentati i poteri disciplinari attribuiti direttamente ai singoli dirigenti che, in particolare, potranno irrogare direttamente la sanzione pecuniaria.

Si introduce, quindi, una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente nel caso di omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura, con eventuale divieto di corrispondergli il trattamento economico accessorio.

Il dirigente è responsabile, in caso di dolo o colpa grave, per il mancato avvio del procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti, sono previste sanzioni a carico dei dirigenti negligenti nel perseguire disciplinarmente i dipendenti.

Sono previsti in capo al dirigente più poteri nella gestione manageriale delle risorse umane e finanziarie e, in parallelo, maggiore responsabilità nelle ipotesi di scarso rendimento individuale e della struttura da lui diretta.

Si vincola il sistema di valutazione del personale e dei dirigenti pubblici agli standard qualitativi dei servizi erogati, che costituiscono criterio oggettivo e controllabile anche dall'esterno, dato l'obbligo di pubblicità degli indicatori di produttività e delle operazioni di valutazione, del rendimento dei dipendenti.

Passando all'analisi del citato articolo 6, si nota come il *comma 2* individui una serie di principi e di criteri direttivi necessari ad attuare gli obiettivi indicati.

In particolare, la lettera *a* del predetto comma attribuisce e garan-

tisce al dirigente pubblico piena autonomia nella gestione delle risorse umane, nonché la competenza esclusiva nell'organizzazione degli uffici e dei servizi, nella valutazione del personale e nell'utilizzo dell'istituto della mobilità individuale di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La lettera *b* prevede, invece, l'introduzione di una specifica ipotesi di responsabilità dirigenziale per omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse a lui assegnate, ponendosi nella direzione di un necessario bilanciamento tra i maggiori e più penetranti poteri di gestione conferiti a chi dirige la struttura pubblica ed il fondamentale principio di responsabilità.

La lettera *e* prevede, inoltre, sanzioni adeguate per le condotte dei dirigenti che, pur consapevoli di atti posti in essere dai dipendenti, rilevanti ai fini della responsabilità disciplinare, omettano di avviare il procedimento disciplinare entro i termini di decadenza previsti, ovvero in ordine a tali atti rendano valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate.

Le disposizioni di cui alle lettere *f* e *g* sono finalizzate a rivedere la disciplina relativa all'accesso alla dirigenza allo scopo di valorizzare il merito e la professionalità. In particolare, viene stabilito che, nell'ambito di una percentuale determinata di posti, l'accesso agli incarichi dirigenziali di livello generale avvenga mediante il ricorso a procedure selettive pubbliche di tipo concorsuale.

Alla lettera *h* si prevede, invece, l'avvio di una ridefinizione dei criteri di conferimento, rinnovo o revoca degli incarichi dirigenzia-

li, al fine di adeguare la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità. La norma in esame introduce, inoltre, un principio di limitazione dei casi di conferimento degli incarichi ai dirigenti non appartenenti ai ruoli ed ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

La lettera *i* si pone l'obiettivo di ridefinire e ampliare le competenze del Comitato dei garanti, attribuendo allo

stesso specifici poteri finalizzati a verificare l'osservanza dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi dirigenziali, nonché l'effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione ai fini del conferimento o della mancata conferma degli incarichi.

La disposizione di cui alla lettera *l* è, invece, indirizzata a valorizzare le eccellenze nell'ambito della dirigenza pubblica, mediante l'erogazione mirata del trattamento economico accessorio ad un numero limitato di dirigenti, in base ai risultati ottenuti all'esito della valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 4 della legge in esame.

La lettera *m* mira a riformare la disciplina delle incompatibilità per i dirigenti pubblici, al fine di rafforzarne l'autonomia e l'indipendenza rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori.

La norma di cui alla lettera *n* introduce un criterio di delega per favorire la semplificazione della disciplina sulla mobilità nazionale e internazionale dei dirigenti

delle pubbliche amministrazioni, al fine di renderne più ampia l'applicazione e di valorizzare il relativo periodo lavorativo nell'ambito delle procedure per il conferimento di altri incarichi dirigenziali.

Il legislatore ha voluto riproporre nell'organizzazione amministrativa e nell'ordinamento del personale dirigenziale pubblico i tratti del sistema di management privato

Alla lettera *q* infine, viene previsto lo specifico divieto di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato qualora le amministrazioni di appartenenza non abbiano predisposto sistemi di valutazione dei risultati coerenti con i principi contenuti nella legge in esame.

Agire sulla dirigenza significa, quindi, rafforzare uno dei punti nevralgici della pubblica amministrazione, il motore di qualsiasi iniziativa riformatrice, e porre le basi per la realizzazione e il consolidamento delle iniziative di riqualificazione dell'intero sistema.

Nel perseguire tale obiettivo il legislatore ha voluto riproporre anche nell'organizzazione amministrativa e nell'ordinamento del personale dirigenziale pubblico i tratti qualificanti del sistema di management² privato.

Le disposizioni citate contenute nella legge in esame spingono la dirigenza a cogliere le esigenze di un mercato teso sempre più a rilevare i bisogni che emergono dal contesto e a soddisfare le legittime aspettative dei cittadini che chiedono l'erogazione del servizio.

In queste disposizioni va, quindi, letta la costruzione di un originale modello di disciplina della dirigenza amministrativa che sem-

bra esplicitamente ispirato ad una serie di criteri ed obiettivi volti alla creazione dei presupposti normativi per la costruzione di un moderno management pubblico che riconosce ai dirigenti un'ampia autonomia operativa nella gestione delle risorse umane.

Per il rafforzamento di tale autonomia è necessario intervenire non solo per l'eliminazione delle residue forme di ingerenza dell'autorità politica nella sfera propria degli stessi dirigenti ma anche per l'attribuzione ai dirigenti di adeguati strumenti per l'esercizio dei propri poteri, adottando determinazioni organizzative con i poteri del privato datore di lavoro e gestendo le risorse umane, strumentali e di controllo attraverso l'individuazione e l'articolazione delle diverse funzioni loro assegnate.

Questo implica e presuppone una decisa valorizzazione del profilo manageriale nella determinazione dell'identità e del ruolo del dirigente pubblico che dovrebbe interpretare lo svolgimento dei propri compiti e l'esercizio delle proprie funzioni come una vera e propria "professione" adottando, quindi, le indispensabili scelte di ordine organizzativo, gestendo e coordinando nel modo migliore le risorse messe a sua disposizione senza tralasciare di assumersi la piena responsabilità delle decisioni di ordine amministrativo rientranti nella propria sfera di competenza.

Al dirigente amministrativo deve essere anche garantito un adeguato margine operativo in termini di amministrazione delle risorse indispensabili per l'esecuzione delle proprie competenze. Quanto detto deve, peraltro, essere accompagnato dal rilancio

dei sistemi di valutazione e controllo *sull'effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura* e, quindi, da una riformulazione in tema di responsabilità dirigenziale in relazione agli effettivi poteri datoriali.

Viene da chiedersi, quindi, quale sia il motivo che ha spinto il legislatore a riaffermare, attraverso gli ultimi interventi normativi citati, il principio dell'autonomia e del rafforzamento dei poteri datoriali del dirigente pubblico.

Certamente il passaggio negli ultimi anni da un ordinamento fondato sui principi di imparzialità e neutralità dell'amministrazione ad un sistema di *spoils system*, caratterizzato da un'accentuata precarizzazione della dirigenza e da una forte soggezione all'autorità politica, ha indebolito l'autonomia della dirigenza, facendo avvertire la necessità di intervenire attraverso il rafforzamento dei poteri datoriali del dirigente pubblico.

