

Proposte sulla pubblica amministrazione

Paolo Matteini, Laura Orsini, Alberto Piccio, Mario Ricciardi

La riforma della pubblica amministrazione ha avuto un grande impulso a partire dagli anni novanta, quando iniziò a risultare chiaro quanto un'amministrazione efficiente e moderna fosse necessaria per una seria e completa azione riformatrice del paese, e ha subito un'accelerazione durante il precedente governo di centro-sinistra, nella consapevolezza che l'azione riformatrice non si esaurisce nella formazione di nuove leggi, ma che esse, per essere realmente operative, hanno bisogno di una pubblica amministrazione che possa svolgere in pieno i suoi compiti istituzionali, divenendo così una risorsa strategica per l'attuazione concreta degli obiettivi di un governo che finalizzi la sua attività al benessere della nazione.

Parliamo di una pubblica amministrazione in grado di assumersi il compito di costituire il tessuto connettivo del paese, di garantire la coesione, l'inclusione sociale e, insieme, favorire e incoraggiare lo sviluppo sociale e imprenditoriale in un rapporto paritario e non meramente «elargitorio» nei confronti dei cittadini.

A distanza di ormai quasi un decennio dalle leggi Bassanini, è importante fare una riflessione che parta da un bilancio su come queste tematiche sono state attuate, implementate o modificate, e quanto di esse riesca a essere ancora attuale e propositivo.

* Paolo Matteini è dirigente Aran. Laura Orsini e Alberto Piccio sono funzionari Aran. Mario Ricciardi è docente di Relazioni industriali presso l'Università di Bologna.

Nell'ultimo scorcio della XIV legislatura, alcune persone che con vari compiti lavoravano all'Aran (gli autori di questo scritto) si riunirono più volte in modo del tutto informale per riflettere sull'esperienza contrattuale in corso, ragionare sui problemi di prospettiva ed elaborare alcune proposte. Le note qui pubblicate sono il risultato delle riflessioni allora condotte, attraverso anche il confronto con altri dirigenti e funzionari di pubbliche amministrazioni, ai quali va il nostro ringraziamento. La pubblicazione ha l'ambizione di dare conto, in forma molto sintetica, dei ragionamenti svolti, per fornire un contributo, consapevolmente parziale e provvisorio, al dibattito su questi temi in una fase politico-sindacale assai delicata e importante.

Le riforme degli anni 1997-98 avevano dato alla contrattazione collettiva nel pubblico impiego ampio rilievo. I compiti affidati alla contrattazione erano infatti molto vasti: gestione diretta ed esclusiva del trattamento economico, opera di «disboscamento» della «giungla normativa», modernizzazione e innovazione della macchina amministrativa.

La contrattazione doveva accompagnare la riforma del pubblico impiego sia mediante la contrattazione nazionale sia sul versante della contrattazione integrativa. In particolare, la contrattazione integrativa doveva permettere un adeguamento delle flessibilità organizzative interne per favorire non solo la modernizzazione, ma anche la capacità di risposta delle amministrazioni in territori diversi e con differenti esigenze di sviluppo.

Non si deve però dimenticare che tutta la riforma si basava su una impostazione a «cascata» o dall'alto in basso. Non a caso molto era stato speso sulla riforma della dirigenza e sul suo rapporto con il potere politico, rafforzando i suoi poteri rispetto alla gestione del personale ma, nello stesso tempo, sottoponendola a criteri di valutazione e di responsabilità (il giudizio sui risultati concreti della riforma e sui pesanti interventi legislativi successivi è questione importante, ma in questa sede sarà affrontata solo trasversalmente).

In questa impostazione dall'alto, ovviamente, grande peso era stato affidato al coinvolgimento in senso «confederale» delle organizzazioni sindacali. In effetti, se la riforma del pubblico impiego si doveva (e si dovrebbe) considerare, nei fatti, una vera e propria riforma istituzionale¹ per le conseguenze che può avere sullo sviluppo del paese e sulla sua capacità di offrire servizi moderni ed efficienti a cittadini e imprese, era evidente la necessità di un coinvolgimento e di un consenso delle maggiori confederazioni sindacali che, da alcuni decenni ormai, hanno assunto una caratteristica di rappresentanza degli interessi collettivi non solo dei lavoratori in quanto tali, ma anche di tutti i cittadini.

