

Osservazioni sul ddl AC N. 3098 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

di **Lorenzo Zoppoli** – Professore ordinario di Diritto del lavoro nell’Università di Napoli Federico II

Camera dei Deputati - **Audizione I Commissione Affari Costituzionali** del 3 giugno 2015

Sommario: 1. Il disegno complessivo della riorganizzazione: troppo ampio per essere sistematico e ben sincronizzato.- 2. Una inquietante diacronia tra riforma della dirigenza pubblica e riordino del lavoro pubblico (gli artt. 9, 12 e 13).- 3. La nuova dirigenza (art. 9): iper-regolazione con forti rischi di appesantimento burocratico e pochi antidoti verso una cripto-politicizzazione.- 4. Semplificazione e riordino del lavoro pubblico (art. 12): quale rapporto tra testi unici esistenti e testo unico da “elaborare”?- 5. Principi e criteri per un nuovo testo unico sul lavoro pubblico (art. 13): un elenco disordinato e approssimativo.

1. Il ddl 3098 configura un intervento ad ampio spettro sul sistema amministrativo italiano, caratterizzato da una spiccata sensibilità per problemi ed istituti che incidono sull’efficacia dell’azione pubblica. Esso si articola in quattro capi aventi ad oggetto rispettivamente: a) le semplificazioni “amministrative”, con specifico riguardo, tra l’altro, alla carta della cittadinanza digitale, alla conferenza dei servizi, al silenzio assenso, all’autotutela amministrativa, alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza; b) l’organizzazione, con riguardo sia all’amministrazione centrale (ministeri e Presidenza del Consiglio) sia ad enti territoriali come le Camere di Commercio; c) il personale, sostanzialmente identificato con la dirigenza di ogni ordine e grado, ad eccezione della sola dirigenza scolastica che è oggetto di altro intervento riformatore (singolare è che nel capo sul personale si ritrovino anche norme per la semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro); d) la semplificazione “normativa”, che contempla una indicazione generale per l’elaborazione di testi unici in tre “materie”, individuate nel “lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa”, nelle “partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche” e nei “servizi pubblici di interesse economico generale”, materie rispetto alle quali vengono poi individuati anche specifici principi e criteri direttivi (artt. 13-15).

In tutti i capi siamo in presenza di una tecnica normativa incentrata su una legge delega che comporta una cospicua produzione di normativa delegata, sulla base di procedure analoghe e tempistiche differenziate, che, seppure con modalità non inedite, trasferiscono in capo al Governo un enorme potere legislativo, rispetto al quale il controllo parlamentare è sì contemplato, ma con ridottissime possibilità di concreta incidenza. Ne deriva la necessità di prestare una particolare attenzione in sede di approvazione del ddl 3098 alla delimitazione di materie, principi e criteri per il conferimento della delega, così come richiede l'art. 76 Cost.

In linea di prima approssimazione si può poi ancora osservare che il ddl 3098 presenta al suo interno una notevole disomogeneità, in parte imputabile all'ampiezza dell'intervento, che non pare poggiare su un'altrettanto solida visione sistematica del complesso apparato pubblico italiano; in parte, forse, riconducibile ad un diverso grado di maturazione dei progetti riformatori riguardanti le singole materie su cui si interviene. Non secondaria è probabilmente anche la necessaria connessione generale del disegno di riorganizzazione amministrativa con la riforma costituzionale ancora *in fieri*, dalla quale derivano notevolissime ricadute su baricentro ed equilibri complessivi del sistema politico-amministrativo.

A formulare una prima impressione generale, può dirsi che la trama del ddl 3098 tradisce la difficoltà di conciliare alcuni interventi urgenti - che potrebbero prescindere da futuri riassetti sistematici più ampi e che si sarebbero giovati di un'impostazione più snella e di più rapida attuazione - con altri interventi che, invece, dovranno fare i conti con gli sviluppi delle riforme costituzionali nonché con l'approdo di altri disegni riformatori ancora non sufficientemente assestati (si pensi agli enti locali e alla scuola) e che, anche per queste ragioni, meriterebbero di essere affrontati con maggiore ponderazione e con tutt'altra tempistica.

2. Venendo agli aspetti che più mi competono, concentrerò le mie osservazioni essenzialmente sugli artt. 9 (dirigenza pubblica) e 12-13 (semplificazione e riordino della normativa sul lavoro pubblico).

Si tratta di due "materie" che il ddl 3098 tiene distinte per molti versi e in particolare per due: a) ispirazione, impianto e maturazione/approfondimento degli indirizzi riformatori; b) tempistica.

