



IL PUNTO

Decreto Brunetta: una riforma che non convince a pieno

di **Massimo Argenziano** *

Lo schema di decreto di attuazione della legge "15" opera una profonda revisione della disciplina del lavoro pubblico, finalizzata all'ottimizzazione della produttività dello stesso e all'efficienza e trasparenza delle PA. Ma la riforma presenta aspetti che convincono poco, non essendo sempre dotati di grande coerenza sistematica: si pensi a quanto previsto in tema di contrattazione decentrata, di performance e di sistema sanzionatorio. Massimo Argenziano fa il punto sull'attuazione di una riforma "tra luci e ombre"

In un momento storico di **crisi economica globale**, in presenza delle necessarie **politiche espansive della spesa pubblica**, è particolarmente sentita la necessità di monitorare la crescita della spesa primaria corrente e la complessiva situazione dei conti pubblici e del debito pubblico.

L'obiettivo è verificare il rapporto costo/beneficio della spesa, intervenendo ove l'impiego di risorse non si traduce in proporzionale valore dell'output pubblico.

Anche in Italia, ove la situazione dei conti pubblici nel 2009 sembra riportarci ai primi anni Novanta, diventa indispensabile **analizzare e valutare i risultati della spesa**, che è cresciuta in corrispondenza di un ruolo sempre più rilevante dello Stato nell'economia e dello sviluppo di sistemi di protezione sociale. Da noi, come nella maggior parte dei paesi Ocse, sono ormai da tem-

po utilizzati **modelli di misurazione della performance**, per superare le politiche di contenimento basate su "tagli" generalizzati della spesa, che comportano evidenti ripercussioni sull'erogazione quali-quantitativa di beni e servizi ed ingenerano nell'opinione pubblica la chiara percezione dell'inadeguatezza dei risultati in rapporto al livello di tassazione.

L'introduzione, nell'ambito della PA, di una **cultura orientata alla responsabilizzazione degli amministratori pubblici e alla misurazione dei risultati** è divenuta quindi una necessità imprescindibile.

L'avvio concreto di questo processo è accompagnato dalla **riforma dell'impiego pubblico e della dirigenza**, di cui al Dlgs n. 29/1993 (ora Dlgs n. 165/2001) la quale, seppur oggetto di numerose e non sempre coerenti novelle, stabilisce:

- la **privatizzazione/contrattua-**

lizzazione del rapporto di lavoro (valutazione, merito, premialità, progressioni, impianto e procedimento sanzionatorio ecc.);

- la **trasparenza delle PA**, con particolare riguardo alle relazioni con il pubblico ed all'attuazione della normativa sul procedimento amministrativo;

- la **separazione tra i compiti di direzione politica** e quelli di **direzione amministrativa**;

- il **ruolo centrale dei dirigenti**, nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo politico, cui viene affidata la gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, e la responsabilità dei risultati, al fine di assicurare efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e rispondenza al pubblico interesse dell'attività;

- la **verifica dei risultati mediante appositi nuclei di valutazione interni**, ovvero organismi pubblici o privati specializzati nel controllo di gestione.

Dal Duemila si sviluppano poi sistemi e metodologie orientate a coinvolgere la collettività nella valutazione dei risultati raggiunti sulla base degli obiettivi prefissati.

* Università degli studi di Genova

Il decreto c.d. Brunetta-bis

Lo schema di decreto di *“attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”* interviene con una **profonda revisione della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni**.