La previsione attualmente contenuta nell'articolo 5 del decreto legislativo n. 165 del 2001 dispone che gli organi gestionali, quindi i dirigenti, assumano le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Tali poteri privati si affiancano a quelli pubblici e il dirigente li esercita sotto forma di competenze quando adotta atti amministrativi. Questa contrapposizione di strumenti giuridici (pubblici e privati) fotografa con esattezza i due ruoli che il dirigente interpreta nell'amministrazione e cioè, da una parte, quello dell'organo che assume provvedimenti nell'esercizio di poteri pubblici e, dall'al-

tra, quella del manager che gestisce il personale e organizza parte degli uffici con la capacità e i poteri del datore di lavoro privato. Al dirigente manager è conferita una vera e propria sfera di autonomia, molto diversa dalla discrezionalità di cui può godere nell'esercizio di potestà pubbliche³. La natura privata segnala che all'interno dell'amministrazione, che è e resta pubblica, esiste uno spazio nel quale l'ordinamento si limita a fissare dei confini nell'ambito dei quali la volontà del manager pubblico può esprimersi liberamente, in autonomia privata, con il limite costituito dai diritti dei lavoratori, compreso quello della buona fede e della correttezza del datore di lavoro.

Ci si domanda, infine, quale motivo abbia spinto il legislatore ad intervenire con la legge in esame, prevedendo una specifica ipotesi di responsabilità del dirigente in relazione agli effettivi poteri datoriali (articolo 6, comma 2, lettera b) e un'ipotesi di responsabilità disciplinare (articolo 6, comma 2, lettera e).

La prima esigenza emersa è che la responsabilità dirigenziale debba rappresentare l'altra faccia della medaglia dell'autonomia dirigenziale, intesa quale reale possibilità di gestione delle risorse in capo al dirigente pubblico. Per rendere certa la responsabilità è necessario che il sistema di indirizzo/gestione/controllo sia realmente operativo. La responsabilità in capo ai dirigenti si pone così come elemento

complementare rispetto all'autonomia gestionale che, infatti, deve essere necessariamente accompagnata da una responsabilità intesa come momento in cui si risponde del proprio operato non solo in funzione sanzionatoria ma anche in funzione di intervento per il miglioramento generalizzato dell'azione amministrativa, garantendone il buon andamento ed il raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità. Questa *ratio* si può rilevare, oltre che nella distinzione tra indirizzo e gestione, nella previsione della responsabilità in via esclusiva dei dirigenti per l'attività amministrativa, la gestione e i risultati (articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Tale assetto è coerente con l'evoluzione della normativa verso nuove regole in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

In questo quadro l'ulteriore esigenza che si può cogliere è che sia i controlli sull'effettiva produttività delle risorse assegnate sia le conseguenti ipotesi di responsabilità rappresentino un corollario

necessario del sistema fin qui delineato volto a scongiurare situazioni di assenteismo ed inefficienza talmente forti da ledere l'apparato amministrativo.

Fondamentale diviene la valorizzazione della fase di vigilanza delle risorse, quale momento necessario e precedente alla fase

Il passaggio da un ordinamento fondato sui principi di imparzialità e neutralità dell'amministrazione a un sistema di spoils system ha indebolito l'autonomia dirigenziale

dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e, quindi, naturalmente preordinato alla gestione più efficace, efficiente ed economica delle risorse ad opera della dirigenza pubblica, facendo consolidare la certezza della responsabilità quale momento essenziale della reale autonomia di gestione.

Occorre, infine, sottolineare che sia la disciplina della responsabilità dirigenziale per omessa vigilanza sull'effettiva produttività delle risorse assegnate, sia l'ipotesi di responsabilità disciplinare del dirigente nell'avviamento del procedimento disciplinare nei confronti di condotte lesive dei dipendenti⁴ devono entrambe essere considerate in funzione della lotta alla scarsa produttività e all'assenteismo e, soprattutto, come corollari essenziali del rafforzamento dei poteri datoriali del dirigente.

Giada Giannetti
Consulente Formez
Centro Formazione Studi

Note

¹ L. n. 15/2009, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti*. In *GU*, 5 marzo 2009, n. 53.

² Con particolare attenzione «all'individuazione dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ufficio a cui è preposto, alla valutazione del personale e al conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività, all'utilizzo dell'istituto della mobilità individuale» (art. 6, comma 2, lett. a, punto 1).

³ Cass. 18 ottobre 2002, n. 14810, in cui si afferma che le iniziative e i comportamenti delle parti nel pubblico im-

piego privatizzato «vanno valutati secondo i principi regolatori della privata autonomia». Per la qualificazione della scelta datoriale della pubblica amministrazione come espressione di "autonomia", si veda fra le altre Trib. Potenza ordinanza 29 dicembre 1999.

⁴ Ex art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 per i dirigenti, in aggiunta alle sanzioni applicabili a tutti gli altri impiegati civili dello Stato (art. 55, d.lgs. n. 165/2001),

possono applicarsi speciali sanzioni che mirano ad esonerare l'impiegato dalla funzione dirigenziale. Esse sono così classificate dall'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dalla l. n. 145/2002: divieto di rinnovo dello stesso incarico; revoca dell'incarico e collocazione a disposizione dei ruoli di appartenenza; recesso dal rapporto di lavoro.

Diritto delle Relazioni Industriali



La Rivista, profondamente rinnovata nella struttura e nei contenuti ma fedele alla tradizione di apertura ai contributi di carattere interdisciplinare e alla prospettiva di confronto internazionale e comparato, è stata arricchita di Osservatori di aggiornamento e monitoraggio attenti ai profili immediatamente applicativi del diritto del lavoro, relativamente alle seguenti aree:

- giurisprudenza costituzionale;
- giurisprudenza italiana di cassazione e merito;
- giurisprudenza comunitaria e internazionale;
- contrattazione collettiva italiana e straniera;
- legislazione e prassi amministrativa italiana e straniera;
- previdenza.

Per informazioni sull'acquisto rivolgersi all'editore, tel. 02.38089200, oppure scrivere una mail all'indirizzo vendite@giuffre.it.

È previsto uno sconto del 10% per:

- soci AISRI;
- soci Adapt;
- soci AIDP
- soci GDP;
- iscritti al Bollettino Adapt.

Produttività, efficienza e trasparenza Gli obiettivi per riformare PA

di Paola Fusco

Il 25 febbraio, la Commissione Affari costituzionali del Senato ha approvato, senza ulteriori modifiche, il disegno di legge recante *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti* (AS 847/B).

Le ulteriori modifiche che il Senato ha approvato sono quelle che, introdotte dalla Camera il 12 febbraio, hanno fatto sostanzialmente naufragare la possibilità di un accordo bipartisan. La riapprovazione da parte del Senato è, infatti, avvenuta con 154 voti favorevoli, un voto contrario e l'astensione dei partiti dell'opposizione.

Invero, pur in attesa dei decreti delegati che daranno attuazione alla delega, il testo (collegato alla manovra di finanza pubblica) riformerà l'apparato statale non solo dal punto di vista istituzionale: sono stati, infatti, modificati il ruolo e le competenze della contrattazione collettiva; ridefinito lo strumento della *class action*, con l'esclusione della domanda di risarcimento dei danni sofferti dal cittadino/utente; riformato il rapporto delle amministrazioni con i propri dipendenti. La cultura della trasparenza e della valutazione, che fa da *plafond*

all'intero disegno, oltre che nei continui riferimenti alla «maggiore efficienza», ai «premi e incentivi» ed alla «produttività», si estrinseca nelle tante novità presenti. Tra queste l'obbligo di esibire i cartellini di riconoscimento per tutti i dipendenti; l'istituzione di un'*Authority* per la valutazione della efficienza e della trasparenza, all'interno del più generale riordino dell'Aran; la valutazione, in qualità di titolo di preferenza, della sede di residenza del partecipante. Per quanto concerne i vincitori dei concorsi pubblici, questi dovranno rimanere nella prima sede di destinazione per 5 anni; si prevede, quindi, l'agevolazione della mobilità «anche volontaria», sottintendendo la possibilità, per esigenze strutturali e funzionali, di mobilità decise dalle singole amministrazioni. Infine, particolarmente pregnante è il comma 3 dell'articolo 6 che prevede la modifica dell'articolo 72 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in forza del quale le parole «dell'anzianità massima contributiva di 40 anni» sono sostituite dalle seguenti: «dell'anzianità massima di servizio effettivo di 40 anni».

