

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 11/03/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/29111-ordinamento-ed-organizzazione-del-lavoro-nel-decreto-legislativo-150-2009-riflessi-e-profili-attuativi-per-il-sistema-delle-autonomie>

Autore: Assisi Alfredo

Ordinamento ed organizzazione del lavoro nel decreto legislativo 150/2009: riflessi e profili attuativi per il sistema delle Autonomie

Ordinamento ed organizzazione del lavoro nel decreto legislativo 150/2009: riflessi e profili attuativi per il sistema delle Autonomie

Il ruolo degli organi di indirizzo politico-amministrativo, il sistema di valutazione ed i meccanismi di premialità: primi spunti per attuare la riforma negli Enti Locali

Autore: Avv. Alfredo Assisi

Segretario Generale del Comune di Tuscania (VT)

Estratto dagli atti della Giornata Studio su "Il decreto "Brunetta". Organizzazione del lavoro, performance, eGovernment nelle Autonomie Locali. Come attuare il d.lgs 150/2009: linee guida", tenutasi in Tuscania il 15 gennaio 2010 a cura dell'associazione Assotuscania con il patrocinio del Comune di Tuscania

Con l'approvazione del decreto legislativo n. 150 del 2009, cosiddetto decreto "Brunetta", si apre inevitabilmente per il mondo delle Autonomie una stagione di intensa riflessione e dibattito fra i principali operatori di settore (Amministratori, OO.SS., dirigenti *et similia*) sulle conseguenze derivanti dalle disposizioni ivi previste in tema di Pubblico impiego, con particolare riferimento ai riflessi sulle attività degli enti locali: in via introduttiva è necessario porre il quadro ordinamentale di riferimento della riforma e suggerire alcuni spunti di riflessione in tema di valutazione, ruolo degli organi di indirizzo politico e premialità, al fine di approfondire convenientemente i contenuti più innovativi e rilevanti del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Questa riflessione si articolerà innanzitutto nell'individuazione e delimitazione del campo di indagine con particolare riferimento ai riflessi della riforma sulle attività degli enti locali in termini di tempistica e modalità attuative e nel merito con l'esame di alcuni dei principali elementi di novità ed interesse.

L'analisi avrà inizio con una breve introduzione sulla legge delega, la numero 15 del 2009, e brevissimi cenni sui cosiddetti "precursori" della riforma, con breve riferimento cioè ad alcune delle previsioni del D.L. n. 112/2008 e del cosiddetto "decreto legge anticrisi" n. 78/2009, che contengono norme di interesse per il pubblico impiego, in particolare per quello che riguarda assunzioni e stabilizzazioni.

L'analisi proseguirà con delle brevi riflessioni su alcune delle disposizioni del D.lgs. n. 150/2009 di maggiore interesse per gli ee.ll., sarà successivamente supportata da un'indispensabile riflessione critica su alcuni aspetti della riforma e terminerà con delle sintetiche conclusioni sugli assetti portanti della riforma medesima.

Vediamo quindi che cosa prevede la **legge 15/2009** e le ulteriori normative ante D.lgs n. 150/2009: è opportuno partire dalla legge delega perché ovviamente riguarda più da vicino il decreto delegato con particolare riferimento ad una rapida analisi e ad alcune considerazioni di assetto relative alle scelte effettuate dal legislatore in sede di delega; in particolare è necessario prestare particolare attenzione all'articolo 1 della legge 15/2009,

che provvede a modificare l'articolo 2 del testo unico del pubblico impiego con riferimento alle fonti e alla successione di fonti nel tempo e questo perché tutte le novazioni agli assetti normativi disposti da legge, regolamento o statuto eventualmente previste dalla contrattazione collettiva, sono state rese sostanzialmente recessive rispetto alla normativa di legge; si dice infatti all'articolo 2 del D.lgs. 165/2001, per come novato anche dal D.lgs. n. 150/2009, che le norme del predetto decreto sul pubblico impiego costituiscono norme imperative e solo norme di legge possono autorizzare deroghe alla normativa in materia di pubblico impiego prevista dal D.lgs. 165/2001.