Lo schema di provvedimento delegato, come lo conosciamo nella versione attuale, probabilmente neppure l'ultima, in quanto alcune disposizioni necessitano di ritocchi per il rispetto della delega legislativa e per un miglior coordinamento con altri importanti interventi legislativi, **si suddivide in quattro titoli** (in origine cinque, ma quello dedicato alla *class action* è stato rimosso): Principi generali; Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*; Merito e premi; Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

L'**oggetto** e le **finalità** dell'intervento sono racchiuse nei due co. dell'art. 1:

■ **riforma della contrattazione collettiva, valutazione e valorizzazione del merito**, promozione delle **pari opportunità, class action, disciplina della dirigenza e responsabilità disciplinare**;

■ **migliore organizzazione del lavoro, elevati standard qualitativi**, riconoscimento di meriti e demeriti, **selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera**, rafforzamento della responsabilità e dell'autonomia dirigenziale, **trasparenza** e contrasto a improduttività ed assenteismo (termine che ben potrebbe essere compreso tra i demeriti o i comportamenti improduttivi, ma che ha ormai assunto una propria autonoma collocazione nei documenti di riforma del pubblico impiego, forse per garantire

un più alto gradimento nella pubblica opinione che ha mostrato di ben accogliere le politiche antagoniste a certi fenomeni, pur fortemente stereotipati).

La performance organizzativa

Nel **Titolo II** vengono declinate le **procedure di gestione e valutazione della performance** e di soggetti coinvolti:

■ Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle PA (art. 13);

■ organismo indipendente di valutazione della *performance* (art. 14);

■ organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione ed i dirigenti della medesima.

Nonostante le ambiziose premesse, non è agevole al momento comprendere come un assetto fortemente accentrato, burocratizzato ed uniforme, indirizzato, coordinato e controllato da un organo centrale (la Commissione) potrà superare i **problemi metodologici inerenti alla misurazione dell'attività pubblica** (assenza di mercato, bisogni collettivi, distribuzione del reddito ecc.) e tener conto a sufficienza delle **peculiarità delle finalità perseguite** dalla assai diversificata attività pubblica e della complessità degli oggetti da rappresentare.

Le **prescrizioni per le amministrazioni** (artt. da 3 a 11), *“senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica”*, sia all'atto della programmazione degli obiettivi, sia a consuntivo, rischiano di risolversi in un mero aggravamento per le amministrazioni e in adempimenti puramente formali.

Analogamente, il pur meritevole **riferimento alla trasparenza e all'accountability** (art. 11), con il quale si eleva il “pubblico” a controllore della direzione strategica dell'amministrazione e a valutatore della gestione, **non garantisce una migliore qualità dell'output pub-**

blico ma, semmai, fornisce utili indicazioni al decisore politico circa l'utilizzo strategico delle risorse, scarse per definizione.

Lo strumento si presta anche ad un **uso distorto e deresponsabilizzante**, laddove lo stesso decisore interpretasse la valutazione della *performance* di un'amministrazione sovra pesando, ad esempio, il parametro dell'efficienza economica (ipotesi neppure remota oggi-giorno), rispetto alla professionalità ed alla facilità di accesso al servizio. Ciò potrebbe poi aver effetti importanti nell'allocazione delle future risorse e nella scelta di programmi, obiettivi e priorità.

La performance individuale

Seppur il legislatore delegato dichiara di assumersi l'onere di “assicurare” con le disposizioni del decreto elevati standard qualitativi e quantitativi delle funzioni e dei servizi ed una migliore organizzazione del lavoro (art. 1), occorre subito precisare come l'asse della riforma riguardi precipuamente il **rendimento dei singoli lavoratori** (rigorosamente *“senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica”*), secondo un **sistema basato sull'incentivo “selettivo” per i comportamenti virtuosi** (premi e progressioni) e **sulla repressione dell'improduttività** (impianto disciplinare).

È fatto espresso **divieto di distribuire salario accessorio “a pioggia”**; l'**erogazione degli incentivi economici** è subordinata da un lato al rispetto delle disposizioni in materia di programmazione, monitoraggio, misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* organizzativa ed individuale (Titolo II) e dall'altro all'effettiva attività di valutazione dell'apporto individuale (art. 17).

In **sede decentrata il salario accessorio** è stato spesso **utilizzato in funzione surrogatoria rispetto**

agli aumenti contrattuali del trattamento fondamentale, a causa del cronico ritardo nel rinnovo dei contratti non finanziati a livello di manovra finanziaria, anche in vigore del divieto, dell'art. 7 del medesimo Dlgs n. 165/2001, di "erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese".

