

**La riforma del lavoro pubblico**  
**tra disegno di legge delega (AS 847), decreto legge (112/2008) e disegno di legge (AC 1441)**

*Pietro Barrera*

(Bozza provvisoria)

1. Anche l'attenzione di chi si occupa di lavoro pubblico – sindacati, amministrazioni, commentatori – si è concentrata in queste settimane sulle disposizioni del decreto legge 112/2008: è giusto e inevitabile. Da un lato perché il decreto legge, per definizione, propone disposizioni normative immediatamente vigenti che, nel bene e nel male, hanno già segnato una svolta nella disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni; dall'altro perché il suo nocciolo essenziale (la manovra finanziaria per il triennio) stabilisce il metro su cui misurare tutte le disposizioni normative, del decreto medesimo e degli altri provvedimenti all'esame del Parlamento. Le *quantità* – delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali, dei margini per il *turn over*, degli obiettivi di riduzione della spesa per il personale – finiscono per determinare la *qualità*, e cioè il modello di amministrazione pubblica che si prospetta per l'avvenire e la concezione del lavoro pubblico che ispira tutto il percorso proposto dal Ministro per la funzione pubblica.
2. Tuttavia, per cogliere appieno i significati di un progetto così ambizioso, valutarne la cultura e individuarne le prospettive, occorre spostare l'attenzione sul disegno di legge di delega, finalizzato (niente meno!) alla “ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico” (AS 847). E' vero che si tratta di un percorso a tappe – è appena iniziato l'esame al Senato, e dopo l'approvazione parlamentare si avvierà il percorso dei decreti delegati – ma è altrettanto vero che qui si coglie lo spirito – la filosofia unitaria ispiratrice – di tante disposizioni e norme già entrate in vigore con il decreto legge, ed altre proposte dal disegno di legge finanziaria (AC 1441, *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), che altrimenti potrebbero apparire come un insieme disordinato. L'elemento portante della delega, com'è noto, è la ridefinizione del rapporto tra legge e contratto nella disciplina del lavoro pubblico, da cui discendono disposizioni certamente rilevanti in tema di tecniche di valutazione, di strumenti incentivanti, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare.
3. La prima vivida impressione è una clamorosa contraddizione: da un lato si indica l'obiettivo (anzi, come primo obiettivo) la *convergenza del lavoro pubblico con quello del lavoro privato*, dall'altro si propone una formidabile *rilegificazione* di elementi importanti della disciplina del lavoro pubblico, con un percorso che sembra muoversi in direzione diametralmente opposta. Prima di entrare nel merito delle singole disposizioni del disegno di legge delega, occorre allora domandarsi:
  - a) se il disegno proposto sia una mera, seppur importante, ridefinizione degli ambiti riservati alla due fonti, della legge e del contratto, o rappresenti piuttosto una cesura radicale rispetto al quadro legislativo degli ultimi quindici anni, a partire dal d.lgs.

n.29/1993, in tema di contrattualizzazione dei rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione

- b) se dunque sia possibile sommare una serie di interventi “chirurgici”, senza per questo travolgere il principio della (tendenziale) unicità della disciplina del lavoro, nei settori privati così come in quelli pubblici, postulato in questi anni e ribadito nella premessa del disegno di legge delega, e quali potrebbero essere le conseguenze dell’operazione (anzitutto sul rapporto tra legge dello Stato, leggi regionali e fonti autonome degli enti locali, così come sul riparto di giurisdizione)
- c) se infine il proposito di “ripubblicizzare” la disciplina del lavoro nella p.a. rischi di insidiare altri e più rilevanti principi, desumibili dalle norme costituzionali vigenti.