Dispone infatti il nuovo testo dell'articolo 2 del T.u.p.i., in particolare ai commi 2 e 3bis: *“..2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle legge sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che **costituiscono disposizioni a carattere imperativo**. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, **solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge...***

3-bis. Nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile..”.

La legge statale dunque si riappropria dei contenuti sostanziali della disciplina del pubblico impiego, e le previsioni dell'articolo 40 del Tupi per come novato dal D.lgs. n. 150/2009 in materia di contrattazione collettiva, con le numerose esclusioni, totali o parziali, (emblematica quella in materia di organizzazione degli uffici) di ambiti di intervento, depongono per una **sostanziale inversione del criterio di riparto** che, mentre prima prevedeva per la contrattazione collettiva tutti gli ambiti del pubblico impiego salve eccezioni, attribuisce ora alla contrattazione la disciplina del trattamento economico, oltre alle relazioni sindacali ed altre materie minori, altresì (articolo 2 Tupi), prevedendo un rigido rapporto di successione temporale fra Legge e contratto collettivo, e immaginando possibili deroghe *“...solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge”.*

Le drastiche previsioni del comma 3 bis dell'art. 2 in tema di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative, con l'applicazione degli articoli 1339 e 1419 del codice civile in tema di inserzione automatica di clausole *ex lege* e di nullità parziale, forniscono un'adeguata garanzia a tutela della riforma e del nuovo impianto del Tupi.

La legge n. 15 del 2009, in sostanza, al di là delle fondamentali deleghe, principi e criteri previsti dagli articoli da 2 a 7, sposta repentinamente il baricentro del modello di pubblico impiego fin qui realizzato, riportandolo sotto il controllo della legislazione statale.

Solo un cenno al *decreto n. 112 del 2008*, articolo 76, con specifico riferimento al famoso D.p.c.m. di cui si attende il varo ormai da tempo immemore ed alla *legge n. 102 del 2009*, articolo 17, di conversione del decreto anticrisi n.78/2009, che a cavallo della emanazione della legge 15/2009, hanno fornito agli enti locali indispensabili indicazioni in termini di turn-over, nuove assunzioni e stabilizzazioni, irrigidendo sensibilmente i criteri ed i requisiti per poter procedere e limitando le cosiddette deroghe ai limiti assunzionali poste da ultimo dalla legge numero 244/2007 (ultima finanziaria del governo Prodi).

Tornando alla legge n. 15 del 2009, è qui opportuno evidenziare come già nella fase di determinazione dei criteri di delega sia forte l'impressione di un **“modello ordinamentale del pubblico impiego”** che, sotto una veste apparentemente innovativa e moderna (si pensi all'articolo 4 in tema di principi e criteri in materia di valutazione, trasparenza ed azione collettiva ed all'articolo 5 relativo alle esigenze di favorire il merito e la premialità), nasconda in realtà contenuti più “antichi” su cui si è avvertita la necessità di indugiare e dare un nuovo assetto (si pensi alle lettere e), f), g) ed i) dell'articolo 2, all'articolo 3, all'articolo 7...), un modello che quindi guarda in realtà al passato, ad un sistema centralizzato e “Statocentrico” di Pubblica Amministrazione che, fino alla degenerazione nei fatti realizzatasi negli ultimi tre lustri e culminata con

l'avvenuta riforma del titolo V della Costituzione per un malinteso e mal gestito impulso verso un decentramento amministrativo di poteri e funzioni senza regole, contenuti e controlli ed un *federalismo* senza attribuzione di risorse, aveva dimostrato - sia chiaro nel bene e nel male – di poter funzionare egregiamente.

I successivi provvedimenti attuativi della legge 15 del 2009 provvederanno a confermare o smentire questa sensazione.

Il **D.lgs. n. 150/2009** presenta due parti chiaramente distinguibili: la prima contiene una disciplina autonoma delle valutazioni e del merito, peraltro non perfettamente coordinata con il decreto n. 286/1999 sui controlli interni, di cui abroga solo alcune disposizioni, ed una seconda con interventi vari ad integrazione e modifica del decreto legislativo n. 165/2001.