La novella, più che un valore rafforzativo del concetto, crea un **vincolo tra il rispetto del procedimento di valutazione e l'erogazione dell'incentivo economico collegato alla performance**, per cui la mancata verifica ed attestazione del sistema di misurazione e valutazione si riflette non solo sui dirigenti responsabili, ma anche su tutto il personale *ipso facto* non meritevole.

L'**attribuzione selettiva degli incentivi** passa attraverso la graduatoria delle valutazioni individuali, già oggetto di notevoli attenzioni dei *mass media*, compilata dal succitato organismo indipendente (art. 19).

Il **personale** viene distribuito su **tre livelli**:

- 25% del **personale virtuoso** e premiato con il 50% delle risorse;
- 50% del **personale intermedio** a cui attribuire l'altro 50%;
- restante **personale senza salario accessorio** legato alla *performance*.

Il legislatore delegato sembrerebbe identificare l'ultimo livello come quello del personale improduttivo. A ben vedere, però, la rigida determinazione delle fasce obbligherebbe ad una selezione *strictu sensu* non collegata solo al **merito individuale**, ma anche e, forse, soprattutto al **merito comparato tra i dipendenti della medesima amministrazione**. Le **possibili storture di siffatto sistema** sono evidenti laddove si pensi che la *performance* dipende non solo dalla volontà personale, ma anche dalle condizioni organizzative e rela-

zionali nelle quali il singolo opera, dalle operazioni libero-valutative del dirigente e pure dal livello medio di merito espresso nella singola amministrazione (più è basso il livello, più è facile scalare la vetta). A mitigare tali difficoltà, e l'incremento di contenzioso che ne sarebbe derivato, è intervenuta nella versione in commento **una importante modifica all'articolo** in questione che, nel rispetto dei principi di selettività e meritocrazia, **consente alla contrattazione integrativa di derogare alla composizione della graduatoria suesposta**, con ampi margini operativi anche nella distribuzione delle risorse collegate alla *performance* (co. 4 e 5).

Gli **strumenti deputati alla premialità del merito** sono elencati all'art. 20:

- a) **bonus annuale delle eccellenze**;
- b) **premio annuale per l'innovazione**;
- c) **progressioni economiche**;
- d) **progressioni di carriera**;
- e) **attribuzione di incarichi e responsabilità**;
- f) **percorsi di alta formazione**.

Gli incentivi economici sono riconosciuti **a valere sulle risorse per la contrattazione decentrata** come determinate nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro (art. 55, co. 1, lett. c). **Ciò può significare una minor disponibilità**, dati i vincoli di finanza pubblica, **per gli aumenti del salario fondamentale** a vantaggio della parte accessoria legata al merito, la quale, a sua volta, contribuendo ad innalzare le retribuzioni di fatto, concorre ulteriormente all'effetto calmierante della componente fissa, come previsto dai recenti accordi sul modello contrattuale (intesa 30 aprile 2009).

Gli strumenti premiali sono attribuiti secondo un **principio di selettività**, invero sulla carta già adottato

dai Ccnl dei comparti. In particolare, **per le progressioni economiche**, al fine di evitare gli "slittamenti" generalizzati, basati sulla sola anzianità di servizio e su selezioni meramente formali, viene stabilito che le progressioni vengano attribuite ad una **"quota limitata di dipendenti" in relazione alla competenza ed al merito**. A ben vedere, adottando un'accorta rotazione, sarà sempre possibile al tavolo decentrato perseguire i medesimi risultati del previgente sistema, seppur in un arco di tempo più ampio.