Qui di seguito si dà conto degli

interventi ad opera della Camera e dunque dei contenuti delle norme così come appaiono nella versione definitiva.

Articolo 1

Modifica all'articolo 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di derogabilità delle disposizioni applicabili solo ai dipendenti pubblici

La Camera dei Deputati ha introdotto l'articolo 1 con il quale viene regolato il rapporto di successione temporale tra legge e contratto collettivo. In particolare, con la modifica del secondo periodo del comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, le

Il testo riformerà l'apparato statale non solo dal punto di vista istituzionale

norme in materia di rapporti di lavoro per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni possono essere derogate da fonti pattizie solo nell'ipotesi in cui

ciò sia espressamente previsto dalla legge.

Con una formulazione che viene successivamente esplicitata dall'articolo 3, comma 2, del disegno in commento, risulta che la contrattazione continuerà ad occuparsi in modo esclusivo del trattamento economico dei dipendenti pubblici e dei diritti, nonché degli obblighi, connessi

ai rapporti di lavoro. Per il resto le sue materie saranno racchiuse tra gli ambiti che la legge statale riserva a se stessa e quelli che devono essere riservati ai dirigenti, in quanto soggetti cui sono attribuiti i poteri e le capacità del privato datore di lavoro.

Articolo 2

Delega al Governo in materia di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni

Il comma 1 dell'articolo 2, oltre ai necessari raccordi con l'articolo 1, è stato modificato alla lettera *c*, secondo cui l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture non è più finalizzata esclusivamente ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità, ma pure «a consentire agli organi politici di vertice delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente».

È stata introdotta la lettera *d* che aggiunge tra gli obiettivi della riforma la «garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi».

La lettera *e* specifica che la valorizzazione del merito e il conseguente riconoscimento di meccanismi premiali avranno dimensione individuale cioè «per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative

strutture amministrative».

Di nuovo conio anche la lettera *i* che annovera tra gli obiettivi la previsione dell'«obbligo di permanenza per almeno un quinquennio nella sede della prima destinazione anche per i vincitori delle procedure di progressione verticale», considerando titolo preferenziale nelle medesime procedure la permanenza nelle sedi carenti di organico.

Sostanzialmente invariato è, al contrario, il comma 2.

In sintesi, dunque, l'articolo 2 ha integrato gli obiettivi della delega prevedendo la garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro e dei relativi sistemi retributivi, e l'obbligo di permanenza per un quinquennio nella sede della prima destinazione. La norma, invece, continua ad annoverare tra gli obiettivi del disegno di legge: la convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferi-

Sono stati introdotti sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture pubbliche

mento al sistema delle relazioni sindacali; il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva; l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità; la valorizzazione del merito e il conseguente riconoscimento di meccanismi premiali; la definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici; l'introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure

concorsuali su base territoriale; infine la valorizzazione del requisito della residenza dei partecipanti ai concorsi pubblici, qualora ciò sia strumentale al migliore svolgimento del servizio. In merito al requisito della «residenza», già si profila l'ipotesi di incostituzionalità per violazione del principio della parità di condizioni per l'accesso al pubblico impiego.

Articolo 3

Principi e criteri in materia di contrattazione collettiva ed integrativa e funzionalità delle amministrazioni pubbliche

L'articolo 3, oltre ai necessari rimandi al nuovo articolo 1, ha visto l'inserimento, nel comma 2, delle lettere *n* ed *o*. Per la lettera *n*, il Governo, nell'esercizio della delega dovrà «prevedere, al fine di ridurre il ricorso a contratti di lavoro a termine, a consulenze e collaborazioni, disposizioni dirette ad agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, finalizzati a garantire lo svolgimento delle funzioni pubbliche di competenza da parte delle amministrazioni che presentino carenze di organico».

Per la lettera *o*, l'Esecutivo dovrà «prevedere, al fine di favorire i processi di mobilità intercompartimentale del personale delle pubbliche amministrazioni, criteri per la definizione mediante regolamento di una tabella di comparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione».

Le ultime due annotazioni, inserite dalla Camera dei Deputati il 12 febbraio, hanno chiaramente

l'obiettivo di rendere più razionale la distribuzione delle risorse umane utilizzando il personale appartenente ai ruoli di altre amministrazioni ed evitando, nel contempo, ulteriori spese e la creazione di precariato. Per il resto, la norma è rimasta simile alla stesura approvata in prima lettura dal Senato. Oltre alle modifiche summenzionate, infatti, si continua a prevedere l'emissione di decreti legislativi attuativi in materia di contrattazione collettiva e integrativa, la precisazione degli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge (ferma restando la riserva in favore della contrattazione collettiva sulla determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro), nonché il riordino delle procedure di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, in coerenza con il settore privato e nel rispetto delle diversità ontologiche del settore pubblico.

La disposizione contiene al suo interno linee guida dettagliate per la riforma dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), con particolare riguardo alle competenze, alla struttura ed agli organi della medesima Agenzia. In tale ambito la delega, con l'obiettivo di snellire il procedimento di contrattazione, prevede l'eliminazione dei controlli che non sono strettamente funzionali a verificare la compatibilità dei costi degli accordi collettivi.

Articolo 4

Principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del

personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva. Disposizioni sul principio di trasparenza nelle amministrazioni pubbliche

Il sistema di controlli introdotti appare permeare l'intero processo amministrativo: degli obiettivi, decisi preventivamente, si controlla periodicamente lo stato di realizzazione, anche con riferimento alle diverse sedi territoriali, assicurandone la pubblicità ai cittadini. Si prevede l'organizzazione di confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, aperti a tutti mediante adeguate forme di pubblicità, anche in modalità telematica. Inoltre, verrà istituito nell'ambito del riordino dell'Aran e in posizione autonoma e indipendente (la nomina dei membri dell'organismo è subordinata al parere favorevole dei due terzi dei componenti delle Commissioni parlamentari competenti) un organismo centrale di valutazione con il compito di:

- a) indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione;
- b) garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione;
- c) assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta.

Sarà infine assicurata la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna pubblica amministrazione. In particolare, analizzando le no-

vità, il fine di assicurare elevati standard qualitativi ai cittadini è il tema di interesse della norma che, già nel comma 1, prevede l'obbligo per le amministrazioni i cui indicatori di efficienza e di produttività «si discostino in misura significativa, secondo parametri deliberati dall'organismo centrale di cui al comma 2, lettera f, dai valori medi dei medesimi indicatori rilevati» tra le amministrazioni omologhe «rientranti nel 25 per cento delle amministrazioni con i rendimenti più alti, di fissare ai propri dirigenti, tra gli obiettivi di cui alla lettera b del medesimo comma 2», l'obiettivo di allineamento entro un termine ragionevole «ai parametri deliberati dal citato organismo centrale».

Di nuova introduzione è il punto 5 della lettera e del comma 2 che annovera, quale criterio informatore per il riordino degli organismi di controllo e valutazione, «l'assicurazione della piena autonomia della valutazione, svolta dal dirigente nell'esercizio delle proprie funzioni e responsabilità».

La Camera ha anche introdotto al comma 2 la lettera g, che annuncia per il Governo l'obbligo di «prevedere che i Sindaci e i Presidenti delle Province nominino i componenti dei nuclei di valutazione cui è affidato il compito di effettuare la valutazione dei dirigenti, secondo i criteri e le metodologie stabilite dall'organismo di cui alla lettera f, e che provvedano a confermare o revocare gli incarichi dirigenziali conformemente all'esito della valutazione». La lettera i, divenuta lettera l con l'introduzione della lettera g, contempla lo strumento della *class action*, la cui attivazione deve essere rispettosa delle

«competenze degli organismi con funzioni di regolazione e controllo istituiti con legge dello Stato e preposti ai relativi settori».