L'articolo 74 del decreto, letto insieme agli articoli 16 (con riferimento al titolo secondo relativo alla misurazione e valutazione dei risultati) e 31 (relativo al titolo terzo in termini di premialità e merito), aiutano a comprendere l'ambito di applicazione della Riforma per le Autonomie.

Ed infatti mentre le disposizioni dettate nel titolo quarto del provvedimento (ovvero nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) costituiscono modifica al decreto legislativo n. 165 del 2001 e pertanto costituiscono norme di applicazione diretta o indiretta per Regioni ed Enti locali, in quanto il testo unico del lavoro pubblico si applica comunque alle Autonomie come norma di principio¹, le norme sulla valutazione, quelle cioè del titolo secondo, si applicano agli Enti unicamente per le disposizioni di principio e di carattere generale; regole simili valgono anche per le nuove norme dettate per la valorizzazione della meritocrazia secondo quanto previsto dal titolo terzo del decreto c.d. "Brunetta". L'articolo 16 individua le misure in tema di valutazione che si applicano a regioni ed enti

¹ Si veda in tal senso **Arturo Bianco**, "obiettivo qualità: la grande riforma in Comune" su Guida agli Enti Locali, Speciale "Pa, le nuove regole sul lavoro pubblico", n. 46 del 21 novembre 2009;

locali così come l'articolo 31 detta le misure che in materia di meritocrazia si applicano alle Autonomie.

Pertanto, fermo restando che le norme in tema di valutazione e di meritocrazia fissano principi di carattere generale, vengono rimesse alla potestà regolamentare degli enti locali quelle disposizioni che danno concreta attuazione ai predetti principi: ad esempio, si pensi all'obbligo di suddividere il personale ed i dirigenti, a seguito della valutazione, in almeno tre fasce in modo da stabilire la percentuale di risorse collegate alla valorizzazione della *performance* da assegnare ad ogni singola fascia di merito, previsto dal comma 2 dell'art. 31 del decreto a mente del quale: “...*Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una **quota prevalente** delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che **le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre.**”*

Quanto alla tempistica attuativa della riforma, un cenno merita l'articolo 65 in tema di contratti collettivi, norma la quale prevede espressamente per il comparto regioni ed autonomie locali la necessità di adeguare i contratti collettivi integrativi vigenti entro il 31 dicembre 2011, mentre prevede in ogni caso la cessazione di efficacia dei contratti collettivi integrativi vigenti per il 31 dicembre 2012.

E' necessario altresì evidenziare come le disposizioni del decreto legislativo n. 150 del 2009 entrino in vigore in modo differenziato ed infatti alcune di esse sono entrate in vigore il 15 novembre del 2009 nei classici 15 giorni successivi alla pubblicazione sulla gazzetta ufficiale; altre norme sono altresì vigenti dal 1 gennaio 2010 e di particolare interesse per gli enti locali vi sono le norme che limitano l'attuabilità delle progressioni verticali, con i problemi di diritto transitorio che più oltre si vedranno nella parte critica della presente riflessione; un altro pacchetto di norme, il più importante per quanto di

interesse, entrerà in vigore il 31 dicembre 2010, momento in cui cominceranno fra l'altro ad essere applicabili per gli enti locali le regole sulla valutazione: ed infatti queste norme hanno bisogno di essere recepite dai regolamenti delle regioni e degli enti locali, ma se le Autonomie non dovessero adottare tali regolamenti, le disposizioni di legge entreranno automaticamente ed interamente in vigore e si applicheranno fino a quando l'Ente territoriale non avrà approvato le proprie disposizioni.