4. Per rispondere al primo interrogativo, mi è sufficiente una banale constatazione “quantitativa”. Concentrando l’attenzione sui contratti collettivi del comparto regioni e autonomie locali, mi domando cosa resti, da “contrattare”, una volta riservati alla legge l’organizzazione (tornerò più avanti sul *lapsus* che ha portato il Ministro prima a parlare di “organizzazione del lavoro”, e poi a correggersi con la più accettabile espressione “organizzazione degli uffici”), i sistemi di valutazione, gli strumenti premianti e di incentivazione della produttività, le progressioni di carriera, il codice disciplinare. Si consideri che il disegno di legge (*rectius*: il decreto delegato) disporrà comunque la nullità delle clausole contrattuali in violazione della legge, e l’automatico inserimento al loro posto delle nuove disposizioni legislative. Tanto più – ed è questo l’elemento decisivo – che la contrattazione nei settori pubblici è sostanzialmente frenata nella componente economica. Ciò è vero per i contratti nazionali, il cui contenuto essenziale già oggi è di fatto oggetto di decisione legislativa unilaterale, con la predeterminazione delle risorse disponibili (quest’anno ancorate ad un risibile “tasso di inflazione programmata”, fissato alla metà, ad essere ottimisti, del tasso di inflazione reale del triennio), e che d’ora in poi, grazie alla disciplina anticipata dal decreto legge, saranno soggetti ad un sostanziale potere di veto della Corte dei conti. Ma è ancora più vero per la contrattazione di secondo livello. Per molte ragioni – alcune comprensibili – la manovra impostata dal Governo ha il dichiarato scopo di porre un freno alla contrattazione decentrata integrativa, con limiti, controlli, sanzioni:

- a) l’art.67 del decreto legge, imposta una riduzione drastica (pari al 20%) delle risorse per la contrattazione di secondo livello nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, attiva un controllo statale centralizzato su tutta la contrattazione integrativa (anche quella delle amministrazioni locali o regionali), con un potere sanzionatorio assai forte: le amministrazioni che non invieranno entro il 31 maggio al MEF i propri contratti integrativi, certificati dagli organi di controllo interno, non potranno procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione
- b) per gli enti locali, del resto, i limiti più robusti alla contrattazione integrativa derivano dalle norme dell’art.76, in tema di spese per il personale, che senza infingimenti punta l’indice “*con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa*”
- c) il disegno di legge delega, da parte sua, si propone infine di assicurare un controllo ancor più stringente sulla contrattazione integrativa (art.2, comma 2, lettere *f* e *g*), fino al punto di prevedere “*specifiche responsabilità delle parti contraenti e degli organismi deputati al controllo sulla compatibilità dei costi*” (*ibidem*, lettera *l*, n.6).

5. La conclusione è semplice: se (a differenza dei settori del lavoro privato) non vi è spazio né autonomia per contrattare il salario, e se tornano nel dominio della legge le materie più importanti disciplinate dai contratti collettivi pubblici dell’ultimo decennio, cosa resterà per il tavolo negoziale tra le parti? Di che cosa dovrebbero parlare e contrattare le parti datoriali e le rappresentanze sindacali, a livello centrale e a livello decentrato? Faccio ancora un

esempio, per maggiore chiarezza. Nell'ultimo rinnovo contrattuale per il quadriennio normativo 2006-2009 e del biennio economico 2006-2007 del comparto regioni e autonomie locali, ci fu uno scontro particolarmente aspro sul destino delle progressioni economiche orizzontali. Le parti datoriali rappresentate dal "Comitato di settore" ne segnalavano il sostanziale fallimento - automatismi, prevalenza del criterio dell'anzianità (a dispetto dell'esplicito dettato contrattuale), velocissima reiterazione nel tempo, evidente incapacità selettiva - e ne proposero il superamento con una diversa struttura del salario. Le organizzazioni sindacali - con simmetriche ragioni - ne difendevano il fondamento, legato ad una positiva logica di valorizzazione del "capitale umano" dell'amministrazione e al binomio tra motivazione individuale e miglioramento retributivo, ma non negavano - non potevano negare - la distanza macroscopica tra l'impianto contrattuale e la prassi attuativa. Il CCNL si è concluso con una tregua: con l'impegno a ritrovarsi al tavolo per individuare una soluzione condivisa a problemi comunque oggettivi. Una così dura, ma limpida dialettica contrattuale si ferma oggi definitivamente, con l'attrazione della materia nella sfera della legislazione anche elle "*progressioni meramente economiche*": per ambedue le parti è una sconfitta, un impedimento definitivo verso forti propositivi innovativi, con il rischio di spostare il confronto dal tavolo del negoziato contrattuale ad una pratica opaca e "lobbistica" per condizionare il legislatore delegato.