Nel pubblico impiego, poi, il coinvolgimento confederale era finalizzato (pur se non esplicitamente) a promuovere, anche nei sindacati di categoria e

¹ Non dimentichiamo che nella cosiddetta «bicamerale D'Alema» alle pubbliche amministrazioni era stata giustamente dedicata una sezione specifica, con l'obiettivo di prescrivere principi e indirizzi comuni cui improntare le strutture organizzative, in modo da farle corrispondere alle nuove esigenze dei cittadini. Di tale esigenza e dell'opportunità di costituzionalizzare tali principi non esiste, invece, traccia nel testo della «Riforma della seconda parte della Costituzione» approvato in seconda lettura dal Senato il 23 marzo 2005.

in quelli territoriali, nonché delle stesse amministrazioni, un'attenzione particolare al «convitato di pietra», terzo incomodo o parente povero che dir si voglia: il cittadino, normalmente assente nelle relazioni fra datore di lavoro e sindacati nel privato (al di là di nuove consapevolezze e suggestioni che rimandano al concetto di «impresa etica» di olivettiana memoria), ma che dovrebbe essere invece parte necessaria e forte nelle scelte e nell'orientamento della pubblica amministrazione.

Tutto questo era stato pensato cercando di dare una svolta e di modificare l'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico e il loro rapporto con il sistema politico. È opportuno riassumere in breve le questioni che erano sul tappeto negli anni novanta e che sono, per certi versi, ancora alla nostra attenzione.

In primo luogo, dobbiamo tenere conto del fatto che per molti anni le relazioni sindacali pubbliche sono state gestite direttamente dal «politico». Questo tipo di relazioni aveva, tra l'altro, rafforzato la convinzione che la frammentazione sindacale nelle pubbliche amministrazioni fosse espressione di un effettivo peso del sindacalismo autonomo, senza ovviamente arrivare a negare la forza di Cgil, Cisl e Uil. Questa convinzione, e le relazioni dirette con il ceto politico, hanno avuto effetti nella regolazione legislativa (la «giungla normativa» del pubblico impiego, per lungo tempo poco contrastata, di fatto, dallo stesso sindacalismo confederale), caratterizzata dall'emergere di spinte particolari e dalla più pura espressione dello «scambio». Scambio che non va interpretato, però, solo come semplice concessione o debolezza da parte della politica ma anche, in alcune fasi, come «politica di divisione» o, comunque, di addomesticamento di alcune posizioni sindacali.

Nella fase delle riforme della pubblica amministrazione, caratterizzate da un relativo accordo di massima fra gli schieramenti politici, il tradizionale rapporto diretto delle organizzazioni sindacali con la politica, l'agire di stampo lobbistico in Parlamento e il potere diffuso nelle amministrazioni, si è mutato in un loro coinvolgimento più radicale ma anche più «sindacale», in linea con la concertazione dell'accordo del luglio 1993.

Le confederazioni sono state parte integrante del processo, in maniera rilevante ma forse poco convinta nel primo decreto legislativo 29/93, in modo più significativo e caratterizzante nella seconda fase (1997-98).

Il sistema delineato dal d.lgs. 396/97, almeno in astratto, rispondeva a tutte le sfide: sistema di rappresentatività sindacale; nuove forme di rappresentanza e di coinvolgimento dei lavoratori; ridefinizione dell'Aran, del suo ruo-

lo e delle sue interlocuzioni con i differenti soggetti istituzionali e politici a capo delle diverse tipologie di amministrazioni; sistema contrattuale a doppio livello effettivo. L'impegno è stato enorme e le modificazioni altrettanto: non può essere taciuto, solo per citare un esempio, cosa abbia significato gestire il sistema di rappresentatività.

Sul versante datoriale, se osserviamo bene, il sistema non teneva tanto conto del bipolarismo politico, più o meno imperfetto, ma dell'incipiente e anch'esso imperfetto federalismo. È vero però che, superata la fase virtuosa del 1997-98, il conflitto interdatoriale, fra spinte federaliste e neo centralismo governativo, ha indebolito le amministrazioni e l'Aran, favorendo nuove incursioni sindacali e nuove relazioni dirette con i diversi soggetti politici.