Si tratta, come previsto dagli artt. 16 comma 3 e 31 comma 4 del decreto, di una sorta di meccanismo "*a doppia e simmetrica cedevolezza*"² previsto per l'adeguamento della normativa locale ai principi disposti dal decreto n. 150/2009, meccanismo secondo il quale le regioni e gli enti locali hanno tempo fino al 31 dicembre 2010 per adeguarsi; fino all'adeguamento continueranno ad applicarsi le disposizioni fino ad oggi vigenti, ma in caso di inerzia, una volta superato il termine, scatterà la piena applicazione delle disposizioni del decreto legislativo "Brunetta" (ed è lecito chiedersi: come potrà avvenire una simile sovrapposizione? Con quali strumenti sostitutivi? Forse tramite l'art. 120 Cost.? e quali saranno le disposizioni di dettaglio introdotte dal Governo, posto che l'architettura dei primi tre titoli del 150/2009 è chiaramente ritagliata sulle esigenze delle Amministrazioni centrali?) fino all'emanazione della disciplina regionale e locale di riferimento. In dottrina vi sono forti dubbi sulla tenuta costituzionale di questo meccanismo, tuttavia il Legislatore ha ritenuto che questo fosse l'unico modo possibile per costringere gli enti locali a procedere nel senso previsto dalla normativa; entro il 31 dicembre 2010 entreranno inoltre in vigore le norme sulla suddivisione in fasce del personale e dei dirigenti ai fini dell'erogazione dei premi: anche in questo caso è previsto che gli Enti locali adottino specifica regolamentazione di dettaglio per adeguare i propri ordinamenti ai principi previsti dal decreto.

E' necessario a questo punto procedere con un'illustrazione generale delle disposizioni

² così **Pietro Barrera**, in "*Norme a rischio di pratiche discrezionali e persino clientelari*", intervento ad un convegno di LegAutonomie su: www.governareilterritorio.it

del D.lgs. n. 150 del 2009 maggiormente rilevanti per gli enti locali, altresì riservando un breve *focus* sulle norme relative al sistema di valutazione ed alla premialità, fermo restando un rapido cenno al (rinnovato?) ruolo degli organi di indirizzo politico.

Il decreto c.d. “Brunetta”, come abbiamo detto, rappresenta il primo tassello di una grande riforma che si completerà con ulteriori provvedimenti in attuazione della delega ex legge 15/2009: nel primo titolo circoscrive l’oggetto e le finalità; nel secondo provvede a dettare principi e disposizioni in tema di misurazione delle *performance* e in tema di trasparenza; nel titolo terzo provvede a fornire norme sulla valorizzazione del merito; nel penultimo affronta la materia nei provvedimenti disciplinari e della contrattazione collettiva, altresì integrando e modificando il D.lgs. 165/2001; nel quinto contiene norme transitorie e finali.

Il provvedimento punta ad affermare la “cultura della valutazione” e del merito, e pertanto le parti più rilevanti sono quelle relative alla misurazione e valutazione della *performance*, senza dimenticare le materie relative al ciclo di gestione e della trasparenza; il decreto pone inoltre principi e norme in materia di premi ed incentivi e stabilisce, norma come si è visto da valutare in termini di principio per gli enti locali, che non più di un quarto dei dipendenti potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e che non più della metà potrà goderne in misura ridotta al 50%, mentre nulla sarà corrisposto ai lavoratori meno meritevoli.

“Notevole” inoltre l’inserimento, fra gli strumenti per premiare il merito e la professionalità, delle progressioni di carriera (c.d. progressioni verticali per gli enti locali) e dell’attribuzione degli incarichi e delle responsabilità: è certo un Paese assai “strano” quello che per affermare una banale regola di buon senso e buona amministrazione (art. 97 Cost...), necessita dell’intervento “a carattere imperativo” del Legislatore nazionale, e – basta leggere alcuni commenti in dottrina e fra gli operatori - se ne stupisce pure...

Ad ogni buon conto, anche tali disposizioni sono considerate applicabili in via di

principio agli enti locali e sono integrabili su base regolamentare e di contrattazione collettiva.

Il decreto interviene inoltre (nuovamente...) su ruolo e responsabilità della dirigenza con la previsione in particolare di misure incentrate sulla valorizzazione delle attitudini e delle capacità professionali finalizzate a rendere più efficiente l'organizzazione del lavoro; pone norme in tema di disciplina delle mansioni, sanzioni disciplinari e poteri ispettivi ed in tal senso una particolare attenzione viene riservata, in linea con la filosofia di fondo che ispira tutte le articolazioni della riforma Brunetta compresi i c.d. "precursori", alla definizione di standard rigorosi per la repressione dell'assenteismo negli uffici.

