

Mario Rusciano

A due anni dalla cd. riforma Brunetta

1.1. Per ogni nuovo Ministro, una riforma: che, guarda caso, ne porta il nome. Come dire che nessuna legge riesce mai ad essere attuata fino in fondo. Piuttosto che apprestare le condizioni per applicare la legge esistente, magari con qualche piccolo necessario correttivo (la cd. implementazione), ogni Ministro preferisce – chissà perché – farne approvare una nuova. E così, oltre alle perpetue e proverbiali resistenze della classe burocratica ad auto-riformare se stessa (cioè la propria organizzazione ed il proprio modo di lavorare), ad ostacolare il funzionamento del sistema amministrativo, e a far perdere la testa agli stessi funzionari pubblici ed agli interpreti, ci si mette anche la stratificazione normativa: produzione di norme attraverso altre norme.

Ora la grande difficoltà di tracciare un bilancio, sul piano tecnico-giuridico, degli esiti della cd. “riforma Brunetta”, a due anni dalla emanazione della legge delega 4 marzo 2009 n. 15 e del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, è determinata, a mio parere, da due fattori fondamentali.

Il primo è il solito vizio d’origine, legato a quanto appena detto: cioè quello di ritenere che tale legislazione costituisca pur essa una vera, e soprattutto organica, “riforma” della pubblica amministrazione.

Il secondo consiste nella lenta agonia, inferta alla legislazione medesima, dalle successive norme delle varie leggi finanziarie degli ultimi anni. I tagli della spesa pubblica, e la conseguente mancanza di risorse economiche per l’amministrazione, non consentono di realizzare gli ambiziosi progetti, annunciati con la consueta enfasi dal Ministro della Funzione pubblica.

1.2. Cominciamo dal vizio d’origine. Fin dal 2009 c’era il problema di intendersi sul significato delle parole: che voleva (e che vuol) dire “riforma”? Il dizionario italiano ritiene che “riforma” abbia a che vedere

con “forma nuova”, “ricostituzione”, “trasformazione” ecc. Riferito poi ad una istituzione – nel caso di specie: alla pubblica amministrazione – lo stesso termine in pratica sta ad indicare la modifica organica di un sistema per migliorarlo, di solito in sostituzione di quello che c’era prima. Il concetto, in altre parole, rimanda ad un’operazione radicale, logicamente articolata e costruita intorno a talune idee-portanti per assicurare coerenza all’insieme: non soltanto degli interventi legislativi, ma anche delle altre misure tecnico-organizzative, necessarie a migliorare il funzionamento degli apparati pubblici.

Non mi pare che, nel d. n. 150, si ritrovi gran che di tutto questo. L’intervento del 2009, e ancora di più quelli che, negli ultimi due anni, si sono succeduti in rapida sequenza, non affrontano affatto il problema della ri-regolazione organica del lavoro pubblico, ma si limitano a ritoccarne alcuni punti specifici. Si configurano cioè più come un aggregato di interventi micro-sezionali su singoli aspetti del sistema – considerati, a torto o a ragione, manifestazioni patologiche del pubblico impiego – che come puntuale revisione di un assetto complessivo: ritenuto debole, incompleto, inadeguato, sorpassato. Anzi, a ben vedere, i ritocchi qua e là finiscono con l’alterare, più che modificare, il sistema precedente: tanto è vero che difettano sia i raccordi fra le sue parti, sia la intrinseca coerenza logico-giuridica. Ne risulta così una normativa dell’impiego pubblico abbastanza disarticolata – con più d’una “escrescenza” – destinata a disciplinare un corpo burocratico che, già molto malato, finisce con l’essere più di prima incline a vivacchiare. Anche perché non basta scrivere norme – poniamo, sulla semplificazione – caricando l’amministrazione di nuovi compiti, senza i necessari adeguamenti organizzativi, che di tutto hanno bisogno, fuorché di nuove leggi.