Per le **progressioni verticali il merito è "titolo prioritario"** (art. 24, co. 2). L'affermazione è coerente con l'impostazione del decreto, ma non tiene conto dell'unicità del concorso pubblico, seppur con riserva dei posti fino al 50%. Il **concorso con posti riservati**, difatti, **non può essere ritenuto una sorta di concorso "duplice"** contenente, sul piano sostanziale, due distinti procedimenti, uno esterno ed interno, perché ciò sarebbe elusivo del principio del pubblico concorso (art. 97 Cost.), che invece si vuole definitivamente affermare. **Al contrario**, la fattispecie si sostanzia in un **unico procedimento, cui partecipano**, in condizione di parità, **tutti i concorrenti, sia esterni sia interni**.

Ciò ha un significato di immediata percezione: **anche i concorrenti interni sono tenuti a partecipare alle eventuali prove preselettive**, rischiando quindi di non poter spendere riserva e titolo prioritario, al quale dovrebbe essere attribuito un punteggio, e non al fine della sola attribuzione dei posti riservati (ex art. 60, co. 1-bis), che non sia tale da eludere il richiamato disposto costituzionale.

Tra gli altri strumenti di crescita professionale rientra l'**accesso a percorsi di alta formazione**, la cui previsione, invero un poco anomala

tra i “premi”, ritrova il limite delle risorse (co. 2) e prevede uno storno dal capitolo della formazione prevista per tutti i dipendenti dell'amministrazione ed un vantaggio sul piano complessivo che rimane tutto da verificare.

Le nuove norme generali sul lavoro pubblico

Il Titolo IV è il più corposo. Le disposizioni “*definiscono*” la **ripartizione delle fonti** e già sul punto ci sarebbe da notare come la delega della legge n. 15/2009 utilizzasse il verbo, più prudente, “*precisare*” (art. 2, co. 1, lett. a), ed apportano modifiche sostanziali alla disciplina del lavoro alle dipendenze delle PA, ribadendone (art. 32) il carattere imperativo (in realtà l'art. 2, co. 2, come novellato dalla legge n. 15/2009, già dispone l'inderogabilità assoluta delle norme di legge che espressamente non dispongano diversamente, con conseguente applicazione del disposto di cui agli artt. 1339 e 1419, co. 2, c.c.).

In coerenza con gli intendimenti espressi nel *Piano industriale* e nel documento di *Riforma del lavoro pubblico e della contrattazione collettiva*, lo schema di decreto traccia una **nuova linea di demarcazione tra pubblico e privato**, circoscrivendo lo spazio operativo della contrattazione e degli altri modelli relazionali.

Significativa è l'**espansione del ruolo attribuito ai dirigenti** (artt. da 36 a 46) che risulta, tuttavia, soggetto ad un reticolo di obblighi, prescrizioni, vincoli e sanzioni, che non paiono perfettamente coerenti con la volontà di fare del dirigente l'amministratore pubblico ed il datore di lavoro privato e con la necessaria **separazione tra l'indirizzo politico e le funzioni di gestione**, ma che sembrano contigui al precedente intervento di rivisitazione della dirigenza pubblica, di cui

alla legge n. 145/2002, ed alla recente giurisprudenza costituzionale (richiamata) in materia di rapporto fiduciario tra vertice politico e dirigenza.

Il confine tracciato tra organizzazione e regolazione/gestione del rapporto di lavoro pare tornare a valle, come nelle originarie previsioni di cui alla legge n. 421/1992, cioè riproporre un assetto di problematica operatività, state le evidenti connessioni tra organizzazione (“bassa”) e gestione del rapporto di lavoro. In realtà, lo schema di decreto dispone l'**assetto su due piani** per cui un **primo confine** è tracciato **tra organizzazione e gestione, ovvero tra pubblico e privato**, ed un **secondo confine** è tracciato **all'interno dell'area privatistica, tra atti negoziali e atti unilaterali privatistici**, eventualmente oggetto di confronto “meno intenso” con i sindacati (art. 33, co. 1, lett. a).

La **compressione delle relazioni sindacali** è evidente. La **contrattazione collettiva** (art. 52) è **limitata a:**

- **diritti e obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro;**
- **relazioni sindacali;**
- **sanzioni disciplinari, valutazione ed accessorio, mobilità e progressioni**, negli (stretti) vincoli di legge.