6. Ammettiamo però che - con analisi più attenta - residuino ancora degli spazi significativi per la contrattazione, sia nella parte economica che in quella c.d. "normativa", per non tradire del tutto il proposito di *convergenza con il lavoro privato*. Restano però aperti enormi interrogativi, la cui evidenza emerge tra le righe dello stesso disegno di legge:
  - a) il primo riguarda la latitudine consentita alla disciplina legislativa statale; com'è noto, il fondamento costituzionale della legislazione vigente sta nella materia dell'"ordinamento civile", cioè di un diritto del lavoro unitariamente inteso, che ammette, ovviamente, parziali specificità per i diversi settori produttivi (e dunque anche per la p.a.); ma se la disciplina del lavoro pubblico si differenzia strutturalmente, riservando alla legge ambiti e materie *naturaliter* contrattualizzati negli altri settori produttivi (si pensi agli incentivi per la produttività alle progressioni di carriera), siamo certi che si possa continuare a parlare di "ordinamento civile"? se fossimo invece nel campo della "organizzazione amministrativa", la conseguenza ineluttabile sarebbe la possibilità per la legge dello Stato di occuparsi solo delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, lasciando campo aperto, per il resto, alle leggi regionali e alle fonti degli enti locali
  - b) ci sarà da domandarsi, a quel punto, quali siano le ragioni che militano a favore del persistere di un contratto nazionale: già oggi sono evidenti, in alcune aree del paese, le spinte per la regionalizzazione dei contratti collettivi; l'argine comincia a vacillare, mentre dovremmo ricordare che dopo la revisione del Titolo V è stato proprio il CCNL a preservare, con piena legittimità costituzionale, un impianto unitario delle regole fondamentali in tutte le amministrazioni regionali e locali, posto che - come si dimostrò al tempo della c.d. "legge La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n.131) - è perlomeno arduo individuare il fondamento costituzionale di "principi generali in materia di organizzazione pubblica" (a meno che non si voglia, anche in questo caso, affidarsi disinvoltamente ai "livelli essenziali delle prestazioni" - ex art.117.2, lettera *m* - come ormai avviene sempre più spesso nella legislazione dello Stato)
  - c) in ogni caso, lo spazio "recuperato" alla disciplina legislativa (per definizione unilaterale e autoritativa) porrà nuovi interrogativi sul riparto di giurisdizione: a fronte delle nuove regole sulle progressioni di carriera, ad esempio, ci saranno diritti (e dunque giurisdizione ordinaria) o meri interessi legittimi? Forse il Governo si è accorto del rischio, "limando" il testo presentato al Senato per espungere dalla disposizione sulle "*progressioni meramente economiche*" (art.4, c.2, lett.c) il riferimento a principi di

“concorsualità”, com’era nel testo annunciato dal Ministro; ma bastano questi accorgimenti lessicali? Che dire della disposizione, sempre art.4, che impone una “riserva di accesso dall’esterno alle posizioni economiche apicali nell’ambito delle rispettive aree funzionali” (addirittura “anche tramite un corso-concorso bandito dalla Sspa”)? Al di là delle bizzarre conseguenze nell’organizzazione degli enti locali (ci si riferisce alle posizioni economiche B7 o C5 del contratto vigente?), è inevitabile intravedere una piena assimilazione della progressione economica al principio concorsuale, e dunque la sua riconduzione alla giurisdizione amministrativa; lo stesso può dirsi, con effetti ancora più devastanti, per le norme in materia di sistemi premianti e incentivanti.