Non sorprende allora che l’esito finale del singolare metodo di intervento, seguito dal legislatore dal 2009 ad oggi è, nella migliore delle ipotesi, la stasi e, nella peggiore, la sostanziale degenerazione del modo di funzionare degli apparati amministrativi. Del resto, se si decide di abbandonare la strada maestra, quella segnata dalla logica interna del sistema, e di seguire piuttosto l’ossessione di tamponare questa o quella falla – in genere la più visibile e impressionante per il grande pubblico – senza però individuarne e aggredirne le cause, è naturale l’effetto-*boomerang* sul piano pratico-applicativo: che va dalla totale assenza di effetti fino a sfiorare la paralisi degli apparati.

Purtroppo non serve a molto la retorica della iperbole: intitolare, cioè, la normativa alla “ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico”,

oltre che alla “efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”. Come a nulla serve affermare, al comma 2 dell’art. 1, con una certa audacia assertiva, che “le disposizioni del presente decreto assicurano (*sic!*) una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l’incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell’autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l’incremento dell’efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all’assenteismo, nonché la trasparenza dell’operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità”. E, si potrebbe aggiungere: chi più ne ha, più ne metta!

Obiettivi tanto sacrosanti quanto ambiziosi, forse troppo per raggiungerli con i pochi, esili, spesso confusi e contraddittori strumenti che, concretamente, lo stesso decreto predispone.

Beninteso, non è che il legislatore non abbia individuato con esattezza talune delle principali aree di sofferenza della legislazione e della realtà dell’impiego pubblico. Ma è pur vero che si tratta di aree talmente note da non richiedere chissà quali ricerche complesse e difficili indagini. Ciò però, in certa misura, aggrava il rilievo tanto della sua incapacità di allestire mezzi effettivi ed appropriati di riforma, quanto della incoerenza delle sue scelte.

Vediamo comunque, entrando nel merito, quali notazioni di fondo siano proponibili e quali bilanci, a carattere generale, siano tracciabili nelle materie, che devono considerarsi come i gangli vitali del sistema dell’impiego pubblico: a) dirigenza; b) valutazione e controlli; c) contrattazione collettiva; d) rapporti con le autonomie territoriali; e) rapporto individuale di lavoro.

2.1. Sulla disciplina della dirigenza – da sempre riconosciuta come asse portante della cd. “privatizzazione” – il legislatore del 2009 dichiara di voler perseguire, in piena sintonia con i principi di un’amministrazione pubblica moderna orientata al risultato, l’obiettivo dell’aumento della *managerialità*. Sennonché, a ben vedere, lo fa eliminando, o comunque riducendo sensibilmente, proprio le espressioni più caratteristiche della managerialità. E così il primo paradosso si incontra nelle nuove regole sulla “premieria” del personale e sulla “responsabilità e sanzioni disciplinari”.

Sulla “prezialità”, in sostanza, la legge esclude dalle procedure ogni autonoma iniziativa del dirigente: la compilazione della graduatoria del personale, da collocare nelle tre fasce rigidamente fissate dalla legge (art. 19, d. 150), spetta infatti all’Organismo Indipendente di Valutazione delle *performance* (Oivp). È questo organismo, infatti, a stilare la graduatoria delle valutazioni individuali: sia del personale dirigenziale – distinto in “generale” e “non generale” – sia del personale non dirigenziale, “sulla base dei livelli di *performance* attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto” (art. 19, co. 1, d. 150).

Ancora più evidente la contraddizione derivante dalla modifica delle responsabilità disciplinari: qui la legge “burocratizza” fortemente l’operato del dirigente, impegnandolo in minuziosi interventi, riguardanti sia l’avvio delle procedure disciplinari, sia l’applicazione delle sanzioni, secondo gli schemi già confezionati dalla legge medesima (art. 55-*bis*, co. 2, del d.lgs. 165 del 2001). Il tutto con la fissazione di precise conseguenze sanzionatorie a carico del dirigente non adempiente (il nuovo art. 55-*sexies* del d.lgs. 165/01, al comma 3, prevede, infatti, che “il mancato esercizio o la decadenza dell’azione disciplinare, dovuti all’omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull’insussistenza dell’illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l’applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell’infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione”).