Quanto al primo aspetto, l'art. 9 non ha, con tutta evidenza, alcuna velleità "semplificatrice", ma risponde, anzi, all'intento di regolare minuziosamente per legge tutta la dirigenza pubblica, marcando una netta differenza con la dirigenza

“privatistica” e, almeno in apparenza, con le declinazioni in chiave “fiduciaria” delle riforme della dirigenza pubblica promosse dalla fine degli anni ’90. Questo non significa che negli indirizzi di delega si possa leggere un ritorno ad uno statuto interamente pubblicistico del rapporto di lavoro dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche; ma, certo, vale ad aprire una (parzialmente) nuova stagione regolativa in cui si preferisce alla tecnica regolativa incentrata su contratti di lavoro di stampo privatistico una tecnica legislativa molto dettagliata e procedimentalizzata, dove i principi dell’autonomia negoziale sono destinati a subire una drastica compressione. L’ispirazione pare ancora volta a definire uno statuto “garantistico” della dirigenza pubblica, tale da porla “al servizio esclusivo della Nazione” (art. 98 Cost.), addirittura sganciando in qualche misura il senso di “appartenenza” della dirigenza alla singola amministrazione, con il rilancio di tre ruoli unici nazionali (quattro se si aggiunge, con qualche approssimazione, il “circuito” previsto per i direttori generali di aziende ed enti del servizio sanitario dall’art. 9 co. 1 lett. o). Ma la ridefinizione dello “statuto” della dirigenza sembra affidato ad un’iper-regolazione, tutt’altro che semplificatrice e, molto probabilmente, prodromica ad un accentuato contenzioso giudiziario. Resta poi da capire se tale iper-regolazione non presenti dei rischi di clamorose lacune proprio laddove occorrerebbe delineare “garanzie” di autonomia della dirigenza nei confronti del vertice politico (v. successivo paragrafo).

La riforma della dirigenza si prospetta poi come un *prius* rispetto agli interventi di semplificazione della normativa sul lavoro pubblico, almeno nel senso che il termine per l’esercizio della delega prevista dagli artt. 12-13 decorre a partire dalla scadenza prevista per la delega di cui all’art. 9. Ciò significa, se ben s’intende, che la delega di cui agli artt. 12-13 resterà “aperta” per 24 mesi dall’approvazione definitiva del ddl 3098, con uno sfalsamento temporale di 12 mesi o più rispetto alla riforma della dirigenza.

Da questa diacronia si possono far scaturire tre osservazioni:

a) la riforma della dirigenza viene ritenuta non solo più urgente rispetto ad una risistemazione del lavoro pubblico, ma anche concettualmente e funzionalmente prioritaria rispetto al riordino della restante normativa. Si possono capire le ragioni, ma questa scelta getta un’ombra inquietante di indeterminatezza sui nessi logici e normativi che si intende mantenere tra la disciplina del personale dirigenziale e quello del lavoro pubblico in genere. Questi nessi esistono e sono molto forti, condizionando direzione e incisività dei processi riformatori, come dimostra la storia della c.d. “prima privatizzazione”, che è rimasta un’incompiuta fino a che non si è meglio definito l’assetto delle dirigenze pubbliche (e per questo furono necessari, tra il 1996 e il 1998, un intervento della Corte Costituzionale e un successivo intervento

del legislatore delegante e delegato, con notevole dilatazione dei tempi delle riforme). Inoltre nel primo passaggio parlamentare si deve anche registrare uno spostamento di materia importante come il sistema di valutazione delle *performance* dalla norma di delega sulla dirigenza a quella sul lavoro pubblico (art. 13 lett. m), con l'evidente contraddizione di posticipare la revisione di un tassello cruciale per mettere bene a fuoco proprio la riforma della dirigenza;

b) si rischia di creare una pericolosa sfasatura tra la riforma della dirigenza e il "riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" con effetti particolarmente deleteri sugli istituti cui è affidata la stessa riforma della dirigenza. Eloquente è l'esempio dei ruoli unici che rappresentano uno strumento utile per creare un "mercato" della dirigenza capace di valorizzarne la relativa professionalità. Ma, ed è questo il punto, tale funzione presuppone un sistema di valutazione effettivo e funzionante. Un collegamento, del resto, che emerge con evidenza in almeno due disposizioni del ddl: l'art. 9, co. 1, lett. a) e l'art. 9, co. 1, lett. i). La prima fonda il sistema dei ruoli sul principio del merito: un termine dai contenuti tutt'altro che nitidi, ma che sulla scia del d.lgs. 150/09 – a quanto sembra destinato a sopravvivere anche nel nuovo t.u. sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche su cui v. *infra* – può essere letto come valorizzazione selettiva degli esiti conseguenti alla valutazione. L'art. 9, co. 1, lett. i), dispone, invece, che la valutazione debba rilevare ai fini del conferimento degli incarichi ai dirigenti inseriti nel ruolo. Il problema, però, è che l'art. 9 - a differenza, come si è detto, delle versioni originarie del ddl – non si occupa affatto di valutazione, interamente e diacronicamente rimessa all'art. 13. E – come emerge proprio dall'art. 13 – non si può dubitare che l'attuale disciplina sulla valutazione della dirigenza (così come quella sul restante personale) richieda interventi di manutenzione per rilanciarne il ruolo, essendosi sviluppata in modo molto disomogeneo e poco incisivo tra le molteplici realtà amministrative. Pertanto, la scelta di dissociare la disciplina di istituti cruciali per la riforma della dirigenza pubblica dagli interventi sulla valutazione rischia di condannare i primi alla completa ineffettività;