Quanto al quadro sanzionatorio, per il quale emerge con evidenza una semplificazione ed accelerazione delle procedure, oltre ad un irrigidimento nella valutazione delle ipotesi sanzionatorie e delle fattispecie fonti di responsabilità, e per il quale necessiterebbe senza dubbio un più accurato esame, mette qui conto fornire un brevissimo cenno sulla responsabilizzazione dei dirigenti e sull'adozione di effettive procedure di controllo per la repressione delle condotte assenteistiche; in particolare colpisce l'individuazione di una fattispecie sanzionatoria a livello disciplinare per i dirigenti che a loro volta, a fronte di segnalazioni di comportamenti contrari al codice disciplinare dei dipendenti appartenenti alla propria area o settore, non provvedano con l'apertura del relativo procedimento disciplinare.

Un focus solo per cenni al **sistema di valutazione** di cui all'articolo 7 del decreto, relativamente alla possibilità di verificare se, ed in quale misura, debba considerarsi effettivamente modificato il **ruolo degli organi di indirizzo politico-amministrativo**.

Nei limiti previsti dall'art. 16, comma 2, il titolo II del decreto n. 150/2009 detta in termini di principio agli enti locali – con elevato rischio di sovrapposizione con il Tuel vigente e con l'emanando Codice delle Autonomie – alcune disposizioni inerenti il ruolo degli organi di indirizzo politico-amministrativo nel sistema di misurazione e

valutazione della *performance*.

Ed infatti l'art. 7 del decreto, rubricato “*Sistema di misurazione e valutazione della performance*”, prevedendo i soggetti che svolgono attività di misurazione e valutazione della *performance* individuale nell'Organismo indipendente di valutazione, nella Commissione di cui all'art. 13 e naturalmente nei dirigenti di ciascuna Amministrazione, deve essere letto in parallelo al combinato disposto dagli artt. 15 comma 1, 5 comma 2 (e 6, anche se non richiamato neppure come norma di principio per gli ee.ll.) del decreto. Il Legislatore, pur non potendo andare oltre la didascalica osservazione secondo cui “... *L'organo di indirizzo politico-amministrativo promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità..*”, pena la potenziale incostituzionalità di una o più norme del decreto per contrasto con l'art. 117 Cost., sembra delineare anche per le Autonomie un ruolo più attivo degli organi di indirizzo politico-amministrativo, soprattutto nella fase della condivisione e definizione degli obiettivi dell'Ente e nella fase della verifica degli andamenti della c.d. *performance*, in collaborazione con i dirigenti.

In tal senso saranno gli interventi normativi sul Codice delle Autonomie e la regolamentazione interna dei singoli enti, a determinare i limiti e le modalità di intervento degli organi di indirizzo politico nel processo di *budgeting*.

Non vorremmo tuttavia che un distorto utilizzo dei poteri di adeguamento della normativa interna da parte degli ee.ll. materializzi il timore di certa dottrina circa il pericolo di una maggiore ed ingiustificata intromissione degli organi di indirizzo politico nelle fasi di gestione dell'ente, in contrasto con i principi di separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa ormai da tempo recepiti dalle Pubbliche amministrazioni italiane; anche l'utilizzo del termine *performance*, peraltro giustificato in ambito statale, potrebbe comportare a livello locale una nuova era di sottomissione della dirigenza ai *desiderata* dei politici di turno: si ricordi infatti che il termine *performance*, assente nella legge delega, non indica solo i risultati raggiunti dalla

dirigenza ed i benefici percepiti dall'utenza, ma anche la corrispondenza dei risultati raggiunti con il programma politico che gli organi di indirizzo intendono realizzare...

Si è già visto come al titolo III il decreto ponga principi e norme in materia di **premi ed incentivi** e stabilisca ad esempio, in termini di mero principio per gli enti locali, che non più di un quarto dei dipendenti possa beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto e che non più della metà possa goderne in misura ridotta al 50%, mentre nulla sarà corrisposto ai lavoratori meno meritevoli.