Mi pare che già soltanto queste due formulazioni rivelino la schizofrenia del legislatore. Da un lato, formalmente, si proclama una moderna “managerialità”, che di per sé implicherebbe creatività, autonomia di decisione, responsabilità di risultato ecc. Da un altro lato, in concreto, si riafferma la vecchia “prassi burocratica” di inchiodare il dirigente a comportamenti ed atti dettagliatamente previsti dalla legge, per giunta incrementata da una buona dose di spirito repressivo. Due concetti antitetici, che disorientano non solo l’interprete, ma anzitutto – ciò che è più grave – gli stessi dirigenti. Incuranti dell’ossimoro, si deve parlare, evidentemente, di

una “imposizione legale della managerialità”¹, intesa quale imposizione ai dirigenti di dettagliate procedure amministrative, che fissano, *a priori* e per tutti, tempi e contenuti delle decisioni da prendere. Altro che *manager*: il dirigente torna ad essere un “legista”, pedante applicatore delle norme².

3.1. Anche in materia di “valutazione delle *performance*” e di “controlli” si manifestano le incoerenze del testo normativo. Si ricorderà l’enfasi che, nella lunga gestazione della legge, è stata data a questa materia, specie nella prospettiva del cittadino-utente e della cd. *customer satisfaction*. Qui il legislatore ha investito molto sulla “terzietà” dei controllori, individuando in essa, almeno sul piano teorico, un positivo fattore di cambiamento delle amministrazioni: anche perché la terzietà del controllo, se vogliamo, è una logica conseguenza del principio di distinzione tra politica e amministrazione. Sennonché, il miglioramento non c’è stato, per una serie di motivi, anch’essi riconducibili al metodo adoperato dal legislatore, al quale prima ho fatto cenno.

Alla *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche* (Civit), istituita dall’art. 13 del d. n. 150 – posta al centro del sistema di governo del processo di misurazione e valutazione della *performance* (capo IV, d. 150) – la legge affida molti compiti, senza conferirle i necessari poteri sanzionatori: “promuove sistemi e metodologie (...) assicura la trasparenza (...) confronta le *performance* (...) favorisce la cultura della trasparenza (...)”. Specie nel suo dialogo con le autonomie territoriali, la Civit non riesce ad imporre modelli effettivi di valutazione (come emerge dall’impostazione delle sue stesse delibere). Nella sua abbondante produzione per così dire “normativa”, infatti, la Civit si è trovata nella difficile condizione di costruire metodologie di controllo e schemi di valutazione *generali*, applicabili cioè a tutte le pubbliche amministrazioni, nella consapevolezza però che, specie per le autonomie territoriali, non poteva oltrepassare un mero potere di proposta. Questa consapevolezza emerge già dalle primissime delibere adottate, nelle quali l’*Authority* si limita ad indicare e/o suggerire soluzioni, favorendo l’applicazione in concreto del principio di trasparenza per assicurare un controllo effettivo di tutte le amministrazioni³. Non è un caso che gli Enti locali, in particolare, da subito abbiano respinto

¹ RUSCIANO, *Lo Statuto dei lavoratori e il pubblico impiego*, in *LD*, 2010, p. 120.

² Sulla necessità di individuare un padrone “serio” nelle pubbliche amministrazioni cfr. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *DLRI*, 2010, p. 87 ss.

³ Cfr., ad esempio, la Delibera n. 4/II.

l'idea di accettare modelli calati dall'alto, non adatti alle proprie peculiarità organizzative⁴.

Il nuovo assetto di regole non riesce così a scalfire l'auto-referenzialità del controllo, tipica della gran parte dei sistemi invalsi nelle amministrazioni italiane, specie in quelle regionali e locali⁵. Gli organismi terzi, al contrario, nella loro sovraesposizione, rischiano di accollarsi responsabilità per omissioni e/o carenze strutturali appartenenti alla funzione di indirizzo politico-amministrativo dell'ente: si pensi, ad esempio, alla mancata costituzione dei servizi di controllo di gestione, che è il presupposto necessario per consentire agli organismi interni di effettuare una oggettiva valutazione delle *performance*. Su questi problemi la legge del 2009 non incide: gli interventi, che essa propone, alimentano l'incertezza circa i soggetti ed i ruoli ad essi affidati e rischiano di incrementare il contenzioso giudiziario, come unica strada per dirimere le questioni interpretative⁶.