7. A dir la verità, il Governo si mostra consapevole delle incertezze che si intravedono all’orizzonte, ma lo fa con due disposizioni che sembrano proprio l’*excusatio non petita*: da un lato, con una disposizione tanto esplicita da apparire inquietante, precisa che “*i decreti legislativi ... individuano le disposizioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato ... e quelle contenenti principi generali dell’ordinamento giuridico*” (art.1, c.4: così ciò che non rientra nell’una può trovar posto negli altri!), e dall’altro delinea un progressivo slittamento della “*ripartizione delle materie affidate alla regolamentazione della legge o dei contratti collettivi, anche al fine di modificarne i relativi ambiti di competenza*” in relazione (cioè, conseguentemente) “*agli specifici andamenti e alle esigenze della contrattazione collettiva*” (art.2, lett.d); in altre parole: vediamo come va, e poi, semmai, spostiamo ancora un po’ il confine ...
8. Non mi sembra dubbio, in conclusione, che il disegno proposto postuli una fondamentale rilegificazione, e dunque – mi si perdoni l’espressione – una “unilateralizzazione” della disciplina del lavoro pubblico, in netta inversione rispetto al percorso avviato nel ’93. Né si dica, come pure è stato sostenuto, che la proclamata *convergenza* si misura con la volontà di recuperare al “potere datoriale” ambiti e spazi indebitamente conquistati, in questi anni, dalla contrattazione. Ammesso che ciò sia vero (e in parte lo è, ad esempio in materia di micro-organizzazione degli uffici, ipercontrattualizzata in molti contratti decentrati), resta il fatto che la legge non è e non può essere considerata come lo strumento (legittimamente) unilaterale del “potere datoriale”, ma è piuttosto – dovrebbe essere – la massima espressione dell’interesse generale, del *pactum civitatis*, della regola condivisa. Tra la legge e il contratto, c’è l’autonoma responsabilità della dirigenza, l’unica che può aprire alla dialettica, anche conflittuale, che si dispiega tra chi ha il compito di organizzare il lavoro per il raggiungimento di obiettivi determinati e chi tutela interessi e aspettative dei dipendenti. L’unica che può suscitare senza infingimenti il confronto tra due parti che doverosamente, ciascuna dal proprio punto di vista, chiedono sempre “di più” – più produttività e più salario, migliori risultati e maggiori tutele – e, partendo da posizioni diverse e contrapposte, possono trovare alla fine un punto di sintesi e di equilibrio nel contratto. Vedremo più avanti come, a dispetto di alcune affermazioni di principio, la delega prospetta un appannamento proprio dell’autonomia dirigenziale.
9. Sia permessa però una parentesi sui “fondamenti”. Certamente è arbitrario stabilire un “dovere costituzionale” alla contrattualizzazione del lavoro pubblico: la Costituzione, saggiamente, apre a più modelli, parimenti legittimi, di organizzazione della p.a.. E tuttavia c’è qualcosa da dire. Sono convinto infatti che tra il percorso della contrattualizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche, che si è dipanato nel corso degli anni ’90, e la esplicitazione legislativa in quegli stessi anni del principio di distinzione tra le funzioni “politiche”, di indirizzo e controllo, e la gestione amministrativa, non ci sia solo una coincidenza temporale, ma una stringente coerenza logica. L’affermazione di quel principio

ha consentito, almeno in via teorica, un'ardua "quadratura del cerchio", verso un'amministrazione da un lato sempre più politica, per invertere il principio democratico e dare concretezza alle scelte degli elettori in sistemi politici finalmente "sbloccati" e aperti all'alternanza tra maggioranze diverse, e dall'altro sempre più imparziale, nell'attuazione concreta degli indirizzi deliberati dai governi, locali e nazionali. La legislazione degli anni novanta sarà stata pure il frutto di una specialissima stagione politica, tra le innovazioni dei sistemi elettorali e gli echi non ancora spenti di Tangentopoli, ma non è difficile rintracciare nei principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione i fondamenti di quella distinzione di ruoli e funzioni. Penso al principio del concorso pubblico per l'accesso agli impieghi: una procedura necessariamente complessa e "inefficiente" (ad esempio a fronte di un semplice e brutale *spoil system*), che si spiega solo con la sua natura imparziale, finalizzata a costituire apparati imparziali (e permanenti), oppure alla predeterminazione delle sfere di competenza e di responsabilità dei funzionari, che li sottrae all'arbitrio mutevole del potere politico. E ancora, che cosa significa l'art.98 *cpv.*, che consente di vietare l'iscrizione ai partiti politici solo per quattro specialissime categorie di dipendenti pubblici, se non che tutti gli altri, la stragrande maggioranza dei lavoratori della p.a., godono della pienezza dei diritti politici e sono dunque chiamati a collaborare con gli organi di governo legittimati dal voto dei cittadini in un contesto di indipendenza e di reciproco rispetto? Insomma, la Costituzione già sessant'anni or sono ci lasciava intravedere una concezione degli apparati professionali della p.a. fondata sul riconoscimento di una loro autonoma funzione di rilievo costituzionale, posta a tutela dell'imparzialità, e dunque dell'uguaglianza dei cittadini, a fronte degli inevitabili rischi derivanti dalla competizione politica per il governo delle istituzioni centrali e locali. Di qui anche il valore della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, che ne fonda e ne tutela l'autonomia assai meglio della tradizione unilaterale-clientelare che l'aveva preceduta. Torno alla domanda: i pilastri di questa impostazione – i commi 2 e 3 dell'art.2 del d.lgs. 165/2001 – potranno resistere alla svolta proposta dalla legge delega?