c) i termini entro cui va esercitata la delega sul riordino del lavoro pubblico sono poi davvero molto lunghi e se, per quanto appena osservato, spiegano la maggiore genericità dei criteri di delega, inducono anche ad ulteriormente osservare che materie, principi e criteri direttivi appaiono formulati in modo da non configurare un assetto concettuale e sistematico sufficiente ad interpretare le norme di delega come un binario visibile entro cui inserire la disciplina delegata così da essere adeguatamente sottoposta al necessario vaglio di costituzionalità.

L'ultima osservazione richiede qualche specificazione e vi si tornerà in seguito. Per chiarirne però subito il senso può essere utile fare un esempio. L'art. 13, co. 1, lett. h), delega il Governo ad intervenire per l'ennesima volta sulla "disciplina delle forme di lavoro flessibile, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la **peculiarità** del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e con le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime". Questo principio/criterio di delega, inserito nel ddl governativo dalla I Commissione del Senato, oltre ad essere molto generico, contiene un riferimento alle "peculiarità" del lavoro pubblico che è al contempo un retaggio del passato e una breccia verso un imprevedibile futuro. Nel ddl 3098 si vuole alludere all'antica "specialità" pubblicistica dell'impiego negli apparati ministeriali dello Stato, come potrebbe far pensare una possibile curvatura della disciplina della dirigenza prefigurata dall'art. 9? O con l'inedito termine di "peculiarità" si allude ad altro? E a cosa? Alla giurisprudenza sui lavori flessibili (co.co.co.; somministrazione; termine), nei suoi vari ordini e gradi (europea, costituzionale, ordinaria, contabile), non sempre invero convincente e univoca? Ad una comparazione con gli equilibri normativi del settore privato, tutti in divenire, essendo ancora inattuata in materia la delega della l. 183/14 (c.d. Jobs Act)? Sono tutti riferimenti possibili, che, nella loro coesistenza, impongono al legislatore delegato di essere molto più preciso nel riempire di contenuti la summenzionata "peculiarità" del lavoro pubblico, che non può certo avvantaggiarsi di un ulteriore generico "aggancio" alle esigenze organizzative e funzionali delle pubbliche amministrazioni, intese come un universo indifferenziato.

3. Concentrando brevemente l'attenzione sull'art. 9, mi preme tornare specificamente su un punto di cruciale importanza. Ammesso che la strada per razionalizzare e stabilizzare la normativa sulla dirigenza pubblica sia quella di legificarne nuovamente la disciplina - intervenendo in modo massiccio e centralistico su procedure di reclutamento, modalità formative, incarichi, revoche, trattamenti retributivi e sistemi di valutazione - occorre focalizzare l'attenzione sulle linee di riforma dello statuto garantistico della dirigenza burocratica rispetto al vertice politico. Nonostante infatti il rischio di iper-regolazione legislativa insita nei principi di delega - in sé poco coerente con una caratterizzazione manageriale della funzione dirigenziale - il quadro dei principi entro cui il legislatore delegato deve muoversi rimane quello fissato dall'art. 4 del d.lgs. 165/01, nel quale si trova la più puntuale formulazione dell'assetto dei rapporti tra politica e dirigenza, ispirato ad una netta distinzione tra poteri di indirizzo politico-amministrativo, riservati agli "organi di governo", e poteri di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, attribuiti alla dirigenza, alla quale

spetta l'adozione di tutti i relativi atti e provvedimenti (principio esplicitamente ribadito nel ddl 3098 all'art. 13 lett. o). L'esperienza applicativa ultraventennale di questi principi (affermati, seppure in modo meno preciso, sin dal 1992/3) ha dimostrato che questo è il campo elettivo su cui si gioca la partita riguardante efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Occorre dosare attentamente poteri di indirizzo e controllo, anche penetranti, in capo al "politico" con il riconoscimento di una autonomia gestionale adeguata ed effettiva in capo al dirigente. Dal dosaggio dei vari poteri e dal loro concreto e pieno esercizio dipende l'attivazione dei "circuiti di responsabilità" che possono far funzionare le amministrazioni in tutta la loro complessa articolazione.