In merito al ricorso avverso i provvedimenti amministrativi degli enti pubblici lesivi delle posizioni individuali, la Camera, al punto 3 della lettera *l*, ha introdotto, tra le «condizioni di ammissibilità dell'azione», la previa diffida all'amministrazione o al concessionario ad assumere le iniziative utili per soddisfare gli interessati; la legge prevede inoltre «che, a seguito della diffida, si instauri un procedimento volto a responsabilizzare progressivamente il dirigente competente e, in relazione alla tipologia degli enti, l'organo di indirizzo, l'organo esecutivo o l'organo di vertice, a che le misure idonee siano assunte nel termine predetto».

Il nuovo punto 4 della lettera *l* contempla la possibilità per il giudice amministrativo di attivare un giudizio di ottemperanza con la nomina di un commissario *ad acta* nel caso in cui l'amministrazione continui ad essere inadempiente. Il punto 7 prevede la sospensione del procedimento instaurato da una pluralità di utenti avverso i concessionari dei servizi pubblici qualora un'autorità indipendente abbia attivato nei confronti degli stessi soggetti il procedimento di propria competenza.

Il comma 3 si occupa delle risorse destinate all'organismo di valutazione e controllo, nonché di quelle ritenute utili al finanziamento di progetti sperimentali ed innovativi volti allo sviluppo ed alla diffusione della cultura della valutazione. In coda alla norma è stato modificato l'articolo 1, comma 1, del codice in materia

di protezione dei dati personali (decreto legislativo n. 196 del 2003), prevedendo che «le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale».

Articolo 5

Principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità

La norma è rimasta sostanzialmente immodificata: continuano a prevedersi l'introduzione di concreti strumenti di valorizzazione del merito, l'applicazione di metodi per incentivare la produttività e la qualità della prestazione lavorativa secondo le modalità attuative stabilite dalla contrattazione collettiva. Si prevedono, inoltre, percentuali minime di risorse da destinare al merito e alla produttività, previa misurazione secondo criteri oggettivi del contributo e del rendimento del singolo dipendente pubblico, «in proporzione ai risultati conseguiti dalle singole strutture amministrative».

Articolo 6

Principi e criteri in materia di dirigenza pubblica. Modifica all'articolo 72, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

La norma dedicata alla dirigenza è rimasta sostanzialmente invariata. L'esercizio della delega, finalizzato a modificare la disci-

plina della dirigenza per informarla all'eccellenza, contempla il «fine di rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia». I futuri decreti attuativi dovranno affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico. Si prevede, tra l'altro, che l'accesso alla prima fascia dirigenziale avvenga mediante il ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale dei posti, adottando le necessarie misure volte a mettere a regime il nuovo sistema di accesso in raccordo con il regime vivente. Ha trovato accoglimento l'ipotesi del periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale che da 4 è passato a 6 mesi.

L'articolo 6 continua a prevedere il divieto di corrispondere il trattamento economico accessorio nell'ipotesi di responsabilità del dirigente che abbia omesso di vigilare sulla effettiva produttività delle risorse umane allo stesso assegnate e sull'efficienza della struttura che dirige. Saranno ridotti gli incarichi conferiti ai dirigenti non appartenenti ai ruoli e ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione; per tale motivo verrà favorita la mobilità nazionale – che, come specificato in un emendamento approvato, potrà avvenire anche tra comparti amministrativi diversi – e internazionale dei dirigenti. La retribuzione dei dirigenti legata al

risultato non dovrà essere inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva.

Articolo 7

Principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici

La norma è rimasta invariata, ad eccezione della lettera *p* del comma 2 che prevede «l'obbligo, per il personale a contatto con il pubblico, di indossare un cartellino identificativo ovvero di esporre sulla scrivania una targa indicante nome e cognome, con la possibilità di escludere da tale obbligo determinate categorie di personale, in relazione alla specificità di compiti ad esse attribuiti».

L'articolo 7 contiene l'impegno a razionalizzare i tempi di conclusione dei procedimenti disciplinari e a prevedere meccanismi rigorosi per l'esercizio dei controlli medici durante il periodo di assenza per malattia del dipendente. Con l'obiettivo di escludere qualsiasi ignoranza nei confronti del codice disciplinare è prevista *l'equipollenza tra la affissione del codice disciplinare all'ingresso della sede di lavoro e la sua pubblicazione nel sito web dell'amministrazione*. Si prevede inoltre la definizione della tipologia delle infrazioni più gravi che comportano la sanzione del licenziamento.

Articolo 8

Norma interpretativa in materia di vicedirigenza

L'articolo 8 offre l'interpretazione autentica dell'articolo 17-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, affermando che «la vicedirigenza è disciplinata esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, che ha facoltà di introdurre una specifica

La legge delega prevede il riordino, oltre che della dirigenza e della vicedirigenza, del Cnel e della Corte dei Conti

previsione al riguardo».

Ne consegue che il personale in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente può essere destinatario della disciplina della vicedirigenza soltanto a seguito della sua avvenuta istituzione.

Articolo 9

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro – Cnel

Il disegno di legge in commento prevede l'aggiunta, dopo l'articolo 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, dell'articolo 10-*bis*, contenente ulteriori attribuzioni per il Cnel, in attuazione dell'articolo 99 della Costituzione. In particolare il Cnel, «nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente», deve:

a) predisporre una relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini;

b) mettere a punto una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale;

c) promuovere e organizzare una Conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti.

Articolo 10

Efficienza dell'azione amministrativa

In base alla norma, introdotta dalla Camera il 12 febbraio, «modificando l'articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le relazioni predisposte dai Ministri sullo stato della spesa, dell'efficienza nell'allocatione delle risorse danno conto, con riferimento all'anno solare precedente, degli elementi informativi e di valutazione individuati con apposita direttiva emanata dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo, su proposta del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare – sentito il Ministro dell'economia e delle finanze – entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le misure idonee a

rafforzare l'autonomia e ad accrescere le capacità di analisi conoscitiva e valutativa dei servizi per il controllo interno, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente».

Articolo 11 **Corte dei Conti**

La norma, è rimasta sostanzialmente immutata nel comma 1 e nel comma 3. Il comma 2 è stato, al contrario, depurato dalla possibilità che la Corte dei Conti possa effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento su richiesta del Consiglio dei Ministri: l'input ai controlli, oltre che ad opera della Corte medesima, può essere dato solo dalle competenti Commissioni parlamentari.

Il comma 4, introdotto dalla Camera, prevede che all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dopo il comma 8 sia aggiunto il comma 8-bis in forza del quale «le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti possono essere integrate [...] da due componenti [...] designati rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure [...] dal Presidente del Consiglio regionale su indicazioni delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. I predetti componenti sono scelti tra persone [...] particolarmente esperte nelle materie aziendali, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili [...]». Il comma 5 abroga, infine, il comma 6 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Oltre ai necessari raccordi con la legge 22 dicembre 2008, n. 203,

il comma 10 prevede che la norma in commento «entri in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale».

Al di là delle aggiunte di cui si è dato conto, l'articolo 11 prevede un meccanismo di controllo, individuazione e comunicazione delle irregolarità accertate estremamente puntuale. Il comma 1 prevede, infatti, che la Corte, anche su richieste delle competenti Commissioni parlamentari, effettui controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla Presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa.

Il Presidente della Corte dei Conti, quale organo di governo dell'istituto, sentito il parere dei Presidenti di sezione della Corte medesima, presenta annualmente al Parlamento, e comunica al Governo, la relazione per la riorganizzazione e ne trasmette copia al Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti. Il Consiglio di Presidenza della Corte sarà composto dal Presidente della Corte che lo presiede, dal Presidente aggiunto, dal Procuratore genera-

le, da 4 rappresentanti del Parlamento e da 4 magistrati eletti dalla Corte medesima.

Articolo 12 **Monitoraggio della spesa per le prerogative sindacali nel settore pubblico**

Il nuovo articolo 12, introdotto dalla Camera dei Deputati, stabilisce che il «Governo trasmetta annualmente al Parlamento e alla Corte dei Conti una relazione sull'andamento della spesa relativa all'applicazione degli istituti connessi alle prerogative sindacali in favore dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni».

