

IL PUBBLICO IMPIEGO
REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Marzo 2011)

Prof. Stefano BATTINI – Benedetto CIMINO

INDICE

- 1. UN SOMMARIO EXCURSUS STORICO**
- 2. LA RIFORMA DEGLI ANNI NOVANTA**
 - 2.1 La nuova dirigenza pubblica*
 - 2.2 La privatizzazione del rapporto di lavoro*
- 3. LA RIFORMA BRUNETTA**
 - 3.1 Le materie e le procedure di contrattazione e di concertazione*
 - 3.2 Ciclo di gestione della performance, progressioni in carriera e incentivi alla produttività*
 - 3.3 Sanzioni e procedimenti disciplinari*
 - 3.4 La dirigenza*
 - 3.5 La prima attuazione della riforma*

1. UN SOMMARIO EXCURSUS STORICO

La prima disciplina organica del pubblico impiego risale al c.d. Statuto Giolitti, del 1908. Lo Statuto aveva due obiettivi, che sarebbero rimasti costanti anche nell'evoluzione successiva: da un lato, garantire l'imparzialità e proteggere i funzionari amministrativi dagli arbitrii dei governi in carica; dall'altro lato, evitare che il movimento sindacale, molto forte

tra gli operai italiani d'inizio Novecento, potesse fare proseliti anche tra le fila dei dipendenti pubblici.

A questo fine, la disciplina speciale del pubblico impiego non riguardava solo l'alta burocrazia, come era avvenuto negli altri Stati europei, ma anche i dipendenti di medio e basso livello, cui lo Stato offriva garanzie di retribuzione e di *status* viceversa assenti nell'impiego privato.

Questo approccio perdurò anche durante il periodo fascista. Nel 1923, nell'ambito delle c.d. riforme De Stefani, venne approvato il secondo Statuto degli impiegati civili, caratterizzato, secondo la cultura dell'epoca, dai principi di gerarchia e di uniformità (sulla falsa riga dell'ordinamento militare) e da una diffusa logica paternalistica, basata su una regolazione unilaterale dei diritti e dei doveri degli impiegati. Si stabiliva, inoltre, che tutte le controversie dei dipendenti pubblici fossero decise dal giudice della Pubblica Amministrazione, il Consiglio di Stato: questo fattore sarebbe stato decisivo per consolidare la "specialità" del rapporto di pubblico impiego, che fu ampiamente riconosciuta e difesa anche dalla scienza giuridica.

L'avvento della Costituzione democratica nel 1948 modificò solo marginalmente questo stato di cose. Il terzo statuto del pubblico impiego, il d.p.r. n. 3 del 1957 (ancora in vigore per alcune categorie di impiegati, come le forze di polizia), nonostante le ambizioni iniziali, ripropose in larga misura le soluzioni (in tema di carriera, di doveri, di garanzie) già adottate nella legge De Stefani, anche a causa della resistenza della burocrazia al cambiamento.

Durante la seconda metà del Novecento, di pari passo con l'aumento delle funzioni pubbliche e dell'intervento dello Stato nell'economia e nella società, si assistette ad una forte crescita del numero dei dipendenti pubblici. In particolare, l'impiego pubblico divenne lo sbocco lavorativo più ambito (ma spesso anche l'unico) per le classi medie e per le élite del Meridione d'Italia, che soffriva anche all'epoca di una diffusa disoccupazione. La "questione meridionale" italiana si legava così indissolubilmente con la "questione amministrativa".

Da più parti, si lamentava l'inefficienza e la scarsa produttività dei pubblici impiegati; gli scarsi incentivi al merito; l'immobilità; le prassi clientelari nelle assunzioni e nelle progressioni in carriera; la rigidità degli inquadramenti; gli eccessivi costi a carico del bilancio dello Stato.

Negli anni Ottanta del secolo scorso, sulla scia del c.d. Rapporto Giannini sullo stato delle pubbliche amministrazioni, si erano avuti i primi tentativi di riforma, che avrebbero condotto alla c.d. legge quadro. Questa legge, tuttavia, presentava ancora troppe soluzioni di compromesso.

Un netto cambio di paradigma si registra solo a partire dall'inizio degli anni Novanta, nel periodo di gravissima crisi economica e politica noto come *Tangentopoli*.