Sono **escluse;**

- le “*materie attinenti*” l'**organizzazione degli uffici;**
- quelle oggetto di **informazione ex art. 9;**
- quelle afferenti alle **prerogative dirigenziali;**
- **conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali;**
- le sette **materie in regime pubblicistico** di cui all'art. 1, co. 2, lett. a), della legge n. 421/1992.

Al minor ruolo attribuito alla contrattazione, funzionalizzata al buon andamento della PA, corrisponde la

previsione di una **minor capacità di rappresentanza dei lavoratori da parte delle organizzazioni sindacali**, quale ovvio risultato della riduzione dei comparti e delle aree di contrattazione (art. 52, co. 2).

Ciò provocherà anche una riduzione di rappresentanza con concentrazione della stessa a favore delle organizzazioni sindacali presenti in tutti o nella maggior parte dei settori della PA, cioè Cgil-Cisl-Uil in primo luogo. Tale meccanismo è assecondato con un **accentramento del procedimento negoziale nazionale**: per tutte le amministrazioni, ad eccezione delle regioni, delle province, dei comuni e delle camere di commercio, opera come comitato di settore il presidente del Consiglio dei ministri tramite il ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze (art. 54, co. 2).

Esemplificative del ruolo che lo schema di decreto ritaglia per la contrattazione sono alcune disposizioni che riguardano la contrattazione integrativa e quella nazionale. L'**art. 52, co. 3-ter**, recita: “*al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione*” (art. 52, co. 3-ter).

Nel **nuovo assetto** si propone **prima di separare nettamente gli ambiti di competenza delle fonti e poi si consente alla fonte legale di valicare il confine di ripartizione stabilito tra fonte unilaterale e negoziale** (art. 2, co. 2, del Dlgs n. 165/2001), salvo che la legge non disponga la propria derogabilità

(invero previsione assai anomala, posto che l'atto unilaterale interviene a novellare proprio la fonte contrattuale). Tenuto conto di ciò e considerando i limiti succitati alla contrattazione, la **previsione di disciplina unilaterale "provvisoria" in sede decentrata** risulta un vero e proprio svuotamento del ruolo della parte sindacale che sarà portata ad accontentarsi di piccole migliorie rispetto alle proposte datoriali, al fine di evitare la disciplina unilaterale.

Lo stesso meccanismo opera per i **contratti in essere** qualora gli stessi non siano adeguati, **entro il 31 dicembre 2010, alle disposizioni in materia di ripartizione delle fonti regolative del rapporto** di lavoro ed in materia di merito e premialità (art. 63, co. 1 e 2), come conseguenza della prescritta perdita di efficacia.

Proprio all'art. 63 troviamo la **proroga ex lege, per un triennio, delle Rsu e**, conseguentemente, **della rappresentatività nazionale**, accertata per il biennio 2008-2009, delle organizzazioni sindacali e delle confederazioni, in attesa di una nuova regolamentazione della rappresentatività. Un *escamotage* tecnico apparentemente neutro, che tuttavia non tiene conto del fatto che **la selezione della parte sindacale** non è solo funzionale a garantire la presenza di una rappresentanza dei lavoratori al tavolo nazionale, ma **deve assicurare che la maggior rappresentatività sia effettiva** al fine di trovare la più elevata condivisione dei contenuti e di mediare tali contenuti con l'attività sindacale di sede, con il confronto diretto con i lavoratori e la partecipazione alla contrattazione decentrata. In buona sostanza, la disposizione in oggetto garantisce la formazione dei tavoli nazionali, ma

rischia di portare alla **stipula di contratti nazionali ed integrativi sulla base di maggioranze che non corrispondono alla realtà attuale**, con evidente lesione del diritto alla rappresentanza sindacale dei lavoratori e prevedibile aumento del conflitto in sede decentrata.