10. Nel merito. Come già detto, gli oggetti fondamentali della delega sono quattro: i sistemi di valutazione, i meccanismi premianti e di incentivazione, la disciplina della dirigenza pubblica, la responsabilità disciplinare. Comincio, per sviluppare la riflessione fin qui impostata, dall'art.5, sulla dirigenza. Dalla "macro-contraddizione", alla micro (non poi tanto micro!) contraddizione. Si parte anche qui, infatti, da un'affermazione sacrosanta – "*la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane*" – per giungere a conclusioni per lo meno sconcertanti. Alcuni esempi:
- a) come conciliare la responsabilità dei dirigenti per la *valutazione del personale e conseguente riconoscimento degli incentivi*, se in altra parte si spiega che la *valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche* deve spettare ad *organismi* che opereranno in *piena autonomia*, e per questo saranno costituiti da componenti di *elevata professionalità ed esperienza*? Insomma, i dirigenti dovranno valutare i loro dipendenti, o cederanno le armi dinanzi a "valutatori" esterni?
  - b) l'insistenza sul potere disciplinare individuale del dirigente (art.6, lett.i), fino all'autonoma fattispecie della responsabilità per il suo "*mancato esercizio*" (*ibidem*, lett. h), o per la "*omessa vigilanza sulla produttività delle risorse umane assegnate*" (art.5, lett.b), mentre per altri versi si tenta di "oggettivizzare" sempre più la gestione dei sistemi incentivanti (art.4), sembra delineare un profilo di dirigente pubblico armato di "bastone", ma non di "carota", custode dei suoi collaboratori, ma impedito dal valorizzarne i meriti e la professionalità
  - c) proprio la sostanziale "concorsualizzazione" *ex lege* delle progressioni di carriera, anche meramente economiche, mentre contraddice platealmente la proclamata *convergenza* con il lavoro privato (le modalità per valorizzare l'accrescimento della professionalità

individuale sono uno dei contenuti tipici di tutti i contratti collettivi di lavoro, nel “privato” come nel “pubblico”), sottrae alla dirigenza il (difficile) diritto-dovere di valutare, valorizzare, promuovere; la vera e più forte differenza con il clima che si respira nelle p.a. rispetto alle aziende private non è infatti, checché si dica, la difficoltà di “punire”, quanto piuttosto quella di promuovere i migliori

d) infine, cosa comporterà il proposito di *rivedere la disciplina delle incompatibilità .. per rafforzarne l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica?* Escluso – ci sono per fortuna l’art.39 e il già citato art.98 Cost. – un divieto generalizzato di iscrizione a sindacati e partiti politici, resta il sapore agro del mito *retro* di una dirigenza pubblica apolitica e asindacale, alla fine più subalterna e meno indipendente.