Da parte sindacale si può dire che si è rapidamente esaurita la fase «confederale» della gestione del nuovo sistema a favore di una fase «categoriale» o «aziendale». Questo susseguirsi di fasi era giustamente implicito nella riforma (il peso confederale aveva accompagnato la fase legislativa, poi i contratti nazionali e lo svilupparsi della contrattazione integrativa avevano come parte naturale il sindacato di categoria e quello aziendale), ma c'è da chiedersi se non sarebbe stata possibile una migliore gestione di esso.

La tradizionale attenzione delle confederazioni ai macro-temi fra cui, sicuramente, la modernizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici da essa gestiti o controllati, si è scontrata con comportamenti sindacali in sede decentrata molto meno disponibili su questo terreno. È un atteggiamento fisiologico, è il mestiere del sindacato, ma è un fatto che, anche a causa della debolezza della controparte datoriale, sia per i problemi in sede politica – a fronte dell'oggettivo affossamento da parte del governo Berlusconi di una reale «politica dei redditi» – sia per l'inadeguatezza di parte della dirigenza, la percezione dei risultati ottenuti, che si è avuta all'interno e all'esterno della pubblica amministrazione, non è stata esaltante. Torna alla mente la profetica pessimistica valutazione (pochi giorni prima di morire) di Massimo D'Antona: «Contratti nuovi e contraenti vecchi»².

Questo tipo di situazione – deve essere detto per correttezza – era presente anche prima della vittoria del Polo nel 2001 o, almeno, la necessità di alcuni aggiustamenti del sistema poteva essere già individuata, soprattutto per quanto concerne un rapporto più virtuoso fra contratto nazionale e contrat-

² D'Antona M. (1999), *Contratti nuovi e contraenti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 493.

tazione decentrata, un maggior coordinamento fra centro e periferia ma, anche, tra governo, Regioni e Anci sulle politiche del personale pubblico, sui costi di esso, sull'effettiva capacità della contrattazione di favorire efficienza, efficacia e risultati delle amministrazioni pubbliche.

È indubbio, però, che questi anni di governo Berlusconi hanno reso la situazione grave e quasi ingovernabile attraverso una serie di interventi, spesso anche contraddittori fra loro, che si sono configurati come chiaramente regressivi.

Vi è stato un intervento legislativo, la legge 145/2002 che, nell'ampliare la possibilità di *spoil system* per la dirigenza, ha reso estremamente problematico il rapporto con questa parte, per certi versi decisiva, dei dipendenti pubblici. Questa legge, al di là delle sue previsioni specifiche, ha in realtà dato maggiore potere all'intervento politico su molti livelli dell'amministrazione pubblica, riportandola ai perversi meccanismi di scambio dei decenni passati, pur usando strumenti teoricamente pensati per tutt'altre intenzioni.

Ci sono stati, poi, anche altri più piccoli ma significativi interventi di leggi e leggine su materie che, secondo la riforma del 1997-98, dovevano essere delegate alla contrattazione collettiva. Sintomo, comunque, di un morde-re il freno rispetto a meccanismi che rendono meno facile l'invasione di campo della politica con la «p» minuscola. Non dobbiamo inoltre dimenticare il continuo intervento delle leggi finanziarie sui blocchi delle assunzioni, caratterizzate, peraltro, da una forte ricentralizzazione rispetto ai poteri di autonomia delineati dal Titolo V della Costituzione.

Sulla contrattazione collettiva, poi, l'unico interesse governativo è sembrato essere quello di ritardare il più possibile l'erogazione delle risorse per i rinnovi contrattuali, anche se tali ritardi comportavano la stipula di contratti che potevano solo attribuire risorse in funzione di recupero del potere d'acquisto, senza una benché minima capacità di scambiare parte della retribuzione con *performance*, risultati, efficienza. Il che, evidentemente, ha comportato una sostanziale delegittimazione delle funzioni dinamiche e quasi «istituzionali» affidate dalla riforma alla contrattazione collettiva.

La sensazione è quella di una pubblica amministrazione, se non allo sbando, certamente in gravissima carenza progettuale e di efficienza, il che, in una struttura così «elefantiaca», comporta necessariamente gravi conseguenze.