Le sanzioni disciplinari

Se riguardo ai premi è improprio parlare di "carota", in quanto è prevista l'invarianza delle attuali risorse, certamente si può parlare di "bastone" per un **apparato sanzionatorio molto dettagliato che lascia poco spazio alla contrattazione**. Dopo un generico richiamo al principio di proporzionalità di cui all'art. 2106 c.c. (art. 66, co. 2), lo schema di decreto predetermina norme procedurali e sostanziali in conformità delle quali il potere disciplinare può essere esercitato, con particolare rilievo per i provvedimenti non conservativi del rapporto, lasciando uno **spazio residuale alla contrattazione**.

Sul *piano procedurale* si evidenzia:

- **dilatazione dei termini** del procedimento **per la contestazione e irrogazione delle sanzioni**;
- **pubblicazione via web del codice disciplinare**, invece che in luogo accessibile a tutti ai fini della più completa conoscibilità del documento;
- **obbligatorietà dell'azione disciplinare** per i dirigenti ed i soggetti preposti al procedimento;
- **poteri ispettivi dell'autorità disciplinare** (possibilità di irrogare sanzioni anche a chi rifiuta di collaborare nel procedimento ovvero rende dichiarazioni ritenute reticenti o mendaci).

Sul *piano sostanziale* si riportano alcune delle **cause di risoluzione del rapporto di lavoro**:

- **falsa attestazione della presenza** in servizio;
- **assenza derivante da certifica-**

zione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia;

- **assenza priva di valida giustificazione** per un numero di giorni superiore a tre in un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni;
- **ingiustificato rifiuto al trasferimento** per ragioni di servizio;
- **falsità documentali o dichiarative** commesse in sede di instaurazione del rapporto ovvero per le progressioni di carriera;
- **scarso rendimento**, accertato con gli strumenti della valutazione del merito, per un periodo non inferiore al biennio, a causa della reiterata violazione del rapporto obbligatorio;
- **inefficienza o incompetenza professionale** che abbiano cagionato grave danno al funzionamento dell'ufficio, previa collocazione in disponibilità e salvo ricollocazione con eventuale demansionamento;
- **permanente inidoneità psicofisica** verificata anche ad iniziativa dell'amministrazione.

Particolare evidenza è data all'**ipotesi di assenza per malattia**, per la quale si confermano le **fasce di reperibilità** dedicate al solo personale delle PA (anche se al momento è in Consiglio dei ministri lo studio di un provvedimento che prevede, tra l'altro, il ritorno alle precedenti fasce di reperibilità).

Se l'assenza è dovuta ad un **comportamento fraudolento**, il reo è punito con la **reclusione da uno a cinque anni e con la multa da 400 a 1.600 euro, oltre al risarcimento del danno** patrimoniale ed all'immagine dell'amministrazione, ferma la responsabilità penale e disciplinare.

Il rilascio di una **certificazione falsamente attestante lo stato di malattia** o che attesta dati clinici non direttamente constatati dal medico

certificante, né oggettivamente documentati, è **giusta causa di licenziamento**, o di decadenza dalla convenzione, e di **radiazione dall'Albo** dei medici (art. 67).

È questo un esempio di come irrigidendo l'impianto sanzionatorio **si rischi di ottenere risultati opposti ai propositi**: il principio di precauzione e di garanzia verso il paziente induce il medico a produrre idonea certificazione anche in presenza di stato morboso fondato su sintomi riferiti e non altrimenti obiettivabili e documentabili, o potrebbe indurlo, anche a propria tutela, a ricorrere in modo sistematico ad ulteriori accertamenti diagnostici, con grave spreco di risorse pubbliche. **L'efficacia del provvedimento è posta ulteriormente in dubbio** dalla difficoltà per il giudice, in sede di contenzioso, di disporre di elementi probatori idonei a giudicare circa la veridicità delle certificazioni mediche basate necessariamente su quanto riferisce il paziente.

Conclusioni

Lo schema di decreto rappresenta lo **schema della riforma** così come già evidenziata dai documenti preparatori e dagli interventi legislativi dei primi sei mesi del Governo Berlusconi.