11. Del resto, il Ministro non è stato affatto ambiguo: intervenendo ad un convegno nella sede dell’Anci, l’8 luglio scorso, è stato esplicito, ai limiti della brutalità, invitando a rivedere gli “eccessi retorici” degli anni passati sull’autonomia dirigenziale, e a ritrovare la via di una più forte responsabilità dei vertici politici. E così anche i (buoni) propositi di ripensamento delle recenti stagioni di uno *spoil system* senza freni, del resto già censurate dalla Corte costituzionale, finiscono per infrangersi con disposizioni puntuali (art.5, lettera *d*, e poi la *i*), che sottolineano solo il *worst case* – le conseguenze delle valutazioni negative – e non anche il principio di tutela dell’imparzialità che dovrebbe derivare dalla “protezione” del dirigente che abbia conquistato valutazioni positive. Né si scorge una riflessione, o almeno una consapevolezza, su modelli diversi e razionali di *spoil system*, quali sono stati sperimentati in alcune amministrazioni locali e normati, in particolare, con la riforma del 1997 dei segretari comunali e provinciali. Resta il fatto che – se l’obiettivo di fondo del Ministro, più volte sottolineato – è ritrovare lo “spirito del datore di lavoro”, per restituire responsabilità all’amministrazione anzitutto nella gestione delle risorse (finanziarie e professionali) della collettività, la strada individuata è per lo meno contraddittoria: anni di esperienza hanno dimostrato che la politica è, inevitabilmente, la sponda più fragile, la più permeabile a spinte corporative e clientelari, la meno idonea a “reggere la barra” a fronte degli assalti alla finanza pubblica.

12. Velocemente sulle altre questioni. Gli articoli 3 e 4 si occupano di sistemi di valutazione e di leve incentivanti per il merito e la produttività. Non si possono non condividere alcune idee-guida che sembrano ispirare il disegno. Penso alla definizione di *standard* di qualità, anche a livello internazionale; al principio della correlazione tra il risultato della struttura – la *performance* dell’amministrazione o dell’ufficio – e il c.d. “rendimento individuale”; al metodo del meta-controllo – validazione dei diversi sistemi di valutazione – per le amministrazioni centrali; al principio della totale accessibilità dei dati relativi agli indicatori e alle valutazioni; all’impegno per riservare una quota adeguata di risorse retributive da destinare al merito e alla produttività). Restano alcune ambiguità, forse delle contraddizioni, certo dei punti da chiarire prima dell’adozione dei decreti delegati. Ne richiamo quattro:

a) si afferma l’obiettivo della “*estensione della valutazione a tutto il personale*” (art.3.2): d’accordo, il d.lgs. 286/1999 limitava il dovere di valutazione ai soli dirigenti, ma i contratti collettivi, già da quell’anno (si pensi al CCNL del comparto regioni e autonomie locali 31.3.1999), prescrivevano “sistemi permanenti di valutazione” per tutti i dipendenti; non hanno funzionato, anzitutto per ragioni di concreta fattibilità; e allora come si risponde? quali idee nuove sono in campo?

b) in particolare, scontato il divieto (già proclamato da tutti i contratti vigenti!) della c.d. “produttività a pioggia”, negli intendimenti del Ministro resta lo spazio per forme trasparenti e rigorose di produttività collettiva, per ufficio, centro di costo, gruppo di lavoro? eppure è difficile negare che questo sia l’unico sistema che consente davvero