Da questa situazione non se ne può uscire, al di là di un nuovo governo, se non con la definizione di un «nuovo patto» fra i diversi attori. È necessario che si siedano insieme il governo, le Regioni, l'Anci, gli altri soggetti rap-

presentativi delle pubbliche amministrazioni e le parti sociali nelle loro varie articolazioni, i sindacati, a livello confederale e categoriale.

Un patto che, sul versante datoriale, definisca su una base effettivamente paritaria fra i diversi soggetti i percorsi virtuosi per ridare efficienza e capacità operativa alla pubblica amministrazione, eliminando sprechi di denaro pubblico, duplicazioni di competenze e delle spese di personale. Se vi deve essere un vero patto di stabilità interno, tale patto deve contenere obiettivi comuni e vincolanti senza imposizioni centralizzate, senza blocchi totali che favoriscono poi le deroghe e quindi le ingiustizie, gli scontri, impedendo azioni coordinate e concertate che mirino all'utilizzo e alla valorizzazione di tutto il personale pubblico.

Particolare attenzione deve essere posta alla questione del reclutamento. Su questo versante la situazione appare veramente grave, con l'ampliamento delle fasce di precariato che nel pubblico impiego storicamente, dopo un certo tempo, comportano immissioni massicce a tempo indeterminato e senza concorso (o quasi) e – come dimostrato da precedenti sanatorie – senza che ciò eviti il successivo riprodursi di rapporti di lavoro precari con effetti devastanti per la tenuta complessiva del personale pubblico. Deve essere chiaro che la flessibilità, nelle pubbliche amministrazioni, è funzionale alla loro efficienza e al soddisfacimento delle esigenze del cittadino e della società e, come tale, riguarda tutto il personale pubblico, a partire da quello già a tempo indeterminato che è e rimane l'asse portante della pubblica amministrazione. L'innovazione non si fa solo con i rapporti flessibili e i co.co.co. ma con tutto il personale pubblico e, anche, con una quota non abnorme di rapporti flessibili.

Altrettanto importante appare ricercare le modalità più consone per la selezione, la formazione e l'accesso alla dirigenza, perfezionando le attuali in modo da garantire la creazione di un *corpo* in grado di corrispondere alle nuove funzioni affidategli dalla riforma.

Si deve poi intervenire sui compiti della contrattazione e dei rapporti fra contrattazione nazionale e decentrata. In primo luogo va ridata certezza ai tempi della contrattazione, che significa anche dare certezza alla sua importanza. La questione se mantenere il quadriennale normativo e i due bienni economici o variare la tempistica contrattuale è questione meno appassionante di quanto sembra. Il problema è dare certezza ai tempi qualsiasi essi siano.

Si deve poi recuperare il senso della riforma sia del 1993 sia di quella del 1997-98, ossia dare alla contrattazione *di entrambi i livelli* il compito di mo-

tore e di premio dell'effettiva maggiore efficienza e efficacia, obiettivo che si lega a quella parte dell'accordo di luglio nei fatti rimasto disatteso, sia per il privato sia per il pubblico, di affidare alla retribuzione accessoria e aziendale (o decentrata) il compito di premiare i «risultati conseguiti». Il premio può essere anche parzialmente erogato dalla contrattazione nazionale (quando vi può essere una valutazione di effettiva maggiore efficienza di sistema) ma, comunque, l'attribuzione deve avvenire a consuntivo, sulla base di una concreta valutazione e verifica.

Questo comporta un sistema di valutazione dei risultati effettivo, possibilmente lineare ma soprattutto rivolto all'esterno, al cittadino, mentre attualmente, anche laddove esista un sistema valutativo, esso è in genere rivolto all'interno, autoreferenziale, per un atteggiamento congiunto sia delle amministrazioni sia dei sindacati a valutare la *performance* (se c'è, e spesso è dubitabile) solo internamente e quasi mai sulla base di effettiva quantità e qualità dei servizi e delle prestazioni erogati, utilizzando le difficoltà (che certo ci sono a individuare criteri affidabili) più come alibi che come ostacoli da superare.