4.1. Quanto al rispetto delle autonomie territoriali e, quindi, all'adattamento delle nuove regole alle esigenze delle Regioni e degli Enti locali, il d.lgs. 150 non supera le incertezze segnalate, sin dall'inizio, da quanti hanno sottolineato un'impostazione marcatamente centralistico-ministeriale del testo di legge. Anzi, si può dire che i meccanismi giuridici, previsti nel decreto, estendono pericolosamente le ambiguità ed i paradossi all'interno del sistema delle fonti. In particolare, va considerato il testo del d. 150: là dove suggella la scansione temporale dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di valutazione e di premialità con un preciso e cogente meccanismo di blindatura, riconducibile all'idea della "sussidiarietà". L'art. 16, co. 3, del decreto, infatti, dedicato alle "Norme per gli Enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale", prevede che "nelle more dell'adeguamento ... da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle Regioni e degli Enti locali si applicano le disposizioni vigenti; decorso il termine fissato per l'adeguamento, si applicano le disposizioni pre-

⁴ Cfr. Relazione Anci 2011, nel punto relativo alla sopravvivenza dei Nuclei di valutazione, nonché la Relazione Civit del 2010, dove la stessa Commissione centrale si limita a prendere atto che "ai Comuni la Commissione può limitarsi a fornire suggerimenti stante la inapplicabilità dell'art. 14".

⁵ Al riguardo cfr. MERCURIO, ZOPPOLI A. (a cura di), *Politica e amministrazione nelle autonomie locali*, Editoriale Scientifica, 2009.

⁶ Sulla inevitabile "gestione giudiziaria" delle questioni aperte dal d.lgs. n. 150/09, v. ZOPPOLI L., *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in ID. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009, p. 39.

viste nel presente Titolo fino all'emanazione della disciplina regionale e locale"⁷. Con disposizione speculare, viene regolato l'adeguamento degli Enti territoriali anche quanto alle nuove norme contenute nel Titolo III, riguardante "Merito e premi" (art. 31, co. 4).

Il vero paradosso è che, mentre questi meccanismi, per espressa volontà del legislatore, stavano entrando nel sistema delle fonti, si erano già sviluppati numerosi Protocolli di intesa tra il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e l'Anci (in data 9 ottobre 2009), nonché tra lo stesso Ministero e l'Upi (in data 18 novembre 2009), soggetti rappresentativi delle autonomie territoriali. Prima ancora dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, cioè, le intese interistituzionali sono entrate *di fatto* nel sistema delle fonti, mutando o comunque interferendo con il percorso del legislatore, quanto a tempi e contenuti: con un notevole incremento delle situazioni di "incertezza" del diritto⁸.

5.1. Lo stesso schema finora descritto viene seguito dal legislatore a proposito della contrattazione collettiva. L'idea di una definizione più chiara degli ambiti di intervento della legge e della fonte contrattuale non può che essere positiva; ed in questa prospettiva a giovarsene è lo stesso potere di organizzazione, oggi non più ingabbiato nelle maglie di relazioni sindacali non di rado ostruzionistiche, alle quali la dirigenza non è capace di resistere. Condivisibile allora anche l'apprezzamento della Corte dei Conti per la nuova versione dell'art. 5, co. 2, del d.lgs. 165 del 2001, ove si dice a chiare lettere che le determinazioni per la cd. micro-organizzazione sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, "fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'art. 9"⁹.

E però questa lodevole idea di fondo del legislatore finisce con l'essere più un annuncio che una svolta vera e, soprattutto, tempestiva, perché non

⁷ Si tratta del Titolo II, relativo a "Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*".

⁸ Sulla questione v. la ricostruzione di CERBONE, *Fonti organizzazione e rapporti di lavoro negli Enti locali*, in *IDF*, 2009, p. 890 ss.