Articolo 13

Modifica all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, in materia di semplificazione della legislazione

La norma, introdotta il 12 febbraio ad opera della Camera dei Deputati, chiude la delega sostituendo al comma 18 dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, un nuovo comma il quale prevede che «entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive [...]».

Paola Fusco

Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle Relazioni di lavoro
Adapt – Fondazione Marco Biagi
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia

Lavoro pubblico. Ritorno al passato?

Sintesi del convegno Cgil presso Cnel il 16 febbraio 2009

a cura di Paola Fusco e Emmanuele Massagli

La delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla contrattazione è stata oggetto di accesi dibattiti, tra questi vi è quello, particolarmente interessante, tenutosi a Roma il 16 febbraio 2009, presso il Cnel, dal titolo *Lavoro pubblico. Ritorno al passato?*

Al convegno promosso da casa editrice Ediesse, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, *RGL News*, Dipartimento Settori pubblici della Cgil, Consulta giuridica del lavoro della Cgil, FP-Cgil e FLC-Cgil, presentato dal dott. Michele Gentile, Consigliere del Cnel, sono intervenuti in qualità di relatori Vittorio Angiolini (Università Statale di Milano), Pietro Barrera (Direttore generale della Provincia di Roma), Gianfranco D'Alessio (Università Roma Tre), Gaetano D'Auria (Consigliere della Corte dei Conti), Mario Giovanni Garofalo (Università degli Studi di Bari), Michele Morciano (economista e Presidente dell'ORA – Osservatorio sulle riforme della P.A. di *Comunicazione Pubblica*), Alessandro Natalini (Università degli Studi di Napoli Parthenope) e Lorenzo Zoppoli (Università degli Studi di Napoli Federico II).

Al termine del convegno si è tenuta la tavola rotonda che ha visto protagonisti Carlo Podda (esponente di Cgil e leader della sezione Funzione pubblica), Domenico Pantaleo (Segretario generale della Federazione Lavori della Conoscenza) e gli autorevo-

li esponenti del Pd Cesare Damiano (ex Ministro del lavoro dell'ultimo Governo Prodi) e Linda Lanzillotta.

Hanno fatto seguito, infine, gli interventi, più tecnici rispetto a quelli dei protagonisti citati, di Orazio Ciliberti, Sindaco di Foggia, e Gaudenzio Garavini a nome della Conferenza delle Regioni.

Al mattino, dopo una breve panoramica sui contenuti della riforma, il dott. Gentile ha lasciato la parola agli autorevoli giuslavoristi ed ai rappresentanti dell'opposizione e della Cgil ivi presenti.

La considerazione iniziale, doverosa data la natura del provvedimento oggetto d'esame, è stata che per la piena comprensione del testo – definitivamente approvato dal Senato il 25 febbraio – occorre attendere i decreti delegati che daranno contenuto puntuale alla legge delega; l'incipit è stato propedeutico al rilievo dato agli aspetti patologici della riforma ed ai possibili scenari che questa tratteggia.

Le prime analisi, fondate sul confronto tra la nuova riforma e quelle, rispettivamente, del 1992-1993 e del 1997-1998, hanno azardato un paragone tra la portata rivoluzionaria (in senso reazionario, per molti dei presenti) della prima delle riforme citate e questa nuova iniziativa legislativa, poiché la legge delega in arrivo cambierà molti aspetti della contrattazione collettiva per il lavoro pubblico: collocazione nel sistema delle fonti, soggetto, oggetto,

procedure, livelli e controlli (in tal senso si è espresso L. Zoppoli). Il prof. Zoppoli, pur ammettendo che alcune di queste modifiche fossero in discussione da tempo e siano state rese necessarie da un funzionamento non soddisfacente del sistema di contrattazione collettiva, soprattutto a livello periferico, sostiene che la legge delega si spinga troppo oltre le necessarie messe a punto, delineando un sistema in cui ad una marcata rilegificazione delle relazioni di lavoro individuali e collettive si aggiunge un sistema fortemente sbilanciato in senso autoritario, incentrato su una dirigenza plenipotenziaria sottoposta, tra l'altro, ad un penetrante controllo politico.

Delegificazione e rilegificazione

Il prof. M.G. Garofalo, con il binomio “delegificazione, rilegificazione” ha inteso descrivere le ragioni contrapposte di quasi un ventennio di riforme. L'operazione di rinnovamento, che ha connotato gli anni Novanta, è stata caratterizzata dalla “delegificazione”, da intendere come il passaggio alla pubblica amministrazione della potestà di disciplinare una materia sino ad allora regolata dalla legge. Per tale motivo la legge n. 421 del 1992 e la legge n. 59 del 1997 sono state definite dal relatore come «normativa sulle fonti». In esse, infatti, la fonte legale era deputata a stabilire i principi ed i meccanismi per attivare le fonti subordinate,

tra cui la contrattazione collettiva¹.

L'intervento, tenendo distinta la situazione delle imprese private (ove le relazioni organizzative sono prive di rilevanza giuridica, essendo appannaggio della libertà imprenditoriale) dalle pubbliche amministrazioni (ove le relazioni organizzative sono sempre state oggetto di regole giuridiche, più precisamente di norme di azione, regolanti, per l'appunto, l'esercizio del potere provvedimentale), sottolinea come le riforme passate siano intervenute limitando la tradizionale rilevanza giuridica delle relazioni organizzative agli atti di macro-organizzazione, così come specificato dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Per gli altri atti organizzativi, l'operatore pubblico, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 165, opera «con i poteri del privato datore di lavoro», dando ordini e disposizioni ai soggetti in cui l'organizzazione si incarna, utilizzando gli strumenti privatistici.

Criteri diversi animano il processo di cambiamento della pubblica amministrazione inaugurato con la XVI Legislatura; nonostante il testo approvato dal Senato conservi la divisione degli ambiti propria del decreto legislativo n. 165², il testo originario del disegno di legge n. 847, all'articolo 2, comma 2, lettera *b*, prevedeva che il decreto legislativo di attuazione si occupasse anche dell'organizzazione degli uffici, non solo delle linee fondamentali. Al contrario, nulla si disponeva in merito all'area della contrattazione collettiva deputata a regolare «i rapporti individuali di lavoro», ed il nuovo disegno di legge delega continua a non occuparsene.

Nel solco tracciato dal confronto tra le riforme, sia la legge n. 421 del 1992 che la legge n. 59 del 1997 si sono caratterizzate per la ricerca di strumenti di garanzia contro la rilegificazione. Tali strumenti di garanzia si sono trovati con l'emendamento Cassese, ove si affermava che una legge avente come campo di applicazione il lavoro pubblico avrebbe cessato di avere efficacia alla stipulazione del successivo contratto collettivo, salvo diversa disposizione della legge stessa.

Ebbene, nel testo approvato dal Senato è stato introdotto un articolo 01 che capovolgendo il meccanismo summenzionato potrebbe far riemergere tutti i problemi cui l'emendamento Cassese aveva posto rimedio (lo scenario futuro potrebbe essere quello di un gruppo di dipendenti pubblici in grado di ottenere l'approvazione di una legge che rovesci gli equilibri faticosamente raggiunti in sede di contrattazione collettiva).

Sempre in tema di capovolgimento del sistema, anche sotto altri aspetti, i cambiamenti appaiono preoccupanti, soprattutto perché il modello sotteso alla legge delega pare essere in rotta di collisione con i principi costituzionali. Il rispetto della Carta Fondamentale, infatti, porta ad escludere che le amministrazioni pubbliche diventino il luogo ove impera l'arbitrio, o dove i diritti dei lavoratori siano sacrificati all'interesse pubblico/organizzativo, pena la violazione dell'articolo 3 della Costituzione. L'unico margine di legittimità per la legge delega sarebbe il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (articoli 23, 53 ed 81 della Costituzione), tratto che ancora distingue i datori di lavoro pubblico

dai datori di lavoro privato (in tal senso L. Zoppoli).