Il ddl 3098 scommette molto sulle nuove regole da emanare per procedure di reclutamento, ruoli unici, commissioni che elaborano criteri ed effettuano controlli: esaltando così una maggiore trasparenza nella scelta dei dirigenti e indebolendo il legame organizzativo tra dirigenza e singola amministrazione. Anche se si inserisce con non poche difficoltà nel modello di amministrazione che la riforma degli anni '90 ha cercato di implementare e il cui fondamento va rinvenuto nel risultato, si tratta di una opzione comprensibile, alla luce dei modesti approdi pratici fino ad oggi raggiunti da un *trend* riformatore che, seppure con profonde oscillazioni, ha invece in notevole misura valorizzato una "catena di comando" che sempre più ha fatto leva su una certa caratterizzazione fiduciaria del vertice dirigenziale c.d. apicale.

Tuttavia siamo in presenza di una mera correzione, per quanto profonda, che non torna indietro rispetto alla temporaneità dell'incarico dirigenziale (fissato in uno standard di 4 anni, prorogabile per due senza ricorso a nuove procedure selettive: v. art. 9 lett. g) e che, anzi, dovrebbe coniugarsi con una maggiore mobilità della stessa dirigenza tra tutte le pubbliche amministrazioni. E persino, par di capire, con una maggiore facilità di decadenza dal ruolo unico, decorso un certo periodo (tutto da definire) senza incarico (art. 9 lett. h).

Quindi, pure in presenza di una più accentuata legificazione (con conseguente rischio di maggiore contenzioso), il sistema continua ad essere caratterizzato da una dirigenza che dal vertice politico ottiene l'incarico e può venirne eventualmente privata con la revoca, in funzione dell'osservanza del potere di indirizzo. Una dirigenza alla quale si vorrebbe ancor più imputare *in via esclusiva* la "responsabilità gestionale" (art. 9 lett. n; ma v. anche art. 13 lett. o), con comodo alleggerimento della responsabilità della politica.

Nella continuità di assetti sistematici di fondo restano dunque determinanti quattro aspetti del rapporto tra politica e dirigenza: a) la nomina, con il correlato affidamento

dell'incarico; b) l'assegnazione degli obiettivi; c) il sistema di valutazione; d) la revoca dell'incarico.

Su tutti e quattro questi aspetti la delega in materia di dirigenza, in generale prodiga di dettagli, è assai stringata e, volendo, si presta ad essere attuata lasciando intatti gli spazi di elusione o arbitrio che l'attuale quadro normativo consente al politico e al dirigente, non di rado convergenti nel rendere opachi proprio i circuiti delle reciproche responsabilità. Sarebbe qui necessaria un'analisi puntuale dell'art. 9 lett. f) e g) – nonché del già citato art. 13 lett. m) – che si soffermi su tutti gli articolati “snodi” dei principi di delega che in modo non sempre chiarissimo incidono sui quattro aspetti richiamati. Qui basti osservare che:

- nonostante la predeterminazione dettagliata delle procedure di accesso alla dirigenza tramite corso-concorso o concorso, dirigenti si può essere nominati anche attraverso altre generiche “procedure selettive e comparative” (art. 9 lett. f, ultima proposizione), seppure entro limiti quantitativi predeterminati sui quali non sembra esserci una delega a rivisitare la disciplina esistente (che, in generale, fissa ora un tetto del 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, percentuale ridotta all' 8% per la seconda fascia; ma questi limiti sono differenziati se si tratti di enti locali, in quanto elevati fino al 30% dal d.l. 90/2014 conv. con l. 114/2014, o se l'incarico viene conferito a dipendenti appartenenti a ruoli di pubbliche amministrazioni o organi costituzionali, potendo arrivare fino al 25%, in virtù del d.l. 101/2013 conv con l. 125/2013). Ora già se il limite fosse il 10% si tratterebbe di un numero non irrilevante di dirigenti (per le amministrazioni centrali circa 400); se invece si assume il tetto del 30% , raggiungibile in base all'art. 110 del testo unico sugli enti locali n 267/200, integrato dal citato d.l. 90/2014, dalle amministrazioni che lo volessero prevedere nei propri statuti, parleremmo di più di 2.000 dirigenti (il totale dei dirigenti di ruolo a tempo indeterminato di questo comparto è di 6.330; nel complesso i dirigenti pubblici di ruolo a tempo indeterminato sono circa 13.000). Sembra abbastanza evidente che, potendosi attribuire gli incarichi non di ruolo anche a dirigenti apicali, lo spoils system si collocherebbe in questa area, dove ben poco arriverebbe il potere delle nuove Commissioni nazionali;