⁹ Cfr. la Delibera n. 15/10 delle Sezioni Unite della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica, specie là dove si rimarca la necessità di una limitazione più chiara dell'area di intervento della contrattazione nazionale e della contrattazione integrativa, ritenuta, quest'ultima, strumento non in grado di assicurare una effettiva correlazione tra l'erogazione dei trattamenti accessori e l'effettivo accertamento di miglioramenti della *performance* delle amministrazioni e di prevedere adeguati meccanismi di premialità e selettività nella distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici.

supportata da un adeguato regime temporale, troppo superficialmente trattato dal d.lgs. n. 150. Non a caso, sul punto, si è da subito acceso un vivace dibattito, teso a capire se le disposizioni del d.lgs. n. 150/09 – che, modificando gli articoli 2, 5 e 40 del d.lgs. n. 165/01, ridefiniscono i confini tra poteri unilaterali e partecipazione sindacale – abbiano immediata operatività o siano piuttosto subordinate alla implementazione, da parte della contrattazione collettiva (nazionale e integrativa). In materia, la giurisprudenza, in breve tempo, si è andata stratificando¹⁰; e in via interpretativa ha in pratica differito l'entrata in vigore di questa parte della legge alla tornata contrattuale successiva, sebbene un'importante Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione pubblica¹¹ avesse chiarito, in senso contrario, che, in assenza di esplicita diversa previsione legislativa, il termine di entrata in vigore anche di questa parte del decreto dovesse ritenersi quello generale¹². Ciò ha reso necessario il nuovo intervento legislativo con il decreto correttivo n. 141 del 2011 che, all'art. 5, ha dettato l'interpretazione autentica dell'art. 65 del d.lgs. n. 150, confermando l'immediata operatività della disposizione sul potere di organizzazione (art. 5, co. 2, d.lgs. n. 165) ed individuando le disposizioni applicabili dalla tornata contrattuale successiva a quella in corso, al momento dell'entrata in vigore del d. n. 150, vale a dire “esclusivamente quelle relative al procedimento negoziale di approvazione dei contratti collettivi nazionali” (v. art. 5, co. 2, d. n. 141).

5.2. Il legislatore si dimostra altrettanto incerto là dove costruisce un sistema di premialità piramidale, senza alcun apporto sindacale, per poi affidare alla contrattazione integrativa un'importante potestà derogatoria. L'art. 19, come detto, prevede la distribuzione del personale in tre differenti livelli di *performance*, corrispondenti ad altrettante fasce di merito. La stessa disposizione, al comma 4, affida alla contrattazione integrativa la potestà di prevedere deroghe alla composizione percentuale delle tre fasce di merito, nonché alla distribuzione, tra le medesime fasce, delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla *performance* individuale.

¹⁰ V. Trib. Torino 2 aprile 2010, in *LPA*, 2010, p. 91; Trib. Torino 21 settembre 2010 n. 3681; Trib. Trieste 5 ottobre 2010. Cfr. al riguardo NATULLO-GIORNALE, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali nel “limbo” della cd. Riforma Brunetta*, in *DLM*, 2011.

¹¹ N. 7 del 13 maggio 2010.

¹² Le norme che vietano alla partecipazione sindacale di interferire con la micro-organizzazione e con i poteri dirigenziali rientrano, secondo l'impostazione della Circolare, tra quelle di immediata applicazione, producendo i loro effetti a partire dal 15 novembre 2009.

Anche sul piano dei soggetti la legge è carente: la riscrittura degli articoli 41, 46 e 47 del d.lgs. n. 165/2001, non ha affatto ridotto l'interferenza del Governo e della Corte dei Conti nell'attività dell'Aran, la cui autonomia appare sempre più ridotta. E così l'Aran, concepita dal legislatore del 1992-93 per essere la vera contro-parte datoriale delle organizzazioni sindacali, dotata di una discrezionalità decisionale, coerente con un vero sistema di relazioni industriali – preconditione di un vero (ed equilibrato) sistema di contrattazione collettiva – appare oggi più che altro come un'agenzia tecnica “strumentale”¹³.