Anche in questo caso, tuttavia, secondo L. Zoppoli occorre considerare che le amministrazioni non sono più monolitiche; la legge costituzionale n. 3 del 2001, in ottemperanza all'articolo 5, ha dotato le Regioni di pieni poteri legislativi e regolamentari (P. Barrera parla a riguardo di «Repubblica delle Autonomie» nel nuovo disegno dell'apparato statale delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione). Il nuovo articolo 117 della Costituzione, infatti, affida ad esse la materia dell'organizzazione degli uffici che è complicato tenere distinta da quella della regolazione dei rapporti di lavoro, senza contare il rispetto dovuto al principio di sussidiarietà.

La dirigenza

La dirigenza rappresenta uno degli argomenti maggiormente discussi di questa riforma, non solo perché i cambiamenti si riflettono inevitabilmente sull'organizzazione degli uffici, ma soprattutto perché l'articolazione ed i poteri dei dirigenti rispecchiano la scelta politica di accentrare o decentrare i poteri di gestione dei pubblici dipendenti. Secondo G. D'Alessio, mancherebbe nel disegno di legge delega un disegno organico di riforma e nonostante sia positiva l'annotazione, tra le fonti del lavoro pubblico, della «autonoma determinazione dei dirigenti», le defaillance sono maggiori dei pregi.

Tra le prime si annotano l'assenza di un vero e proprio atto di conferimento del potere decisionale di organizzare gli uffici e gestire le relazioni di lavoro,

nonché la confusione dell'area della valutazione ad essi affidata, vista l'«estensione a tutto il personale dipendente» dell'attività valutativa degli organismi di controllo.

Incerta, nel giudizio espresso da G. D'Alessio, sarebbe la seconda parte dell'articolo 5, comma 1, del disegno in esame, ove si affronta in maniera confusa il rapporto tra funzione di indirizzo politico, funzione dei dirigenti e disciplina degli incarichi dirigenziali. Similmente non si fanno le opportune differenze tra dirigenza apicale, retta da contratti fondati sull'*intuitus personae*, e dirigenza con compiti di gestione, connotata da autonomia e responsabilità.

Pur ammettendo la previsione della responsabilità dirigenziale per omessa vigilanza sulla produttività delle risorse umane e sulla efficienza delle strutture, con divieto di corresponsione del trattamento accessorio, risulta vago il concetto di «omessa vigilanza», così come le norme relative alla responsabilità del dirigente per omesso o inadeguato esercizio della potestà disciplinare.

Mancano previsioni sull'accesso alla qualifica dirigenziale, anche se la legge interviene sul passaggio alla prima fascia, che diviene selettivo. In merito agli incarichi dirigenziali, nonostante sia apprezzabile vincolare i criteri di affidamento ai principi di trasparenza e pubblicità ed a quelli desumibili dalla giurisprudenza, non si parla della natura degli atti di conferimento e non si definiscono le relative proce-

dure.

Poco nette appaiono pure le disposizioni che collegano il trattamento accessorio del dirigente all'accertamento delle prestazioni rese; lo specifico regime di incompatibilità dei dirigenti oltre che lacunoso sarebbe in contrasto con i principi costituzionali, in particolare con l'articolo 39.

Degna di nota sarebbe la promozione del sistema di mobilità, ma a tal fine occorrerebbe istituire un albo dei dirigenti.

Invero, l'obiezione più forte alle critiche espresse da G. D'Alessio è la necessità di attendere i futuri decreti delegati per giudicare la legge delega; tuttavia alla stessa il relatore risponde che il provvedimento in questione, al pari della legge n. 421 del 1992 e della legge n. 59 del 1997, è particolarmente articolato, «lungo», dunque non dovrebbe discostarsi grandemente dai programmi e dalle linee guida che saranno adottati.

Secondo M.G. Garofalo, dall'impianto generale emergerebbe l'abbandono del metodo dello *spoils system* in favore di un altro metodo, ancora più tradizionale per controllare l'apparato statale: ripristinare l'antica struttura gerarchica dettando

norme generali che devono essere rispettate in ogni momento del processo che porta alle decisioni finali.

Il rischio che si corre, secondo l'autorevole giuslavorista, è che la proliferazione di norme generali limiti le capacità di adattamento dell'organizzazione e della sua azione alle situazioni con-

crete, portando alla inefficacia ed alla inefficienza dell'azione amministrativa. Ne discenderebbe un grave arretramento nella cultura politica ed istituzionale, in quanto si pretenderebbe di governare una realtà complessa con norme di dettaglio che prescrivono comportamenti che dovrebbero, al contrario, rimanere affidati alla responsabilità dei dirigenti.

Trasparenza e controlli

Il binomio in questione è emblematico dei soggetti che nelle intenzioni del disegno di legge sono naturalmente deputati a valutare le prestazioni delle singole amministrazioni: la trasparenza pertiene ai cittadini ed i controlli agli organismi a ciò deputati in virtù della Costituzione o di atti normativi differenti. Il disegno di legge in commento inserisce la trasparenza tra i «livelli essenziali delle prestazioni» erogate dalle amministrazioni pubbliche, definendola come «accessibilità totale [...] delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni [...]». Invero, secondo M. Morciano, la «accessibilità totale» rimanda alla possibilità di attuare eventuali interventi correttivi, in conseguenza dell'esercizio di una effettiva capacità di controllo, fondata sulla conoscenza di dati ed informazioni che si danno per prodotti in maniera organizzata e sistematica. Ciò vuol dire che i risultati delle procedure di gestione, controllo, misurazione e valutazione dell'operato delle amministrazioni pubbliche saranno resi pubblici; in ultima analisi, il testo così come approvato presuppone che il sistema dei controlli sia perfet-

tamente funzionante, ma secondo M. Morciano non può essere sfuggito che il decreto legislativo n. 286 del 1999 è sostanzialmente fallito.

Dunque, da un lato occorre ripensare ad un nuovo sistema di controlli o, quanto meno ad attuarlo partendo dalla normativa esistente; dall'altro si rileva l'insistenza sul concetto che le prestazioni rese dalle pubbliche amministrazioni debbano rispettare determinati standard qualitativi, ma ci si dimentica del disegno di insieme che richiede il rispetto del requisito di "efficacia" contenuto programmaticamente nell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990.

Per quanto concerne la Corte dei Conti, cui è dedicato l'articolo 9 del disegno di legge, secondo G. D'Auria l'organo ha risentito indubbiamente delle modifiche intervenute nel sistema dei controlli, che da preventivi e di legittimità sono divenuti a posteriori e di merito, per consentire la valutazione della performance ai sensi della legge n. 20 del 1994.

Poiché la pratica ha dimostrato che i controlli sono inefficienti e poco efficaci, il legislatore ha dimostrato di preferire la creazione di nuove *Autorità Indipendenti*, quando, al contrario, sarebbe stato preferibile ammodernare i sistemi di supervisione anche in vista dell'entrata a regime del federalismo fiscale. Il Consigliere dunque ha proposto un set di soluzioni il cui apporto sinergico potrebbe far decollare un sistema che neppure il New Public Management è riuscito a sanare:

- la valorizzazione dei controlli;
- il collegamento dei controlli interni ed esterni;
- il potenziamento del meccanismo di responsabilizzazione del

Governo;

- la pluralizzazione delle professionalità dei magistrati della Corte dei Conti;
- la creazione di uno Statuto dei controlli.

Se una concreta riforma può essere percorsa solo a mezzo delle strade suindicate, per G. D'Auria non vi è dubbio che il disegno di legge delega ne sia sprovvisto; lo stesso articolo 9 ripeterebbe, per certi versi, norme già esistenti e, per altri versi, conterebbe norme in contrasto con i principi costituzionali in tema di controlli.

Più che consentire alla classe politica di opporre all'intervento della Corte ragioni non contestabili nel rispetto della divisione dei poteri, per il relatore si dovrebbe responsabilizzare il Governo davanti al Parlamento, come succede nel Regno Unito.