Una proposta (ma ve ne possono essere altre) per favorire questo processo e per permettere le opportune verifiche potrebbe essere quella di sfalsare sia i bienni economici (o parte di essi) sia la contrattazione decentrata rispetto al contratto nazionale.

È altrettanto evidente, poi, che deve essere riequilibrata la forza fra le due parti contrattuali: attualmente l'Aran (o eventuali altri soggetti analoghi) va al tavolo negoziale con indirizzi e soprattutto disponibilità economiche nei fatti già conosciute dalla controparte. Questo impedisce un corretto gioco contrattuale, favorisce tendenze a spostare sul tabellare gran parte delle risorse finanziarie – svalutando opposte necessità ed esigenze – e condiziona l'andamento contrattuale anche negli altri comparti pubblici, imponendo analoghi esborsi e ripartizioni.

Deve essere trovata una soluzione, rispetto all'attuale procedura, per ridare efficacia alla contrattazione. Su questi punti e su altri è necessario un accordo fra amministrazioni e sindacati, un patto che sia valido anche nella più sperduta amministrazione e che non permetta, in sede decentrata, di ottenere ciò che non si è ottenuto in sede nazionale o, peggio ancora, di ottenere, rispetto al tavolo nazionale, più di quello che il sindacato di categoria in quella sede ha chiesto. Ciò comporta, ovviamente, una modificazione di atteggiamento della parte datoriale.

Come già ricordato, vi è la necessità di un comune sentire e di decisioni condivise fra soggetti come governo, Regioni e autonomie locali che la Costituzione considera ordinati su base sostanzialmente paritaria. L'atteggiamento condiviso e le sedi di codecisione e verifica costante devono essere definiti prima, e devono costituire l'asse portante della politica del pubblico impiego. Questo riguarda anche le norme da inserire in finanziaria. Devono essere evitati il più possibile, al di là della sede del patto e di eventuali momenti successivi di incontro, accordi e impegni, soprattutto di rilevante valenza economica (ci si riferisce all'accordo Fini/Frattini e sindacati del 2002 e all'ultimo accordo governo-sindacati del 2005 sui rinnovi dei contratti del pubblico impiego), che abbiano effetti indiretti ma rilevanti su altri comparti, senza che essi siano espressione di decisioni assunte insieme da tutti i soggetti istituzionali interessati.

Sino a oggi la funzione di coordinamento della parte datoriale era affidata solo all'Aran, come rappresentante negoziale unico di tutta la pubblica amministrazione. Pensiamo che la scelta del 1997 fosse giusta: un fattore di unificazione e, nello stesso tempo, di diversificazione di un settore pubblico che ha funzioni comuni su tutto il tessuto sociale del nostro paese. È certo, però, che se non funziona una cooperazione a livello politico e di indirizzo, non potrà funzionare quella a livello tecnico-negoziale. In realtà, se le decisioni, i mezzi accordi, le intese informali e gli atti unilaterali vengono decisi prima, più sull'onda di settoriali richieste sindacali e di contingenti necessità politiche che di un chiaro programma di sviluppo, ben poco di utile sarà poi possibile fare. È una consapevolezza che deve avere il nuovo governo di centro-sinistra e, con lui, le forze che lo sostengono.

Vari sono i punti della riforma che, come detto, per la prima volta hanno affrontato in modo organico tutte le tematiche delle pubbliche amministrazioni. Tra i vari punti ci è sembrato importante approfondirne alcuni, in particolare quelli che hanno maggiore incidenza sul personale della pubblica amministrazione, direttamente chiamato ad attuare concretamente l'azione della pubblica amministrazione e dal quale dipende poi, in ultima analisi, la realizzazione concreta delle riforme stesse.

Naturalmente, all'interno dell'approfondimento di punti qualificanti come dirigenza e contrattazione (reclutamento, ordinamento professionale, flessibilità e precariato saranno oggetto di un successivo intervento) non possono mancare valutazioni critiche sugli interventi e sull'operato del governo di centro-destra in relazione alle problematiche e all'attività

delle pubbliche amministrazioni, che hanno fatto arretrare il processo di riforma, come dimostra anche la ripresa della sfiducia del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, e che hanno ricreato un clima di recupero di vecchie politiche (vedi anche le sentenze della Corte di Cassazione e della giustizia amministrativa, che segnano il tentativo di riportare sotto il diritto pubblico materie attribuite al giudice ordinario dalla riforma del 1997-98).

