Che fine ha fatto la riforma Brunetta

Doveva rivoluzionare il settore, stanare i "fannulloni" e ridare efficienza e trasparenza agli uffici. A tre anni dal suo esordio ecco a che punto siamo *DI M.T.*

di **M.T.**

"Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", questo il titolo della legge 15 del marzo 2009, la **cosiddetta "riforma Brunetta"**. Il provvedimento poggiava su **tre cardini**. **Il primo** definiva un percorso di modernizzazione e di "nuovo controllo" della pubblica amministrazione, fondato su un meccanismo (alquanto farraginoso) con il quale tenere assieme la programmazione delle strategie, l'indicazione degli obiettivi da raggiungere, la misurazione e la valutazione sia delle performance sia del merito individuale da parte della dirigenza e degli organi di controllo.

Il secondo prevedeva un nuovo rapporto tra potere dell'amministrazione sul rapporto di lavoro e contrattazione, spostando tutto a favore del primo, arrivando addirittura alla revisione unilaterale (fino all'annullamento) delle relazioni sindacali e della partecipazione del personale all'organizzazione del proprio lavoro. **Il terzo** cardine era incentrato su una nuova funzione dirigenziale, basata sulla valutazione e sul merito.

Su queste parole d'ordine (valutazione, merito, performance, trasparenza, premi e sanzioni) – e su **una considerevole vis polemica, con tratti demagogici e populistici**, che ha visto i lavoratori pubblici definiti a più riprese fannulloni o assenteisti – il ministro aveva costruito la propria personale fortuna, divenendo una delle punte di "attacco" del governo Berlusconi. Eppure, sulla sua riforma è sceso il silenzio. **A che punto siamo?**

Un primo bilancio
A dirci quanto la riforma Brunetta sia stata applicata, almeno dal punto di vista quantitativo, è la **Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit)**, istituita con il decreto legislativo 150 del novembre 2009 (attuativo della riforma) e insediatasi il mese seguente. Le amministrazioni interessate dalla riforma sono circa 14 mila, ma di queste solo un numero molto esiguo ha inviato al Civit (e quindi concretamente avviato) i documenti relativi ai "sistema di misurazione e valutazione della performance", ai "piani della performance", ai "programmi della trasparenza e integrità" e alla "definizione degli standard di qualità dei servizi".

In particolare, a inizio gennaio **avevano inviato documenti 129 amministrazioni** (13 ministeri, 47 atenei universitari e 69 enti pubblici nazionali); protocolli d'intesa sono stati firmati con l'Anci (per i Comuni italiani) e con l'Upi (per le Province), mentre per le Regioni ancora non è presente un'intesa "di collaborazione". Va ricordato, inoltre, che buona parte delle Regioni avevano definito sistemi di valutazione già prima della riforma Brunetta, e che piani consolidati di misurazione delle prestazioni sono presenti su tutto il sistema regionale, soprattutto nel comparto sanitario.

Oltre all'estrema esiguità dei numeri, **colpisce la mancanza di pubblicizzazione dei "piani delle performance"** (la pubblicizzazione era uno dei punti fondamentali della riforma), mentre non risulta (o ne sono comunque sconosciuti gli esiti) se sui "piani della trasparenza" vi sia stato il coinvolgimento preventivo delle "associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti", previsto dalla legge stessa. È utile rammentare, infine, come questo primo step (ossia l'invio al Civit dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance) rappresentava la fonte primaria di tutta l'attività di valutazione sia delle amministrazioni sia dei dipendenti.

Il "bastone di comando" e l'ingerenza della politica
La misurazione dell'opera delle amministrazioni in termini di efficienza ed efficacia, **secondo il sindacato**, andava eseguita in un processo "pubblico" e trasparente di definizione degli obiettivi da parte della politica e della dirigenza, coinvolgendo pienamente il personale delle diverse amministrazioni, all'interno quindi di un sistema di partecipazione e di relazioni sindacali costruttive, con la partecipazione dei soggetti fruitori dei servizi pubblici in una funzione di protagonismo del controllo sociale.

La scelta del ministro, invece, è stata diversa: utilizzare il sistema delle performance e delle valutazioni in modo unilaterale, ripristinando il "bastone di comando" contro il lavoro e il sindacato. Basti pensare che il decreto correttivo della riforma (il 141 dell'agosto 2011) addirittura contraddiceva il contenuto

dell'intesa “separata” firmata (non dalla Cgil) con il governo Berlusconi il 4 febbraio 2011: il decreto, infatti, stabilisce che le relazioni sindacali sono “ora per allora” quelle previste dalla legge (la 15 e il decreto 150), cioè la mera “informazione laddove prevista”.