Appare, infine, debole la seconda parte dell'articolo 9 sull'autogoverno della Corte: si è ridotto il Consiglio di Presidenza della Corte, così come l'indipendenza dei magistrati, e non sono distinte le funzioni di controllo da quelle giurisdizionali.

La giurisdizione

Altro argomento critico sarebbe la giurisdizione, che nell'impianato prospettato, secondo V. Angiolini, ricorderebbe il sistema in vigore nel Regno di Napoli, ove era attivo un meccanismo di contenzioso perfettamente funzionante anche se riservato ai pochi. Analizzando il disegno di legge risulterebbe che le misurazioni delle prestazioni, i controlli con le lacune già evidenziate e il contenzioso si presenterebbero chiusi all'interno della singola amministrazione.

Per l'insigne costituzionalista lo spostamento del baricentro delle relazioni di lavoro, a tutto vantaggio della legge, significa delegittimazione dei soggetti sindacali, ormai assurti, nell'opinione pubblica, a centri di potere inefficienti e non adeguatamente rappresentativi dei bisogni dei cittadini. Da qui il malcontento che, nelle intenzioni degli ideatori della riforma, giustifica l'idea di trasparenza a tutto tondo, consegnando il potere di valutazione della macchina statale ai cittadini, a prescindere dal principio dell'interesse ad agire, fondamento di ogni norma di relazione e di ogni azione giurisdizionale.

Deputato a dirimere le controversie è ancora il Tribunale Amministrativo Giurisdizionale, nell'idea antiquata, almeno dal punto di vista giurisprudenziale, che il giudice della pubblica amministrazione non possa pronunciarsi sul risarcimento dei danni.

Attualmente, invece, l'articolo 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001 affida la tutela dei cittadini alla competenza del giudice ordinario, riservando al giudice amministrativo la competenza per le materie elencate nel decreto legislativo n. 80 del 1998. Nel disegno, tuttavia, secondo il relatore non è chiaro a quale autorità giudiziaria spetti la competenza degli atti intermedi, relativi al passaggio da atti generali ed astratti ad atti individuali. Altro problema riguarda il vuoto creato dalla disapplicazione dell'atto amministrativo ad opera del giudice ordinario, che dunque non può annullare alcunché.

Proposte

Al di là delle critiche puntuali,

ciò che è emerso durante il convegno è il dubbio che le riforme annunciate nel decreto legge n. 112 e nel disegno di legge delega debbano necessariamente attuarsi a mezzo di un intervento legislativo. A detta dei giuristi presenti, per attuare la maggior parte di esse sarebbero sufficienti gli strumenti amministrativi a disposizione delle pubbliche amministrazioni nonché la contrattazione collettiva,

(M.G. Garofalo).

Ciò che viene reputato fondamentale è che il sindacalismo confederale ri-

lanci una contrattazione incentrata sui servizi ai cittadini attuando politiche contrattuali che portino ad alleanze concrete tra lavoratori pubblici e privati, partendo dalle aree di maggiore sofferenza degli utenti e, poiché durante il Convegno è emersa l'opinione che l'obiettivo dell'intervento sia la "rivincita della legge sul contratto", in virtù di ciò i relatori si sono interrogati sulla opportunità della riforma, fondata chiaramente sul fallimento delle riforme degli anni Novanta e la delusione delle aspettative (L. Zoppoli).

Come anticipato la valutazione della legge delega è stata strutturata secondo il sistema del parallelismo con le normative precedenti, analizzando l'innesto con tessuto esistente. Ciò che si sottolinea è che lo schema fissato dal decreto legislativo n. 165 del 2001 – riservando gli aspetti di disciplina del lavoro pubblico direttamente riconducibili a precetti costituzionali (articoli 28, 51, 54, 97, 98) e rinviando per il resto alla disciplina civilistica del lavoro subordinato nell'im-

presa – consentiva ai contratti di articolare l'organizzazione del lavoro secondo le specificità funzionali di settori amministrativi tanto diversi e quelle dei differenti contesti operativi (con la contrattazione di secondo livello), mantenendo un quadro unitario di valori che la legge poteva stabilire ricollegandosi alla materia dell'ordinamento civile.

Al contrario, riportando molti degli ambiti trattati nell'area disciplinata dalla legge (ad esempio i sistemi di valutazione, le progressioni di carriera) potrebbe accadere che la legge si sostituisca interamente allo strumento negoziale, costringendo gli interpreti ad operazioni ermeneutiche necessarie per salvare la delega ed i provvedimenti di attuazione da una pronuncia di incostituzionalità (per violazione dell'articolo 117 della Costituzione).

La soluzione alternativa sarebbe che, al di là delle previsioni, si permetterebbe alla legge di occuparsi dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, mentre per gli altri soggetti si riespanderebbe la potestà legislativa regionale e quella regolamentare dei Comuni e delle Province.

Dunque le vie sono solo due e agli antipodi: ad un modello omogeneo potrebbe contrapporsi un modello particolarmente frammentato (in tal senso P. Barera).

A dispetto della riforma costituzionale del 2001 e del federalismo fiscale che deve trovare attuazione nei prossimi anni, ciò che risulta dal disegno di legge delega sarebbe, secondo P. Bar-

ra, la preferenza del primo modello, sulla cui sopravvivenza dovrà pronunciarsi il giudice delle leggi in virtù degli inevitabili attriti con il Titolo V della Costituzione.

La tavola rotonda

La seconda parte della giornata è stata occupata dai dibattiti degli "operatori del settore" quali esponenti sindacali, politici e dirigenti di enti pubblici. Per C. Podda (Cgil) i giudizi espressi nella prima parte della giornata non descrivono adeguatamente la portata della riforma, con cui si tornerebbe ad un sistema precedente il 1986, anno della legge quadro sul rapporto di lavoro nel pubblico impiego.

L'atteggiamento di Cgil nei confronti della c.d. "riforma Brunetta" è di netta opposizione come dimostra l'assenza del sindacato tra i firmatari dell'accordo. Le motivazioni risiedono nella convinzione che il disegno di legge delega oltre a determinare l'esautorazione dei poteri politici e, quindi, contrattuali del sindacato, ridotto ad essere solo parte di un ente bilaterale, faccia perno sul sistema di valutazione per risanare l'apparato statale. In tal senso C. Podda manifesta il dubbio che una cultura della valutazione, svincolata dalla esatta individuazione dei compiti e delle responsabilità dei singoli lavoratori e dalla definizione di standard realistici, possa permeare di virtù la pubblica amministrazione. Ciò di cui si dubita è la necessità dello strumento legale per premiare i lavoratori efficienti e punire i "fannulloni": secondo Cgil, infatti, rientrando dette materie nella gestione delle risorse umane, ba-

sterebbero atti interni per sanare il malcostume. La ritenuta inutilità della via scelta del Governo nasconde secondo Cgil l'intenzione, ad opera del Ministero per la funzione pubblica, di depotenziare gli apparati pubblici e di welfare attraverso l'attacco sistematico alla inefficacia ed inefficienza delle pubbliche amministrazioni (in forza della diffusa opinione per cui il costo del lavoro pubblico è cresciuto in misura inversamente proporzionale rispetto alla produttività) e l'esaltazione della meritocrazia.

Tuttavia l'operazione non tiene nella giusta considerazione, secondo l'esponente sindacale, dei contro-interessi della pubblica amministrazione, identificati soggettivamente nei cittadini e nelle imprese che possono, per mezzo della *voice* e dell'*exit*, esprimere il proprio dissenso.

All'intervento di C. Podda ha fatto seguito quello dell'On. L. Lanzillotta che ha scelto un approccio decisamente più tecnico e meno polemico. Alla critica mossa da C. Podda, che ha accusato il maggior partito dell'opposizione di tiepidezza nella lotta contro questi disegni e indifferenza alle sollecitazioni del sindacato, la parlamentare ha evidenziato l'approccio fortemente ideologico del Ministro Brunetta di fronte a un tema largamente ed unanimemente condiviso: il miglioramento della pubblica amministrazione. Il tema su cui esiste un consenso bipartisan discende dall'osservazione oggettiva delle inefficienze della pubblica amministrazione. Secondo L. Lanzillotta, la privatizzazione del rapporto di lavoro ha generato un forte aumento della retribuzione dei dirigenti senza incidere sulle responsabilità connesse, e la po-

litica, con le sue scelte, ha contribuito ad inspessire questa storia.