6.1. Pure nella disciplina del rapporto individuale di lavoro ci si poteva aspettare dal legislatore un intervento coerente: o con la logica della contrattualizzazione (e, specialmente, con quella delle moderne tecniche organizzative, che insistono molto sulla motivazione dei dipendenti negli apparati pubblici) o con il superamento, una volta per tutte, di tale logica ed il ritorno al rapporto autoritario di diritto pubblico.

Al contrario, cavalcando l'onda emotiva della gente comune, che spesso (e, beninteso, altrettanto spesso non a torto) si rivolta contro i dipendenti pubblici “fannulloni” e “parassiti”, il legislatore ritiene più importante – e più proficuo sul piano del consenso – occuparsi delle punte patologiche del rapporto d'impiego e di farlo con metodi decisamente repressivi. Ad esempio, modificando l'art. 55-*bis*, co. 7, del d. 165 del 2001, l'art. 69 del d. n. 150 del 2009 prevede una specifica sanzione disciplinare, consistente nella sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, per “il lavoratore dipendente, o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare precedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti”. Sulla stessa lunghezza d'onda si pone la disposizione dell'art. 55-*sexies*, d. n. 165, come modificato dall'art. 69 del d. n. 150, che introduce nuove sanzioni relative a “responsabilità per condotte pregiudizievoli per l'amministrazione”. In particolare, il comma 2 prevede un'inedita sanzione disciplinare, consistente nel “collocamento in disponibilità” del lavoratore, con l'espressa previsione che il provvedimento che definisce il giudizio di-

¹³ Così CARINCI F., *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *LPA*, 2010, p. 1067.

sciplinare stabilisce “le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l’eventuale ricollocamento”. Anche in questo caso, si tratta di interventi permeati da una logica repressiva: che, tra l’altro, il legislatore aveva già avuto modo di sperimentare regolando la gestione delle assenze per malattia e dei relativi controlli (su cui v. l’art. 55-*septies* d.lgs. n. 150/09)¹⁴ nel senso di privare il lavoratore ammalato di parte del trattamento retributivo.

Ad ogni modo, le incertezze sulla tenuta dei sistemi di valutazione rischiano di travolgere anche i nuovi mezzi sanzionatori: se l’accertamento condotto dai controllori è decisivo, una volta marginalizzata la dirigenza, è logico ritenere frustrata la nuova spinta repressiva se i sistemi di valutazione non saranno in grado di funzionare adeguatamente.

Le stesse incertezze si registrano anche sul piano delle premialità, che il legislatore troppo sbrigativamente sembra distribuire secondo un modello calato dall’alto: non solo la collocazione nelle tre fasce di cui all’art. 19, ma anche tutti gli altri strumenti per premiare il merito e la professionalità, elencati negli articoli 20-27 (*bonus* annuale delle eccellenze; premio annuale per l’innovazione; progressioni economiche; progressioni di carriera; incarichi e responsabilità; accesso a percorsi formativi; premio di efficienza) sono in larga parte ancorati alle risultanze dei sistemi di valutazione.

7.1. Il quadro normativo che si è delineato nei due anni successivi al d. n. 150, per effetto di una sequenza di vari interventi contenuti prevalentemente in leggi finanziarie, ha chiarito – si potrebbe dire: per ammissione dello stesso legislatore – che le incoerenze rilevate nel decreto erano fondate ed a ragione minavano alla base la tenuta di tutto il complesso normativo. Se si esclude qualche intervento legislativo utile ad eliminare ambiguità, che avevano alimentato contenzioso giurisprudenziale su pilastri portanti del d. n. 150 (la ridefinizione del rapporto tra poteri organizzativi e competenze sindacali), oppure in materia di comunicazione ed informazione nell’accesso al lavoro (v. l’art. 5, l. 183/2010) o, ancora, in materia di tutela della riservatezza (v. art. 14, l. 183/2010), le correzioni normative,

¹⁴ Al riguardo, va ricordata la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale Livorno 5 agosto 2011, in riferimento agli articoli 3, 32, 36, 38, Cost., con riguardo alla disposizione normativa di cui all’art. 71 l. n. 133/08. Quest’ultima disposizione prevede che “per i periodi di assenza per malattia, di qualunque durata, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nei primi 10 giorni di assenza è corrisposto il trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio”.