Al di là degli interventi e dei suggerimenti proposti sugli specifici temi affrontati, si ribadisce come, per ridare impulso e fiducia al progetto, che nei principi e negli obiettivi originali mantiene la sua piena validità, sia fondamentale la ridefinizione di quel nuovo *patto*, precedentemente evocato, tra i diversi attori istituzionali e sociali, che riaffermi la centralità delle pubbliche amministrazioni e la valorizzazione del lavoro pubblico.

1. La contrattazione

Abbiamo alle spalle un quindicennio di riforma del lavoro pubblico a contare dagli anni della prima riforma del 1993, è quindi bene cominciare a riflettere su questa esperienza anche perché la riforma, nel suo impianto e nella sua stessa filosofia, è oggi messa in discussione. A tal fine è importante partire da un brevissimo richiamo (in parte già citato in premessa) a quelle che erano le condizioni di partenza, e le modalità, di metodo e di merito, attraverso le quali la riforma stessa prese vita.

Tali condizioni erano caratterizzate da un contesto di assoluta arbitrarietà nella scelta degli interlocutori sindacali da parte della politica, da una giungla retributiva e normativa, da un sistema di scambio tra politica e sindacati che aveva alla base una strategia di divisione e addomesticamento delle posizioni sindacali.

La riforma del lavoro pubblico nacque sull'impianto di un dibattito ultradecennale e maturò in una evoluzione continua, fatta di sperimentazioni e di correzioni alla luce dell'esperienza; ma maturò anche nel clima della concertazione sociale e fu parte integrante di quel processo che portò il nostro paese fuori dalla crisi economica e politica dei primi degli anni novanta.

Per quanto riguarda in particolare il settore pubblico, la trasposizione dell'accordo del 1993 ha necessariamente comportato il riconoscimento di alcune specificità, sia oggettive (ad esempio, le modalità per l'acquisizione del-

le risorse da destinare ai contratti) sia contingenti, collegate alla necessità di sviluppare unità di intenti tra amministrazioni e sindacato intorno all'obiettivo comune di una riduzione dei costi e di una ripresa di efficienza delle pubbliche amministrazioni, orientata sempre di più all'erogazione dei servizi e al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, che sono l'ulteriore punto di riferimento sotteso alla riforma. Lo scambio ha avuto come oggetto anche un ampliamento di poteri attribuiti al contratto, e per esso ai soggetti contraenti. È stato creato quindi un contratto forte, ampliando le materie a esso affidate, dando sia certezza delle risorse economiche, comprese quelle per la contrattazione integrativa, sia certezza delle procedure, anche temporali, della contrattazione.

Dall'altra parte, attraverso l'introduzione del principio di rappresentatività sindacale, si è ottenuta la garanzia di poter contrattare con sindacati che fossero sicuramente rappresentativi dell'insieme del pubblico impiego, che ne favorissero una visione più ampia e fossero quindi maggiormente attenti a legare le rivendicazioni economiche e la distribuzione delle risorse al comune obiettivo dell'efficienza. Questa operazione, iniziata a partire dal 1993 e perfezionatasi sia con i contratti successivi sia con interventi normativi fino al 2000, si è concretizzata attraverso alcuni momenti qualificanti: le modalità della verifica della rappresentatività per stabilire la rappresentanza sindacale e per definire quindi la validazione degli accordi, la costruzione di una vera contrattazione integrativa, la contrattualizzazione dei pubblici impiegati e la distinzione tra politica e gestione, che ha portato anche alla creazione di un organo tecnico (Aran) che rappresentasse le pubbliche amministrazioni nella contrattazione, per evitare la partecipazione diretta della politica.

Rispetto a questo quadro di riferimento è stata sicuramente:

- individuata la rappresentatività sindacale ed elette le Rsu sostanzialmente in tutte le amministrazioni;
- affidata al contratto la definizione normativa di tutte le materie precedentemente affidate alla legge;
- attivata la contrattazione integrativa in tutte le amministrazioni, con l'attribuzione di risorse da gestire direttamente attraverso i soggetti titolari della contrattazione stessa;
- ridisegnato l'ordinamento professionale.