- a proposito di tale potere, esso risulta differenziato anche per gli incarichi da affidare ai dirigenti di ruolo a seconda che si tratti di “incarichi relativi ad uffici di vertice e ... incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale”, da un lato, e “ altri incarichi”, dall'altro lato (sempre art. 9 lett. f). Per tutti gli incarichi conferiti a dirigenti di ruolo si devono definire prioritariamente i necessari requisiti soggettivi, sia in generale sia da parte di ciascuna amministrazione “in base ai criteri generali definiti dalle Commissioni” nazionali (la delega indica comunque una serie

di criteri più o meno di buon senso e/o generici); poi le amministrazioni devono procedere mediante “procedura con avviso pubblico”. La scelta finale è però rimessa comunque al vertice di ciascuna amministrazione, che si presume sia il vertice politico perché si tratta appunto di affidare un incarico non di decidere sull’ “accesso al pubblico impiego”. La discrezionalità del vertice politico è in parte limitata per gli incarichi “apicali” (non sempre facili da individuare, salvo che non si voglia limitarli ai casi in cui vi sia un unico ufficio di vertice; ma così non pare dal momento che la norma parla di tutti gli uffici di livello dirigenziale generale), in quanto deve esercitarsi nell’ambito di “una preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti” da parte delle Commissioni nazionali. Molto in concreto dipenderà dall’effettiva autonomia e indipendenza delle Commissioni; da quale sarà il numero predeterminato di candidati; dalla qualità dei concorrenti; da tempi, trasparenza e utilizzazione finale delle procedure: anche perché su tutti questi punti non pare facile che la legislazione delegata possa essere molto più dettagliata della già minuziosa legge delega. Invece per “gli altri incarichi” le Commissioni interverranno solo ex post per “una valutazione di congruità successiva” (con quali conseguenze non è dato sapere con certezza): quindi, nonostante legificazione e proceduralizzazione, nell’affidamento di questi incarichi ci sarà più discrezionalità per il vertice politico che mantenesse strumenti diretti o indiretti per condizionare le singole scelte;

- su assegnazione degli obiettivi e sistema di valutazione - che sono elementi strettamente correlati e la cui qualità regge tutto il rapporto politica/amministrazione in quanto ispirato alla distinzione dei ruoli nella convergenza funzionale – l’art. 9 tace del tutto, rinviando come si è già detto, all’esercizio della delega sul lavoro pubblico la riforma del sistema di valutazione, rispetto al quale si fissano peraltro dei criteri tanto prolissi quanto generici, dove ogni ulteriore disciplina di dettaglio appare possibile. Per converso si prevede però che gli esiti di una generica “valutazione dei risultati” deve aver rilievo “per il conferimento dei successivi incarichi dirigenziali” e per la “costruzione del percorso di carriera”;

- sulla revoca degli incarichi ci si limita a prevedere che è necessaria “la definizione di presupposti oggettivi” (art. 9 lett. g), di cui, con ogni probabilità, le Commissioni nazionali dovranno verificare la sussistenza (ma anche qui: con quali conseguenze?); singolare è che poi le medesime Commissioni svolgono le funzioni dei comitati dei garanti per la dirigenza (ex art. 22 del d.lgs. 165/01) quando si tratti di verificare se sussiste una responsabilità della dirigenza per i risultati sanzionabile anche con la revoca dell’incarico;

- infine si prevede (art. 9 co. 1., lett. h) che il mancato conferimento di incarichi e il successivo “collocamento in disponibilità per un determinato periodo di tempo” sfocia “nella decadenza dal ruolo unico”. Il punto è assolutamente rilevante, perché si consegna alla politica un formidabile strumento per indebolire notevolmente l’indipendenza della dirigenza: è sufficiente non conferire l’incarico per escludere dal ruolo unico i dirigenti “scomodi” e non solo – secondo una dinamica fisiologica - quelli che non conseguono i risultati. Questo rischio impone di prestare ancora più attenzione ai sistemi di valutazione e alla scelta di innestare la riforma nell’alveo dell’art. 13 (su cui v. sopra). La valutazione, infatti, potrebbe funzionare come un “antidoto” importante al pericolo prima indicato: una verifica seria dei risultati associata ai ruoli unici potrebbe offrire al dirigente la possibilità di vedere valorizzata la “buona gestione”, evitando il rischio di cadere preda di una politica intenzionata alla “gestione parziale” delle organizzazioni pubbliche. A ciò va aggiunta la necessità di approfondire adeguatamente i criteri di delega su un punto assolutamente cruciale per garantire l’indipendenza della dirigenza; in particolare, è opportuno che il legislatore indichi: la durata del periodo di collocamento in disponibilità a cui consegue la decadenza dal ruolo unico, evitando di lasciarlo indeterminato; i criteri – attualmente indeterminati – su cui intende basare la disciplina della suddetta decadenza.

Anche con questo sommario approfondimento dei punti segnalati, sembra abbastanza evidente che la riforma rischia di coniugare iper-regolazione legislativa e cripto-politicizzazione, secondo un modello che ha ben poco di nuovo e anzi cumula quanto di negativo è venuto fuori dallo stallo riformatore in atto dal 2009, nella realtà prima ancora che nel mondo delle regole.