Due parole vanno anche spese sull’**ingerenza della politica**. Il sistema di nomina degli Organismi indipendenti di valutazione (Oiv) è tale da rimettere in discussione un principio “costituzionale” come quello della distinzione tra politica e amministrazione. Paradossale è infatti la relazione che si determina nel complesso sistema di definizione delle performance: la “politica” nomina i componenti degli Oiv e adotta i “piani di performance”, gli Oiv (nominati dalla politica) validano i “piani” e, su proposta della dirigenza, attribuiscono la valutazione organizzativa e individuale con la relativa premialità ai dipendenti . **Il ruolo della politica, insomma, è preponderante**, anche nella stessa valutazione da cui discendono i trattamenti economico e le possibilità di carriera dei lavoratori pubblici.

Le manovre economiche 2010 e 2011
Un meccanismo di valutazione così farraginoso e autoritario non poteva funzionare. E così è stato: affossato non solo dalla mobilitazione dei lavoratori e dell’opinione pubblica, una volta diradata la “nebbia” mediatica iniziale, ma anche dallo stesso governo con le manovre economiche adottate. Che hanno **bloccato due punti essenziali della riforma**: la valutazione e classificazione delle amministrazioni centrali in tre categorie di merito “decrescenti”, con la conseguente assegnazione di risorse decrescenti per la contrattazione di secondo livello; la valutazione e classificazione del merito individuale del personale e della dirigenza in tre categorie anch’esse decrescenti (con un 25 per cento di lavoratori con valutazione negativa già stabilita per legge).

Punti essenziali, va ricordato, molto contestati dalla Cgil, sia per le difficoltà e l’arbitrarietà di “scorporare” il merito individuale dalla performance collettiva, considerato che l’offerta di servizi e prestazioni è sempre la risultante di un gioco di squadra, sia per la scelta del merito individuale predefinito nei contenuti, arrivando perfino al “pregiudizio” di un 25 per cento di lavoratori che, sempre e comunque, deve avere un rendimento insufficiente. Questo sistema, insomma, è stato invalidato dalla manovra economica del governo Berlusconi del 2010 (d.l. 78, art. 9) che ha bloccato il rinnovo dei contratti collettivi nazionali dal 2011 al 2014, la retribuzione, la contrattazione di secondo livello e, nei fatti, l’intera riforma Brunetta.

Nel 2011, con l’accordo “separato” del 4 febbraio (firmato dal governo e da alcune organizzazioni sindacali) si tenta di ridare vita alla riforma, ma senza alcun risultato. Con la manovra di luglio (d.l. 98), infine, si affida la “ripartenza” di questo meccanismo di valutazione organizzativa e individuale a un “dividendo per l’efficienza” (sinonimo di ulteriori tagli), realizzato senza alcun sistema di relazioni sindacali, senza alcun collegamento con i contratti nazionali, e riattivando in questo modo il meccanismo del merito individuale basato sulle tre fasce. **Una ripartenza contestata dalla Cgil, che ha dato voce all’esteso dissenso dei lavoratori pubblici**. Il cui obiettivo, ora, è quello di far ripartire il rinnovo dei contratti nazionali e a essi ricollegare i contratti di secondo livello, anche per evitare una contrattazione integrativa che, dopo la riforma Brunetta, rischia di non avere regole, risorse e neanche contenuti unitari.

Lo spoil system della dirigenza
Tra i tanti fallimenti della riforma, è bene ricordare quello relativo alla dirigenza. La valutazione di merito (d.lgs. 150/2009, art. 9) per queste figure derivava “dalla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi“. **L’ennesima misura rimasta solo sulla carta**. Nella realtà, infatti, le due manovre estive (2010 e luglio 2011) hanno ignorato ogni forma di valutazione, dando vita a un massiccio spoil system dei dirigenti. In quella del 2010 si generalizza lo spoil system, alla scadenza di un incarico dirigenziale, “anche in assenza di valutazione negativa”.

In quella dell’estate 2011 si allarga lo spoil system anche a prima della scadenza dell'incarico prevista dal contratto individuale o dalla normativa, mantenendo il trattamento economico in godimento purché sia prevista la compensazione a carico del fondo per la retribuzione di posizione o risultato (ossia il fondo della valutazione individuale). In altre parole: **attraverso le due misure si concede alla “politica”** il potere di revocare o non conferire incarichi dirigenziali senza motivazione, con buona pace di ogni pur lodevole tentativo di valutazione della dirigenza.

Ma c’è di più. In seguito alle stesse manovre finanziarie risulta impossibile l’utilizzo da parte della dirigenza di tutti gli strumenti “gestionali” necessari per una buona organizzazione (come incentivi e assunzioni). Paradossale, ad esempio, è che le progressioni economiche, strumento centrale della valorizzazione individuale, vengano impedite dal blocco delle retribuzioni; parimenti risultano bloccate per lo stesso motivo anche le performance organizzative che dovrebbero valutare le amministrazioni.