In effetti, circa l'obbligo di suddividere il personale ed i dirigenti, a seguito della valutazione, in almeno tre fasce in modo da stabilire la percentuale di risorse collegate alla valorizzazione della *performance* da assegnare ad ogni singola fascia di merito, è necessario per le Autonomie riportare quanto sopra ai contenuti disposti dal comma 2 dell'art. 31 a mente del quale: *"...Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una **quota prevalente** delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre.."*

La logica è comunque nel complesso quella di promuovere *"il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi"*, secondo logiche meritocratiche, valorizzando i dipendenti che conseguono i migliori risultati *"attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera"*: in tal senso viene previsto un divieto esplicito alla *"..distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione.."*

Si ribadisce altresì che ai sensi dell'art. 24, le progressioni di carriera (c.d. progressioni verticali per gli enti locali) vengono previste fra gli strumenti per premiare il merito e la

professionalità, peraltro ribadendo (ce ne fosse ancora bisogno...) i profili di concorsualità nel rispetto dei titoli richiesti per il profilo da coprire ed il correlato vincolo dell'adeguato accesso dall'esterno per le assunzioni.

Alcune osservazioni critiche sono state fin qui poste dai primi commentatori: in tema di dirigenza, ad esempio, un palese problema di coordinamento deriva dalle modifiche all'art. 19 del decreto 165/2001, con l'esplicita imposizione del rispetto dei commi 6 e 6-bis (limiti per il conferimento di incarichi dirigenziali "esterni") a tutte le amministrazioni pubbliche, dove evidente risulta la sovrapposizione con l'art.110 del D.lgs. n. 267/2000 (considerato peraltro che l'art.1 comma 4 del Tuel richiede la *deroga espressa* delle norme del medesimo testo unico da parte della normativa successiva...), e con le numerose disposizioni regionali sulla stessa materia³.

Gravissimo altresì in materia di reclutamento l'inserimento del comma 5 ter all'art. 35 Tupi, secondo cui *"il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato"*. Non si può non essere d'accordo con il Prof. Pietro Barrera⁴ quando giudica *"...questa disposizione la meno condivisibile, la più devastante, la più immorale dell'intero decreto legislativo, il bizzarro riferimento alla "parità delle condizioni per l'accesso" sembra proprio la classica excusatio non petita, per una disposizione che afferma l'esatto contrario, consentendo - sulla base di argomentazioni fantasiose - di limitare la partecipazione ad un concorso pubblico ai residenti nel territorio di una determinata*

³ "...il legislatore dichiara applicabile (con disposizione di dubbia costituzionalità, in relazione alla potestà legislativa esclusiva riconosciuta alle Regioni in materia) la disciplina del conferimento incarichi agli esterni a tutte le amministrazioni pubbliche..." così **Oberdan Forlenza** in "Ruoli attribuiti in base alle esperienze maturate", Speciale Guida al Diritto sulla Riforma Brunetta, n. 47 del 28 novembre 2009;

⁴ **Pietro Barrera**, in "Norme a rischio di pratiche discrezionali e persino clientelari", cit.

regione o provincia, o addirittura di un Comune (e perché no di un quartiere, magari per assumere un “vigile di prossimità” o un operatore sociale “radicato nella sua comunità”?). Spero, attendo che la Corte sia investita della questione, in relazione ai principi stabiliti dagli articoli 51 e 97, ma anche ai valori fondamentali proclamati negli articoli 3, 4 e 5, e al limite insuperabile posto alle autonomie territoriali dal primo comma dell’articolo 120....”

Sorvolando infine sulla probabile (e già in atto: si vedano le vicende di alcuni importanti comuni del Lazio...) rincorsa all’ultimo treno delle progressioni verticali “già indette” alla data di entrata in vigore del decreto (il cui bando cioè sia stato già adottato) e che secondo gli interpreti più autorevoli potranno essere portate a termine secondo le vecchie regole entro il 31 dicembre 2010; deve osservarsi come critiche non minori sono state formulate, non senza ragione, nei confronti dell’art.54 del decreto (art.40 comma 3-ter del D.lgs. n. 165/2001): “*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*”: la mortificazione del ruolo dei sindacati, anche su base locale, conseguente al palese svuotamento dei valori della contrattazione, ci sembra in tal senso a dir poco eccessiva.