Si potrebbe salutare come un nuovo sano realismo quanto riemerge nel ddl 3098 a proposito di un rilancio, più o meno evidente, dell’attore politico. Ma così, ad essere quanto più possibile concreti, si rischia di non affrontare davvero i problemi di riorganizzazione e soprattutto di funzionalità ordinaria delle amministrazioni. Occorre chiedersi con una certa rudezza: i politici si sono mai occupati di problematiche micro-organizzative? Quel che ancora manca nelle nostre amministrazioni sono infatti fondamentali competenze organizzative svincolate dalle logiche politiche, esercitate senza remore e ritardi, in modo visibile, riconosciuto e premiato. Ripoliticizzare in modo più o meno latente le pubbliche amministrazioni comporta il rischio devastante di un balzo all’indietro di decenni, confondendo il vecchio interesse pubblico con la necessità di dotare le amministrazioni di micro-organizzazioni funzionanti. Non si tratta di inseguire modelli astratti e meno che mai di affidare alla legge (e ai giudici) la tutela dell’interesse pubblico/generale, ma di

assicurare ogni giorno alle persone e, in specie, alle donne, che per tante ragioni pubbliche e private devono andare a lavorare in numero molto più elevato di oggi, asili nidi e scuole per i figli; mezzi pubblici che funzionino; strade dove non si rompano l'osso del collo; ospedali dove, se se lo rompono, possano essere curate bene, presto e senza svenarsi. Possono farlo i politici? Saprebbero farlo i politici? Non sapevano farlo ieri che le organizzazioni erano più semplici; dove avrebbero appreso capacità e tecniche per farlo oggi? I politici, secondo i principi richiamati più volte e posti a base anche di questa ennesima riorganizzazione, devono rappresentare i cittadini, garantendo un governo democratico delle istituzioni e vigilando a che la burocrazia non degeneri, servendo se stessa invece degli interessi dei cittadini. Unico antidoto per una politica che non degeneri in burocrazia e per una burocrazia che non guardi solo ai suoi interessi, magari asservendosi al politico o anche asservendosi "il" politico, e' una valutazione seria sull'operato di dirigenti capaci che devono essere indirizzati sì dalla politica alta, ma scelti, valorizzati o esonerati in base ad un sistema di valutazione rigoroso dei risultati conseguiti. Qui, nonostante tutto, la cultura giuridico-istituzionale italiana ha fatto negli ultimi anni molti passi avanti che non si vedono nel ddl 3098. Bisogna dunque correggerlo e integrarlo, senza attendersi troppo dalla buona volontà di una normazione sottratta al pieno controllo parlamentare.

Con questi ultimi rilievi, si può anche precisare una delle due osservazioni formulate nel precedente paragrafo. La sequenza temporale "riforma della dirigenza/riordino del lavoro pubblico" prefigurata dal ddl 3098 deve fare i conti non tanto con una *consecutio* cronologico-normativa, quanto con i tempi reali di implementazione di una nuova riforma a tutto campo delle dirigenze pubbliche. Prima che quella delineata nell'art. 9 possa essere operativa in tutti i suoi aspetti saranno necessari probabilmente molto più di 24 mesi (si pensi in particolare ai meccanismi di reclutamento, che non consentono di avere la "nuova" dirigenza operativa prima di 4/5 anni; o anche all'entrata a regime di nuovi sistemi valutativi validati a livello nazionale dalle diverse commissioni). Ciò vuol dire che, comunque, il riordino della disciplina del lavoro pubblico previsto dagli artt. 12-13 avverrà prima di qualsiasi ricambio dirigenziale, dovendo scontare pregi e difetti della cultura e dei metodi gestionali della dirigenza a tutt'oggi in servizio. Tanto vale allora accelerare la gestazione anche del riordino normativo del lavoro pubblico oppure affidarsi a percorsi diversi, ma espliciti, per dotare subito le pubbliche amministrazioni, specie quelle in maggiore sofferenza, di una dirigenza immediatamente in grado di rinnovare non solo le regole, ma soprattutto i comportamenti gestionali (né si può pensare che questo risultato urgente si possa conseguire con gli incarichi dirigenziali non di ruolo).

4. Venendo agli artt. 12 e 13, occorre innanzitutto tornare sulla delega generale per la “semplificazione” normativa. Qui l’art. 12 contiene dei principi e criteri generali, che però, per essere tali, meriterebbero di essere meglio precisati anche in relazione alle singole materie di delega. Su queste si ritorna nelle norme successive e, sul lavoro pubblico, molto si dice nell’art. 13. Però, vista l’esperienza del passato, alcuni criteri contenuti nell’art 12, se riferiti al lavoro pubblico, sono tutt’altro che chiari e precisi.