Invero, molte delle tematiche condivise dall'opposizione erano state recepite nei lavori del Senato e per questo il Partito democratico aveva optato per una valutazione positiva del testo, che però alla Camera è stato stravolto e peggiorato. Nello specifico i problemi rilevati riguardano l'inganno della *class action*, il metodo della contrattazione decentrata e il cambiamento dei compiti della Corte dei Conti (condivisibile invece l'intenzione di riformarla). Queste defaillance sarebbero state esacerbate dall'atteggiamento del Ministro, da un lato miope, secondo il relatore, per quanto concerne gli effetti sistematici delle sue leggi, dall'altro assolutamente succube delle tante pressioni lobbistiche subite.

L'approccio ideologico del Ministro Brunetta è quanto lamenta anche l'On. Cesare Damiano, che evidenzia come l'associazione automatica, tanto propagandata, tra inefficacia della pubblica amministrazione, contrattazione e sindacato sia l'unica motivazione addotta per limitare la portata dello strumento negoziale ed il potere del suo titolare per antonomasia. Decisioni, queste ultime, che, secondo l'ex Ministro del welfare, più che su dati certi si basano sull'idea che le organizzazioni sindacali remino contro gli obiettivi di virtuosità dell'apparato statale. A conferma dell'opinione espressa l'On. Damiano porta ad esempio l'allontanamento nella legge tra il modello contrattuale pubblico e quello privato, operazione che genererà conflittualità oltre a determinare un penoso ritorno al passato.

La perdita del potere del sindacato al tavolo delle trattative negoziali è al centro dell'intervento di D. Pantaleo che vede nella destrutturazione del sindacato il sorgere di molte inefficienze. Occupandosi dei settori della scuola e dell'università, il relatore si sofferma sul problema del precariato nella pubblica amministrazione, ed afferma che, assente il sindacato, l'eliminazione del precariato nei settori suddetti non si traduce automaticamente in un aumento di efficienza. In questa prospettiva occorre considerare che, date le condizioni non stabili dell'impiego, questi lavoratori contribuiscono con grande impegno allo svolgimento dei compiti loro affidati e che in molti casi sono di importanza fondamentale per l'ente presso cui sono impiegati.

La conclusione dell'intervento di D. Pantaleo è che la conferma dell'impianto porterà al sicuro peggioramento del sistema: il ritorno alla supremazia della politica, al suo potere di controllo, produrrà inevitabilmente l'annullamento dell'indipendenza della pubblica amministrazione. Ne è un esempio paradigmatico il divieto (incostituzionale ai sensi dell'articolo 39) per i dirigenti di iscriversi al sindacato.

Infine O. Ciliberti e G. Garavini dedicano i loro interventi al tema del ritorno della cultura burocratica centralizzata (*leggi*: "rilegificazione", secondo la lettura che del fenomeno ha offerto il prof. M.G. Garofalo, nella prima parte del Convegno), all'inefficacia dei sistemi di *customer satisfaction*, al problema del reclutamento e della valutazione dei dirigenti, di cui si lamenta l'attuale scarsa capacità media nel gestire gli apparati pubblici. In altre parole, si

richiede che la classe dirigente sia costituita da soggetti dotati delle necessarie competenze già prima del conferimento dell'incarico; si è constatato infatti l'incapacità di istruire *in itinere* soggetti privi della necessaria formazione e preparazione nella gestione di uomini e strumenti.

Paola Fuso
Emmanuele Massagli

Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle Relazioni di lavoro
Adapt – Fondazione Marco Biagi
Università degli Studi
di Modena e Reggio Emilia

Note

¹ Il processo di cambiamento che le ha contraddistinte ha rappresentato solo

uno degli aspetti di una degiuridificazione a tutto tondo, che ha visto sottrarre alla regolamentazione giuridica tutto l'ampio campo della c.d. "micro-organizzazione".

² L'art. 2, comma 2, lett. *a*, del testo approvato dal Senato dispone, infatti, che il decreto delegato dovrà «precisare, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 165 del 2001, gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva ed alla legge».

Ne discende che l'applicazione dell'art. 2, comma 2, lett. *a*, oltre a precisare, senza modificare, i confini tra le aree, continuerà a tenere ben distinte l'area a diritto pubblico, descritta dall'art. 2, comma 1, del testo oggi vigente, e l'area a diritto privato, divisa al suo interno nell'area dei poteri unilaterali dell'amministrazione/datore di lavoro ed in quella soggetta a contrattazione collettiva.

Dossier Adapt

Dossier n. 2/2009

Promuovere il lavoro di anziani e pensionati
Strumenti e prospettive tra mercato del lavoro e welfare

in collaborazione con CNA Pensionati

Dossier n. 1/2009

Il giorno della memoria e il ricordo di Marco Biagi

a cura di Flavia Pasquini e Silvia Spattini

Approfondimenti e documentazione

a cura di Adapt

Per ulteriori approfondimenti si veda il sito www.fmb.unimore.it, Indice A-Z, voce *Pubblico impiego*.

Si segnalano in particolare:

Documentazione nazionale

4 marzo 2009 – Legge n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*.

13 febbraio 2009 – Disegno di legge n. 847-B, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*.

30 marzo 2001 – Decreto legislativo n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

Il Dossier è realizzato in collaborazione con i soci di Adapt

ABI • ACLI • Ali S.p.A. • Alleanza Lavoro • ANCC-Coop • ANCE • Assaereo • Associazione Industriali della Provincia di Vicenza • Assolavoro • Banca Popolare dell'Emilia Romagna • Barilla G. e R. F.lli S.p.A. • CIA • CISL • CISL FP • CNA • CNA Modena • Comune di Milano • Confapi • Confartigianato • Confcommercio • Confcooperative • Confesercenti • Confindustria • Confindustria Belluno Dolomiti • Confindustria Bergamo • Confsal • Coopfond/Legacoop Nazionale • Cremonini S.p.A. • CSQA • Electrolux Zanussi S.p.A. • Esselunga S.p.A. • Fastweb S.p.A. • Federalberghi • Federdistribuzione • Federmeccanica • Federtrasporto • Fiat S.p.A. • FILCA-CISL • FIPE • Fondazione Studi Consulenti del Lavoro • Fondirigenti • Gevi S.p.A. • Gi Group S.p.A. • Gruppo Manucoop • IKEA Italia Retail S.r.l. • Il Sole 24 Ore S.p.A. • INAIL • INPS • Isfol • Italia Lavoro S.p.A. • MCL • Metis S.p.A. • Micron Technology Inc. • Obiettivo Lavoro S.p.A. • Poste Italiane • Provincia di Verona • Randstad Italia S.p.A. • Telecom Italia S.p.A. • UGL • UIL • Umana S.p.A. • Unindustria Bologna • Unindustria Treviso

Direzione

Francesco Verbaro, Michele Tiraboschi (direttore responsabile)

Redazione

Pasquale Andreozzi, Giacomo Barbetta, Maria Barilà, Giulia Beltrame, Maria Rosa Casuale, Sebastiano Conti Nibali, Concetta Croce, Fabio Di Spigno, Paola Fuso (coordinatore di redazione), Giada Giannetti, Valentina Lostorto, Marco Lovo, Cecilia Maceli, Maddalena Magni (progettazione grafica), Emmanuele Massagli (redattore capo), Giovanna Molè, Luigi Oliveri, Marco Orlando, Davide Papa, Rosalia Pipia, Gianluca Puliga, Giuseppe Raffa, Luca Sabatini, Riccardo Sisti.

Dossier Adapt – Pubblicazione on-line della Collana Adapt

Approfondimento sui temi delle relazioni industriali e di lavoro – Numero 3 dell'11 maggio 2009

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