Una profonda riforma si rendeva necessaria anzitutto per frenare gli effetti finanziari dell'inefficienza del pubblico impiego sulla crescita del debito pubblico. Anche grazie alla presenza di molti esponenti tecnici nei governi dell'epoca, penetrarono facilmente in Italia le idee e i progetti di riforma che vanno sotto il nome di *New Public Management*, che si erano già affermate con successo nel mondo anglosassone.

2. LA RIFORMA DEGLI ANNI NOVANTA

Due sono le idee guida del *New Public Management* che con maggiore convinzione sono state trasfuse nel sistema amministrativo italiano: la distinzione tra l'attività di gestione e le attività di indirizzo e controllo; la diffusione di modelli contrattuali e di mercato nelle pubbliche amministrazioni.

La prima ha condotto alla riforma della dirigenza pubblica; la seconda alla privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti.

2.1 La nuova dirigenza pubblica

Fino agli anni Novanta, i funzionari amministrativi non avevano competenze proprie, definite chiaramente. Alcune leggi, sin dagli anni Settanta, si erano mosse in tal senso, ma non erano mai state applicate (d.P.R. n. 748 del 1972). Nella prassi, tutti i provvedimenti e i contratti pubblici, ma anche gli atti di organizzazione delle strutture e del personale, erano adottati direttamente dai Ministri.

L'alta burocrazia non aveva mai rivendicato maggiori poteri. In cambio, i politici le avevano lasciato l'autogoverno della carriera, basata su avanzamenti sicuri e prevedibili, per anzianità di servizio. Questo tacito patto – definito da Sabino Cassese “scambio sicurezza-potere” – portò con sé deresponsabilizzazione e inefficienza.

A partire dal decreto n. 29 del 1993, la prospettiva si è ribaltata. Secondo la legge, i dirigenti sono “responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati”; hanno propri poteri di spesa e di organizzazione; adottano tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Ai Ministri è vietata ogni ingerenza diretta nella gestione amministrativa: essi devono indirizzare l'azione dei dirigenti e controllare, tramite appositi uffici, il raggiungimento degli obiettivi affidati e l'efficiente gestione delle risorse assegnate.

Tra i poteri ministeriali, tuttavia, la legge contemplava anche quello di conferire gli incarichi ai dirigenti e di rimuoverli in caso di responsabilità. In un primo momento, rispettando la prassi tradizionale di autogoverno delle carriere, i Ministri hanno fatto uso di questo potere solo occasionalmente e con cautela; poi con sempre maggiore ampiezza e incisività.

In particolare, grazie ad una riforma del 1998 (d.lgs. n. 80 del 1998 e d.p.r. n. 150 del 1999), gli incarichi sono diventati temporanei e fiduciari, e possono essere confermati o revocati a discrezione del Ministro. Il Ministro può anche lasciare un dirigente senza incarico o affidargli meri compiti ausiliari.

In questo modo, condizionando le carriere dei dirigenti, la politica ha nuovamente acquistato un forte potere di ingerenza nell'attività amministrativa, che il principio della

distinzione delle funzioni le aveva tolto. I dirigenti sono stati però compensati con forti aumenti stipendiali.

Si è affermato, in questo modo, il c.d. sistema delle spoglie all'italiana, a metà strada tra il sistema del merito e il patronato politico: i dirigenti pubblici sono selezionati tramite un concorso, hanno stipendi elevati e godono della *tenure*; ma la loro carriera è sotto il controllo della politica.

2.2. La privatizzazione del rapporto di lavoro

Come si è avuto modo di chiarire, per quasi un secolo il pubblico impiego italiano è stato caratterizzato, a tutti i livelli, da una regolazione unilaterale e dalla giurisdizione del Consiglio di Stato. Il trasferimento di un dipendente, una sanzione disciplinare, persino la liquidazione della retribuzione erano considerati atti amministrativi e sottoposti ad un regime legale speciale. Impiego pubblico e rapporto di lavoro privato erano ritenuti "ontologicamente" differenti.

Anche questa logica è stata ribaltata col decreto n. 29 del 1993. Tutti gli atti di gestione del rapporto di lavoro (anche le assunzioni e i licenziamenti) sono oggi legalmente equiparati a quelli emanati da un privato datore di lavoro. Solo la disciplina dei concorsi resta regolata da leggi del Parlamento, a tutela dell'imparzialità della selezione e nel rispetto del principio del merito.