Già l’elaborazione di “un testo unico” delle disposizioni in materia (art. 12, co. 2, lett a) apre un grave problema di rapporto con il d.lgs. 165/01 che, per quanto reso meno omnicomprensivo ed organico dalle riforme susseguite dal 2009 in poi (a cominciare dalla riforma Brunetta), costituirebbe a tutt’oggi il “testo unico” di riferimento per la disciplina del lavoro pubblico. Quel testo deve considerarsi in via di superamento e va sostituito? Oppure per il lavoro pubblico è la base da cui partire per gli interventi di semplificazione normativa indicati dal medesimo art. 12, lett. a), b), c), d) (cioè coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni; risoluzione delle antinomie; indicazione esplicita di norme abrogate; aggiornamento delle procedure)?

In un caso e nell’altro i criteri indicati dall’art. 12 sono puramente estrinseci e per così dire giuridico-formali, privi cioè di qualsiasi indicazione in ordine ai contenuti sostanziali ai quali deve ispirarsi l’elaborazione o la rielaborazione di in testo unico in materia di lavoro pubblico. Anche se in parte la lacuna è colmata dall’art. 13, occorre essere ben consapevoli che un testo unico deve avere un impianto di principio e di sistema, altrimenti non sarà altro che un contenitore di precetti (una fonte di cognizione del diritto) nel quale immutate si ritroveranno, a tacer d’altro, norme prive di “coordinamento sostanziale”, “antinomie”, puzzle interpretativi sulle abrogazioni implicite.

Nel successivo art. 13 – nei vari passaggi parlamentari sempre più ricco di principi di delega più o meno chiari e precisi su singoli istituti - mancano del tutto principi di fondo e visione sistematica. Pertanto, in assenza di delega sul punto, si deve ritenere che il legislatore delegato con il ddl 3098 abbia il compito di ricondurre a sistema tutta la produzione legislativa successiva al d.lgs. 165/01, anche quella che non ha trovato in tale testo formale allocazione (ad esempio tutta la normativa sul c.d. ciclo delle *performance* di cui al d.lgs. 150/2009 e successive modificazioni; tutta la miriade di micronorme sul lavoro pubblico o su segmenti, settori, istituti contenute nelle leggi di stabilità e nelle manovre e manovre realizzate tra il 2011 e il 2014). Ed è esattamente ciò che andrebbe fatto con un riordino diretto alla semplificazione.

Solo che tale riordino risulta complicato e troppo genericamente ispirato se non ci si pone il problema di risolvere a monte le “antinomie” rilevabili tra l’originaria versione del d.lgs. 165/01 e molti degli interventi successivi, nonché le “antinomie” che si sono via via introdotte nell’ordinamento giuridico italiano rispetto a “principi e discipline generali regolatrici della materia”, come si esprime proprio l’art. 12 del ddl 3098.

Anche qui può essere utile un esempio. La direttrice primaria della “privatizzazione del lavoro pubblico” – imboccata nel ‘92-’93 e mai esplicitamente rimessa in discussione, come dimostra, tra l’altro, il persistente affidamento al giudice ordinario della stragrande maggioranza delle controversie in materia – rimane la fonte ispiratrice del testo unico in materia anche dopo le ardite rilegificazioni operate dalla “stagione Brunetta” e le profonde trasformazione della disciplina privatistica dei rapporti di lavoro realizzate dalle leggi n. 92 del 2012 e da quel vero e proprio tsunami legislativo avviato nel 2014 e riassunto con l’espressione di Jobs Act I (d.l. 34/14 conv. con l. 78/14) e II (legge delega 183/14 e d.lgs. 23/15 e altri che stanno seguendo)? I mutati assetti della contrattazione collettiva nel lavoro privato (in atto anche questi dal 2009) – assetti che, nel ’93 come nel ’97/’98, costituivano un implicito riferimento per il testo unico tradottosi nel d.lgs. 165/01 – influiscono, e come, sulla disciplina legale del sistema di relazioni sindacali e di contrattazione collettiva che attualmente riguarda il lavoro pubblico?

Pensare che a queste domande possa fornire risposta il legislatore delegato sulla base dei principi e dei criteri indicati all’art. 12 equivale a nostro avviso a ritenere che, in materia, si vuole conferire al Governo una vera e propria delega in bianco, diretta ad incidere su diritti costituzionali, diritti fondamentali e assetti istituzionali faticosamente emersi da una ultradecennale e complessa evoluzione culturale, organizzativa e sociale.

La delega ad elaborare un testo unico sull’intero lavoro pubblico sembra poi anche tralasciare che nel contempo resta in piedi un testo unico sugli enti locali, che contiene norme rilevanti in materia di lavoro, e una sorta di testo unico sulle istituzioni scolastiche, che conterrà a sua volta molte disposizioni in materia di dirigenza e personale. Vanno dunque chiariti anche i confini di un eventuale ulteriore testo unico omnicomprensivo.