proprio perché maturate in una logica settoriale e disorganica, hanno condotto a quella paralisi applicativa, di cui si è detto all'inizio di queste note. Le stesse correzioni utili del d. n. 141 sono intervenute con notevole ritardo, dopo gli interventi giurisprudenziali che hanno indotto le dirigenze pubbliche ad agire con cautela, non usufruendo delle opportunità garantite dal d. n. 150 nell'esercizio dei propri poteri organizzativi.

Un primo colpo all'ambizioso testo del d. 150 proviene dal d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in l. n. 122/2010: dove, in particolare, con la disposizione dell'art. 9 ("Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico"), si stabilisce che "per gli anni 2011, 2012 e 2013, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsti dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche (...) non può superare, in ogni caso, il trattamento in godimento nell'anno 2010" (art. 9, co. 1)¹⁵. Si congelano così le aspettative di ogni differenziazione meritocratica per fasce dei pubblici dipendenti.

Nella stessa disposizione si annida, inoltre, una pesante incursione del potere politico nell'area dell'autonomia della dirigenza: il comma 32 dell'art. 9, infatti, prevede che "a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, le pubbliche amministrazioni che (...) alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale (...) non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore".

Con l'Intesa siglata il 4 febbraio 2011 tra il Governo e alcuni sindacati (Cisl, Uil e Ugl), si consuma, infine, un'altra pagina di ripensamento delle importanti scelte fatte, appena un anno prima, in tema di valutazione delle *performance* e adozione di sistemi di premialità, fondati sulla differenziazione del personale. L'Intesa infatti puntualizza due questioni fondamentali: a) "le retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010, non devono diminuire, per effetto dell'appli-

¹⁵ In sede di conversione con l. n. 122/10, il testo viene modificato ed il riferimento non è più al termine "trattamento in godimento nell'anno 2010", ma al trattamento "ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio".

cazione dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/09" (punto 2); b) "a tale scopo per l'applicazione dell'art. 19, co. 1, del d.lgs. n. 150/2009 potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'art. 61 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla l. n. 133/08 (cd. dividendo dell'efficienza)" (punto 3).

Non si fa in tempo a metabolizzare le ripercussioni di questa importante fase sindacale della riforma, che il legislatore si riappropria della scena, con il d.lgs. 1 agosto 2011 n. 141, che apporta modifiche ed integrazioni al d.lgs. n. 150/09, ed in particolare, ancora una volta, alla differenziazione retributiva in fasce, prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3, e 31, comma 2, d.lgs. n. 150. Il d.lgs. n. 141 stabilisce che essa "si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009" (art. 6 d.lgs. n. 141/11).

Questa disposizione tuttavia mal si concilia con un'altra previsione, di poco precedente, contenuta nel d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito in l. n. 111/2011, che stabilisce all'art. 16, co. 5 (con esclusione degli enti territoriali e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale), che "le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate (...) possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'art. 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150. La restante quota è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato".

Si consegna così all'interprete un quadro normativo che definire confuso è dire poco. Sicché si rafforza l'idea che quella del 2009 non è mai stata una vera "riforma" della pubblica amministrazione.

Se, poi, all'inadeguatezza dell'intervento normativo, desumibile già dal testo originario del decreto, si aggiunge l'incalzante necessità di produrre norme su norme per tagliare risorse agli apparati pubblici e per superare le troppe ambiguità di una "riforma" che non è tale, si ottiene oggi un effetto paradossale sullo stato delle pubbliche amministrazioni: all'aumentare della stratificazione normativa – alimentata continuamente da leggi, decreti legge, circolari, decreti correttivi, intese ed accordi – diminuiscono, fino quasi ad azzerarsi, le opportunità di migliorare l'efficienza complessiva delle pubbliche amministrazioni sia mediante la modernizzazione degli apparati e delle strutture, sia mediante la motivazione e l'incentivazione dei pubblici dipendenti.