La disciplina del rapporto di lavoro (orario, ferie, doveri disciplinari, trasferimenti, retribuzione, ecc.) è oggi contenuta in contratti collettivi sottoscritti ogni quattro anni dai sindacati maggiormente rappresentativi e da un'Agenzia governativa, l'ARAN.

Con l'approvazione dei contratti collettivi, sono state automaticamente abrogate le centinaia di leggi e regolamenti settoriali che disciplinavano il pubblico impiego, spesso generando ingiustizie e forti sperequazioni (c.d. giungla retributiva e normativa).

Il diritto privato, tuttavia, non ha portato con sé l'efficienza dell'impresa privata. Il costo del lavoro pubblico, contrattosi negli anni Novanta, è tornato a crescere negli ultimi dieci anni a ritmi anche doppi rispetto all'inflazione e al costo del lavoro privato. A livello locale, inoltre, sono stati concesse con larghezza promozioni e avanzamenti di carriera, senza concorso e per mera anzianità.

Per i Governi, colpire queste prassi sarebbe stato molto costoso in termini di consenso elettorale. Per ridurre il costo del lavoro pubblico si è preferito agire sulle politiche di reclutamento, con i c.d. blocchi del turn over. Di conseguenza, negli ultimi anni l'ingresso di giovani laureati nell'amministrazione è avvenuto, in larga misura, con contratti a termine, e senza diritto alla stabilità in ruolo.

3. LA RIFORMA BRUNETTA

Nel 2009, con la legge n. 15 e il successivo decreto delegato n. 150 (c.d. riforma 'Brunetta'), il legislatore ha avviato una profonda revisione della disciplina del pubblico impiego. E' stato fortemente ridimensionato, in particolare, il ruolo dei contratti collettivi e delle altre forme di partecipazione sindacale, mentre sono stati rafforzati i poteri di gestione della dirigenza.

3.1. Le materie e le procedure di contrattazione e di concertazione

La riforma Brunetta è intervenuta in un contesto nel quale tutto veniva negoziato con i sindacati. La disciplina del rapporto di lavoro era oggetto di contratti collettivi nazionali formali. Gli incentivi al merito erano decisi tramite contratti integrativi a livello di ogni singola amministrazione. L'orario di servizio, i trasferimenti, la valutazione del personale e le progressioni economiche erano oggetto di "concertazione" con le organizzazioni sindacali (cioè di discussione ed accordo informale). Tutte le altre decisioni organizzative erano comunque oggetto di informazione e consultazione dei sindacati.

La riforma ha invece riservato alla legge, ai regolamenti e ad atti unilaterali delle amministrazioni molti di questi aspetti (artt. 5, 9 e 40 ss., d.lgs. n. 165 del 2001): le sanzioni disciplinari più gravi e il procedimento disciplinare; la mobilità; le carriere; la valutazione del personale e la distribuzione dei premi di produttività. La concertazione è stata di fatto abolita, mentre le politiche generali di organizzazione e gestione dei rapporti di lavoro sono divenute oggetto di mera comunicazione ai sindacati.

Anche le procedure di contrattazione collettiva sono state ampiamente riviste. Sono stati rafforzati, anzitutto, i controlli: i contratti nazionali non divengono efficaci fino ad approvazione della Corte di conti (in precedenza, la Corte rendeva solo un parere non vincolante); ed anche i contratti integrativi sono trasmessi alla Corte e alla Ragioneria generale dello Stato, per la verifica di compatibilità dei costi.

In secondo luogo, la legge ha fissato un limite preciso per portare a termine le trattative con le parti sociali: alla scadenza, se non si raggiunge un accordo, sono erogati solo gli aumenti stipendiali stabiliti dal Parlamento con le leggi di bilancio; inoltre, le pubbliche amministrazioni possono decidere unilateralmente su tutte le materie oggetto di contrattazione integrativa. I sindacati non possono più paralizzare le scelte amministrative; possono solo indire gli scioperi, come nel settore privato.