Una delega congegnata come attualmente si legge nell’art. 12 per tutti questi motivi o è “un salto nel buio” oppure prelude, al più, ad una sostanziale conservazione di quanto c’è nel d.lgs. 165/01 e dintorni, per quanto contraddittorio e disfunzionale possa oggi apparire.

5. Venendo infine all'art. 13, pur mancando la necessaria visione sistematica, molti sono gli aspetti e gli istituti per i quali vengono precisati principi e criteri di delega. Il catalogo però sembra rispondere ad un mix di tematiche ritenute urgenti e riproposizione di atavici tentativi volti a restituire “un'anima organizzativa” agli ordinamenti del lavoro pubblico. Quanto a tematiche urgenti, si va dalla valorizzazione concorsuale dell'esperienza maturata con lavori flessibili alla riforma dell'intero sistema di reclutamento tramite concorsi (lettere a-b); dalla creazione di un sistema informativo nazionale finalizzato alla programmazione dell'azione amministrativa ad una rivisitazione dell'Aran in chiave consulenziale (lettere c-d); senza tralasciare un grappolo di principi e criteri diretti a riformare sedi, procedure e materie della contrattazione integrativa, tutto con pochissima chiarezza sul ruolo che ad essa si vorrebbe attribuire (ancora lettera d).

Invece appaiono riconducibili alla ricerca della perduta “anima organizzativa”: la rilevazione delle “competenze” dei lavoratori pubblici, troppo generica per essere “vera” (lett. e); la riorganizzazione dei controlli sulle assenze per malattia (lett. f); la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni differenziati in base ai fabbisogni, da combinare, anche qui con pochissima chiarezza concettuale ed operativa, con il superamento del limite “delle dotazioni organiche” (lett. g ed l); la già citata disciplina delle forme di lavoro flessibile, dove compare la ambigua “peculiarità” del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni di cui già si è detto (lett. h); una misura di *job sharing* finalizzata al “ricambio generazionale” e basata su una alquanto fantasiosa riduzione volontaria dell'orario di lavoro, finanziata con contribuzione volontaria a carico del “personale in procinto di essere collocato a riposo” (lett. i); la rivisitazione dei sistemi di valutazione, dove però, nella sequenza di generiche indicazioni, non è affatto chiaro quale dovrebbe essere l'approdo finale (lett. m); il solito invito a rendere più frequente e celere il ricorso al potere sanzionatorio dei dipendenti (lett. n); una sconcertante apparizione della delicata questione dei rapporti tra centro e periferia, affrontata sotto profili in fondo marginali (i flussi informativi: lett. p) o comunque limitati e dall'incongrua collocazione (salvaguardia della potestà legislativa di regioni e province a statuto speciale, dove compare il riferimento al d.lgs. 165/01 come limite di carattere ordinamentale: v. lett. q); l'introduzione di un responsabile dei processi di inserimento per garantire l'integrazione lavorativa dei disabili (lett. r).

Nell'insieme si ha l'impressione di una imbarazzante approssimazione, dove manca del tutto un intento di rivisitazione del sistema delle fonti, dei rapporti centro/periferia, del complesso sistema di relazioni sindacali e della contrattazione collettiva. Ne consegue un affastellamento di indicazioni che cumulano esigenze di riduzione di spesa e approcci punitivi o genericamente palinogenetici. Molto difficile che da questo impianto improvvisato e caotico, dai tratti quasi sempre assai generici, possa venir fuori un vero riordino della disciplina del lavoro pubblico capace di coniugare semplificazione e iniezioni di efficienza/efficacia amministrativa. Tutto ciò conferma l'impressione inizialmente espressa: che cioè questa parte della legge delega sia un libro di buone intenzioni proposto solo per pescare all'occorrenza qualche misura urgente, ma destinato ad essere ancora molto rivisitato prima di essere tradotto in un nuovo testo unico degno di questo nome.

Dall'insieme degli artt. 9, 12 e 13 non emerge dunque un assetto normativo volto a creare nelle amministrazioni pubbliche i presupposti micro-organizzativi per perseguire finalmente risultati di qualità. Emerge piuttosto, ancora una volta, l'idea di garantire amministrazioni oggettivamente efficaci ed efficienti, affidando al legislatore il compito di regolamentare rigidamente le dinamiche organizzative. Con l'effetto di mettere in secondo piano l'elasticità dell'organizzazione: una condizione, invece, necessaria per consentire ad enti pubblici tra loro molto diversi (per storia, dimensione, funzioni svolte, contesto di riferimento e molto altro ancora) di trovare autonomamente l'equilibrio più adatto ad erogare servizi conformi all'art. 97 Cost.