- c) l'art.5, come si è già detto, riafferma (con qualche contraddizione) la responsabilità dei dirigenti per la “*valutazione del personale e il conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività*”; riemerge così la confusione tra la misurazione oggettiva del risultato, dell'*output* dell'amministrazione, e la valutazione della professionalità, del merito individuale; i due concetti vengono affiancati, quasi fossero facce della stessa medaglia, e invece richiedono metodi diversi sia in fase valutativa che negli effetti retributivi
- d) infine, l'intendimento già ricordato (e apprezzato) di definire un procedimento e un metodo per la “*validazione dei sistemi di valutazione adottati dalle singole amministrazioni centrali*”: la domanda ovviamente riguarda le altre amministrazioni, in specie quelle delle autonomie territoriali, ma la risposta non è affatto banale, perché ci riporta al nodo del rapporto tra legge e contratto; il Comitato di settore del comparto regioni e autonomie locali ha recentemente indicato un modello, nella direttiva per il rinnovo del CCNL della dirigenza per il biennio economico 2006-2007 ed il quadriennio normativo 2006-2009; ma se la strategia di fondo del governo è tesa ad un radicale spostamento della “linea di confine” tra gli ambiti riservati all'una e all'altra fonte, dove e come si potrà definire il “meta-controllo” sui sistemi di valutazione delle amministrazioni territoriali?
13. Della disciplina delle progressioni di carriera, si è già detto. Resta l'articolo 6, in tema di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici. Tutto sommato non c'è nulla di sconvolgente (discutibile è l'affidamento al singolo dirigente – così pare – del potere di disporre fino alla sospensione del rapporto di lavoro), ma resta qualche preoccupazione, proprio perché il nuovo “codice disciplinare” non sarà materia di contratto, ma di statuizione unilaterale da parte del Governo: come si definirà, ad esempio, lo “scarso rendimento” che può portare al licenziamento? e come si snoderà il percorso, peraltro logico, secondo cui il dirigente risponderà per il mancato esercizio dell'azione disciplinare?
14. Come già anticipato in premessa, però, ci sono importanti disposizioni in materia di lavoro pubblico disseminate anche nel decreto legge 112, la cui conversione in legge è stata appena approvata dalla Camera dei Deputati, e nel correlato disegno di legge, che reca il numero AC 1441. Tralasciando le disposizioni, relevantissime, sul contenimento della spesa, il blocco del *turn over* e i riassetto organizzativi, che sono oggetto di altra relazione, cito solo per titoli le novità più importanti, confidando del resto che il dibattito di queste settimane ne abbia consentito una diffusa conoscenza. Vale la pena in particolare di ricordare:
- a) le nuove disposizioni in materia di assenze per malattie e di permessi retribuiti (art.71), a cui si sono aggiunte, nel maxi-emendamento, quelle sui permessi sindacali (art.46 bis)
- Con l'art.71, si prevede per le assenze per malattia una riduzione del compenso nei primi dieci giorni (solo il trattamento fondamentale), con poche puntuali eccezioni, e la richiesta di un certificato della struttura sanitaria pubblica per le assenze oltre i 10 gg. o dopo il secondo “evento di malattia” nell'anno solare, e una intensificazione delle visite fiscali. Per i permessi retribuiti – chiarito il computo ad ore o a giornate di lavoro - si afferma invece il principio secondo cui tali assenze non sono equiparabili a presenza ai fini “della distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa” (immagino che ci si riferisca ad incentivi di produttività ed indennità di rischio e di disagio, e non ad altri

istituti che non sono comunque legati alla presenza). Le eccezioni, come pure per il trattamento di malattia, riguardano poche e gravi motivazioni. La progressiva riduzione delle aspettative, dei distacchi e dei permessi sindacali riguarda solo le amministrazioni dello Stato (art.46 bis)

- b) la disciplina del lavoro flessibile nella p.a. (art.49), che supera, e in qualche modo ribalta, l'impostazione della recente legge finanziaria 2008

L'art. 49 sostituisce l'art.36 del d.lgs. 165/2001, già innovato dalla legge finanziaria 2008: si trattava, in quella legge, di disposizioni molto rigide, forse un po' rozze, ma giustificate dall'intento di frenare l'uso dissennato del lavoro precario da parte di molte amministrazioni. Ora evidentemente la musica è cambiata, e si riaprono le porte ai contratti a termine, alle collaborazioni, alla somministrazione di lavoro interinale. L'unico limite vero è il divieto di utilizzare lo stesso lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi superiori a tre anni in un quinquennio: insomma, massima flessibilità, purché non si formi un "preariato di lunga durata"

- c) le norme sul *part-time* (art.73), quelle sul c.d. "esonero" dei dipendenti prossimi alla maturazione del massimo contributivo (art.72), che peraltro riguarda solo i dipendenti statali, e quelle, nel medesimo articolo, che rimettono alla valutazione dell'amministrazione il mantenimento in servizio per due anni oltre i limiti di età (dai 65 ai 67 anni) e consentono di risolvere unilateralmente il rapporto di lavoro, con un preavviso di 6 mesi, per i dipendenti che abbiano compiuto i 40 anni di anzianità contributiva.

L'innovazione più importante proposta dall'art.73 è il superamento di ogni automatismo (viene meno il meccanismo del "silenzio-assenso"), e l'attribuzione alla valutazione discrezionale dell'amministrazione del provvedimento di autorizzazione, qualora non rechi pregiudizio (non più "grave pregiudizio") alla funzionalità degli uffici.