3.2. Ciclo di gestione della performance, progressioni in carriera e incentivi alla produttività

La valutazione della *performance* del personale è stata interamente riformata (Titoli II e III, dlgs. n. 150 del 2009). Le linee guida, le procedure e i criteri generali sono oggi stabiliti in modo uniforme per tutte le amministrazioni pubbliche da una Commissione indipendente per la trasparenza e l'integrità, la CIVIT.

In ogni amministrazione, poi, è istituito un organismo indipendente di valutazione, che ha il compito di predisporre un sistema di rilevazione e misurazione delle performance e di stilare una "graduatoria delle valutazioni individuali" dei dipendenti sulla base delle

competenze e dei risultati raggiunti. Le rilevazioni sono effettuate dai dirigenti e dai capi degli uffici.

I premi di produttività devono essere distribuiti in modo differenziato, ai soli dipendenti che abbiano conseguito i risultati migliori (in precedenza, i premi erano distribuiti “a pioggia”, in modo eguale per tutti).

Anche le promozioni sono attribuite sulla base della “graduatoria dei meriti”, ad un numero limitato di dipendenti e nei limiti delle possibilità di bilancio. Nello specifico, la legge prevede due tipologie di progressioni: quelle “orizzontali”, di natura solo economica, che costituiscono aumenti stipendiali stabili a parità di mansioni; e quelle “verticali” o di carriera, che costituiscono stabili aumenti stipendiali con assunzione di mansioni superiori. Le progressioni verticali sono ammesse solo in presenza di posti vacanti in organico, nei limiti del 50%: le restanti vacanze dovranno essere coperte tramite pubblico concorso (in precedenza, oltre i due terzi dei posti erano di fatto riservati al personale interno).

3.3. Sanzioni e procedimenti disciplinari

La legge ha riformato la materia incidendo su tre aspetti (artt. 55 ss, d.lgs. n. 165 del 2001).

Anzitutto, sono state stabilite nuove ipotesi di licenziamento disciplinare, per sanzionare alcuni fenomeni di malcostume molto diffusi nella prassi, come la falsa attestazione della presenza in servizio; la produzione di certificati medici mendaci; le ingiustificate e le reiterate assenze.

In secondo luogo, il procedimento disciplinare può proseguire anche in presenza di un procedimento penale per gli stessi fatti. In precedenza, occorreva attendere la fine del processo penale: nel frattempo il dipendente, anche se sospeso, continuava a percepire parte della retribuzione.

Infine, sono stati abbreviati i termini del procedimento disciplinare e rafforzati i poteri di controllo e repressione dei dirigenti a capo degli uffici, che possono irrogare direttamente le sanzioni più lievi senza dover rimettere la pratica agli uffici disciplinari, come in precedenza.

3.4. La dirigenza

La legge ha inteso rafforzare il ruolo e l'indipendenza della dirigenza (art. 16, 17, e 19 d.lgs. n. 165 del 2010). Per un verso, i dirigenti possono esercitare le loro funzioni con meno condizionamenti, grazie alla riforma delle relazioni sindacali: gli atti di organizzazione e di gestione non dovranno più essere contrattati o "concertati", ma potranno essere adottati con decisione unilaterale. Nuovi poteri e responsabilità, come già accennato, sono stati inoltre riconosciuti alla dirigenza in materia disciplinare.

Per altro verso, la riforma Brunetta ha voluto limitare gli eccessi del c.d. *spoils system* all'italiana, prevedendo maggiore stabilità e l'obbligo di motivazione in caso di rimozione dall'incarico dei dirigenti. Alcune di queste nuove norme, tuttavia, sono state abrogate a distanza di pochi mesi, con un decreto legge (d.l. n. 78 del 2010): ha prevalso, dunque, l'interesse dei Ministri a scegliere fiduciarmente l'alta burocrazia e a controllarne la carriera.

3.5. La prima attuazione della riforma

L'attuazione della riforma, nel corso del 2010, è stata però in larga misura paralizzata, o comunque frenata, per effetto della necessità, avvertita in Italia come in altri paesi europei, di contrastare la crisi economica e finanziaria. A tal fine, sono state introdotte disposizioni straordinarie e di emergenza tra cui si segnalano, in particolare, il blocco o il contingentamento delle assunzioni fino al 2015, il blocco dei rinnovi contrattuali e degli

aumenti stipendiali, nonché il taglio delle risorse destinate ad incentivare la produttività e il merito (art. 9, d.l. n. 78 del 2010).