In conclusione, ci sembra opportuno riportare alcune illuminanti considerazioni di Antonio Naddeo, capo dip. Funz. Pubblica⁵: “*L’emanazione del decreto legislativo n. 150/2009, ..., segna l’avvio di un percorso complesso ed impegnativo, che vedrà gli attori del settore coinvolti in una sfida importante: riaffermare la fiducia della collettività nell’operato delle pubbliche amministrazioni e restituire valore alla figura del funzionario pubblico. Ciò sia mediante diffusione, nel relativo contesto, di una reale cultura dell’efficienza, del merito e dell’integrità, responsabilizzando il lavoratore pubblico, dirigente e non, sul proprio ruolo e sulla rilevanza della funzione che è chiamato a svolgere, facendo emergere, ove occorra, i demeriti rilevati; sia mediante una maggiore partecipazione del cittadino nella gestione dei servizi pubblici, rendendo possibile e concreto il controllo da parte dello stesso sull’utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la massima*

⁵ Da “lavoro pubblico, un’identità ritrovata” di **Antonio Naddeo**, su Guida al Pubblico Impiego, Speciale Riforma Brunetta.

trasparenza delle informazioni che riguardano l'organizzazione, i costi dei servizi, i trattamenti economici erogati.....”.

Abbiamo visto all'inizio di questo intervento, come il decreto 150/2009 si muova in un'ottica di nuova centralizzazione di alcune materie, e che molte delle disposizioni in apparenza più innovative non siano altro che una versione aggiornata e rivisitata di principi e norme che dalla L. 241/90 in poi fanno ormai parte integrante del modello di Pubblica Amministrazione italiano; suggerisce Naddeo:”... *Di efficienza, economicità ed efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché di trasparenza e di partecipazione del cittadino, si parla e si scrive da circa un ventennio. Tuttavia in questi anni il sistema ha registrato settori in cui dette misure non sono state attuate nei termini indicati dalla legge.*

La responsabilità della mancata attuazione è da attribuire alle parti ed a come hanno interpretato il loro ruolo. Il vertice politico, la classe dirigenziale, i lavoratori pubblici, le organizzazioni sindacali avrebbero dovuto, ciascuno per la propria parte, contribuire a rendere efficienti le amministrazioni pubbliche ed i relativi servizi, considerando quale referente centrale e comune del loro agire soltanto la collettività...”.

“...La vera novità insita nella riforma Brunetta, infatti, è data non tanto dalle sue finalità, che non sono diverse da quelle già contemplate dalla normativa anteriormente vigente, quanto dal fatto di definire un apparato di misure, coerentemente articolato e disciplinato, che costringerà gli attori ad interpretare correttamente il proprio ruolo, neutralizzando eventuali strategie di ostruzionismo, prevedendo sanzioni che incidono sul trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, implementando un sistema di soggetti preposti alla valutazione che interagiscono tra loro e che danno conto del relativo operato anche alle associazioni dei consumatori, associazioni che a loro volta possono esprimere un contributo mediante valutazione dei servizi pubblici erogati alla collettività. Avere come referenti i cittadini diventa così inevitabile e non più trascurabile, anche grazie alle numerose misure in tema di trasparenza...”.

Ancora una volta quindi sembra lecito ritenere che l'unico modo per costringere la P.A. ad ottemperare ai nuovi compiti ed incarichi previsti dalla normativa di riforma del Pubblico Impiego, sia quello di prevedere controlli diffusi e sanzioni certe in caso di mancato adeguamento: e qui, per quanto concerne il settore degli Enti Locali, si aprirà certamente il dibattito sulla compatibilità della riforma con il Tuel vigente e con

l'emanando Codice delle Autonomie, nonché la questione della "tenuta" costituzionale dell'impianto "a doppia e simmetrica cedevolezza" previsto dal decreto per l'adeguamento alle proprie disposizioni, ed emergerà con sempre maggiore ed ingombrante gravità il *vulnus* apportato dalla riforma del 2001 del Titolo V Cost. al sistema dei controlli esterni ed interni sulle attività degli EE.LL.

Le grandi riforme di settore, si sa, evocano spesso problematiche di assetto di interi sistemi, cui non sempre sono in grado di fornire adeguate risposte e soluzioni durature...

Avv. Alfredo Assisi