L'art.72 si apre invece con la novità dell'"esonero dei dipendenti prossimi alla pensione", per i dipendenti delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, esclusa la scuola. L'idea, in due parole, è questa: chi ha meno di cinque anni alla maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni può chiedere di essere "esonerato dal servizio". Nel periodo di "esonero" percepirà una retribuzione pari al 50 per cento di quella goduta (ma raggiungerà il 70 per cento se si dedicherà al volontariato). Il trattamento economico è cumulabile con altri redditi (escluse collaborazioni e consulenze con la p.a.). Alla fine il lavoratore riceverà la stessa pensione che avrebbe avuto se fosse rimasto in servizio.

15. Come si vede, una congerie di norme, alcune ragionevoli, altre assai preoccupanti, che però si debbono leggere insieme, con un filo logico unitario, da cui traspare:

- a) la ferma convinzione che la p.a. – anzi, gli uomini e le donne che lavorano nella p.a. – sia sostanzialmente un peso, da ridurre progressivamente: come interpretare, altrimenti le disposizioni drastiche generalizzate per contenere il *turn over* nelle amministrazioni dello Stato (art.66), i tagli drammatici nel settore scolastico (art.64: l'Anci ha stimato una riduzione di ben 100.000 insegnanti e 43 dipendenti dei settori "ATA"), la reiterata insistenza per la riduzione del personale nelle amministrazioni locali (anche nelle più piccole), nonostante le buone *performances* degli anni passati?

- b) un esplicito pregiudizio antisindacale, che si traduce nella volontà di marginalizzarne il ruolo nella contrattazione e ridurre gli spazi di agibilità (riduzione delle aspettative, dei distacchi e dei permessi sindacali), contrapponendo in modo davvero un po' provocatorio gli "sperperi" per le prerogative sindacali alle risorse disponibili per la contrattazione decentrata (così recita l'art.46 bis: le somme risparmiate riducendo permessi e distacchi vanno ad integrare le disponibilità per la contrattazione di secondo livello)
  - c) l'idea un po' odiosa che i dipendenti pubblici siano, per definizione e per natura, tutti un po' fannulloni, infingardi, assenteisti, tanto da meritare non solo controlli pressanti, ma anche vere e proprie vessazioni (che cosa servono, altrimenti, le visite fiscali nei giorni festivi o alle 19.30?)
  - d) infine, l'idea più antiquata, irrazionale ed insensata, che porta ad uniformare tutte le pubbliche amministrazioni, quasi fossero una cosa sola, a cominciare dall'imposizione dei medesimi "tagli" e alla previsione (legislativa) di regole identiche per le valutazioni, le progressioni di carriera, i sistemi premianti e incentivanti; si gettano al vento decenni di dottrina giuridica – dal rapporto Giannini in poi – e di pratica amministrativa, che ci hanno aiutato a superare lo stereotipo della pubblica amministrazione unitariamente intesa, verso la comprensione dei diversi modelli delle pubbliche amministrazioni, e, con l'ambizione di "riformare lo Stato", e addirittura di "ottimizzare la produttività del lavoro pubblico", si finirà inevitabilmente per provocare un *bench marking* all'incontrario, allineando tutti ai livelli più bassi.
16. Ciò detto, non si dimentichi però quante disattenzioni, sciatterie e veri e propri abusi del passato hanno legittimato, se non queste proposte, almeno il diffuso consenso che le circonda: a dispetto di ottime previsioni contrattuali, quante volte le progressioni di carriera sono state un sostanziale automatismo? e quanti sistemi di valutazione hanno sommato una incredibile farraginosità e una strutturale inefficacia nella selezione di risultati e comportamenti? su un altro piano, quante volte i certificati medici non sono stati neppure richiesti, e le visite fiscali non fatte? e quanti permessi sono stati goduti ben oltre i contingenti stabiliti dai contratti? e ancora, quante volte la contrattazione decentrata ha rotto gli argini pur espliciti del contratto nazionale, determinando una sostanziale cogestione delle più piccole decisioni organizzative e favorendo le spinte alla deresponsabilizzazione della dirigenza? Attenzione: la preoccupazione per le novità che ci vengono imposte non deve far dimenticare le patologie che tutti conoscevano, e di cui pochi si occupavano. Altrimenti perderà di credibilità anche chi si vuole opporre a quelle soluzioni.