Agli **obiettivi di risparmio di spesa per il personale e di ottimizzazione della produttività** ha fatto seguito uno **strumentario non sempre dotato di una profonda coerenza sistematica**. Si pensi al taglio delle risorse e delle competenze, economiche e normative, della contrattazione decentrata, la quale invece, nell'ottica della più volte richiamata convergenza degli assetti regolativi pubblico/privato, avrebbe dovuto conoscere strumenti di incentivo; si pensi al ruolo dei dirigenti, chiamati a svolgere la

funzione di datore di lavoro, ma poi imbrigliati dal reticolo di vincoli e dal legame fiduciario con il vertice politico-amministrativo; si pensi ancora alla rigorosa disciplina di contrasto dell'assenteismo e della scarsa produttività, che potrebbe svolgere un ruolo demotivante sulla maggior parte di personale della PA che svolge quotidianamente il proprio dovere ma che, per le mansioni espletate o per le difficoltà di pervenire a meccanismi oggettivi di valutazione, rischia di non vedersi riconosciuto il proprio contributo (con probabile aumento del contenzioso).

È opinione di chi scrive che lo schema di decreto, pur prendendo la **strada giusta che è quella ineludibile della misurazione, della valutazione e del merito**, scelga il **senso di marcia sbagliato, imputando le cause dei mali della PA alla contrattazione ed alla improduttività** quale, essenzialmente, variabile della volontà dei singoli lavoratori.

Ora, **dal punto di vista dei costi** l'incremento di **spesa pro capite per il personale non contrattualizzato** è decisamente maggiore rispetto al personale dei comparti (meno apprezzabile lo *spread* con le aree dirigenziali). La stessa **riduzione dei comparti**, che rappresenta una bocciatura del decentramento previsto dalla riforma Bassanini, non tiene conto di come, sostanzialmente, il disegno di detta riforma sia stato gradatamente ed inesorabilmente eroso da una serie di interventi correttivi successivi, od anche di semplici prassi, dotate di una forza centripeta tale da riportare di fatto al centro del sistema le fondamentali decisioni (protocolli Governotriplice sindacale, macrodirettive, limiti agli incrementi economici in sede di manovra finanziaria ecc.) alle quali, successivamente,

la contrattazione di ogni livello si è conformata.

L'ulteriore accentramento, ed ampliamento del ruolo di governo, salvo il confronto informale con le parti sociali liberamente scelte, pare costituire somministrazione di una dose maggiore della stessa medicina, o per meglio dire, della stessa malattia, e non sembra agevolare **quei processi di confronto e di condivisione che sono essenziali** nell'accompagnare i **processi di riforma**.

Per ciò che riguarda la *performance*, se i disincentivi all'improduttività ed all'assenteismo sono chiari, **non sembra compiutamente delineato l'assetto degli incentivi**. Infatti, seppur è evidente come lo schema di decreto non possa entrare nel dettaglio dei singoli modelli organizzativi, è pur sempre vero che la struttura si presenta rigida e, *prima facie*, basata sul merito individuale. Il che pone problemi notevoli in relazione alle pari opportunità, richiamate in un'accezione puramente formale dallo schema di decreto, ed al pari trattamento economico, con precipuo riferimento al fatto che la produttività individuale, in regime di subordinazione, obbliga ad un *facere* e non ad un risultato, ed è imputabile in massima parte all'organizzazione ed a fattori non sempre rientranti nella disponibilità del lavoratore.

Insomma, una **maggiore attenzione per i contesti organizzativi e per i modelli gestionali** ed un **accordo puntuale**, seppur derivato, **con la contrattazione** avrebbe probabilmente restituito un assetto più equilibrato nello schema di decreto e più capace di assecondare i necessari interventi di semplificazione amministrativa e di contenimento dei costi della burocrazia che pesano sul sistema produttivo per quasi 17 miliardi di euro l'anno (più di un punto percentuale di Pil). ■