Attraverso questi cambiamenti, è stato raggiunto l'obiettivo che ci si era prefissato? Certo, rispetto alle speranze iniziali il quadro può apparire delu-

dente e non vi è dubbio che in esso siano ravvisabili elementi di criticità, legati in alcuni casi alla mancanza di una forte volontà politica capace di guidare tale percorso e alla difficoltà di trasporre le innovazioni introdotte dai contratti nazionali in contesti locali spesso caratterizzati da culture amministrative e sindacali incapaci di recepirle. In altri casi, invece, gli elementi di criticità derivano proprio da come è stata data attuazione, sia da parte pubblica sia sindacale, alla contrattazione integrativa (che rappresentava forse la parte più innovativa, essendole affidato il compito di intervenire direttamente sull'erogazione dei servizi e l'efficienza organizzativa) e, al suo interno, all'attuazione del nuovo ordinamento professionale, che si presupponeva dovesse essere funzionale all'organizzazione del lavoro delle amministrazioni, utilizzando a questo fine le risorse aggiuntive attribuite alla contrattazione integrativa stessa.

Ma le criticità più rilevanti sono derivate dalle modifiche normative apportate dal precedente governo in relazione alle seguenti problematiche:

– il profilo dei controlli: con la modifica dell'articolo 47 comma 3 del d.lgs 165/01, infatti, si sono riportate sotto il controllo del governo anche le ipotesi di accordi contrattuali delle amministrazioni non statali, con l'aggravante che non sono neppure previste deliberazioni del Consiglio dei ministri entro tempi certi;

– i tempi contrattuali: oltre agli aspetti procedurali sempre più dilazionati e ai ritardi nell'emanazione delle direttive all'Aran, l'allungamento dei tempi si è spesso reso necessario anche per l'esigenza di acquisire, in corso di contrattazione, ulteriori risorse che coprissero il differenziale con l'inflazione reale enormemente sottostimata nei Documenti di programmazione. L'insieme di questi ritardi – come già detto – ha determinato la vanificazione dell'obiettivo della valorizzazione della produttività in quanto le risorse per i rinnovi contrattuali, acquisite in ritardo, sono state spesso riversate sul tabellare per coprire l'inflazione reale, oppure distribuite a pioggia dalla contrattazione integrativa che, sempre a seguito dei suddetti ritardi, si riduce a essere effettuata a consuntivo;

– i poteri del contratto: sono stati limitati con la riproposizione di leggi e leggine (vice-dirigenza, istituzione di comparti, attribuzione di indennità ad alcuni ministeri, oltre agli interventi sulla dirigenza che hanno riportato nuovamente alla fonte pubblica aspetti prima affidati al contratto), rimettendo in discussione il contratto come unica fonte normativa

1.1 Proposte

Sotto l'aspetto normativo, pertanto, sembra importante proporre limitati interventi correttivi che restituiscano al contratto dei dirigenti la sua centralità, anche restituendogli una valenza non solo economica, con la possibilità per i dirigenti di contrattare le risorse necessarie per il conseguimento degli obiettivi affidati; la ridefinizione, anche nel pubblico, della questione dei «quadri» (da disegnare in particolare per quanto riguarda professionalità specialistiche e tecniche, o comunque con una definizione più moderna delle aree professionali presenti nel pubblico), recuperando al suo interno la tematica della «vice-dirigenza».

Per quanto riguarda poi la «tempistica», abbiamo già osservato come il rispetto dei tempi contrattuali diventa essenziale in quanto la loro certezza comporta, oltre agli aspetti virtuosi sulle finalità contrattuali, la forte limitazione della politica dei due forni – spesso messa in atto dal sindacato nel momento in cui si allungano i tempi – per ottenere, contrattando direttamente con il governo o con altri vertici politici, risorse aggiuntive.

Fondamentale quindi risulta l'avvio della contrattazione in tempi che coincidano con le decorrenze del quadriennio normativo e del biennio economico, relativamente ai quali (anche se, come detto, senza alzare barriere ideologiche) sembra opportuno conservare l'attuale scansione; ciò che, eventualmente, risulterebbe più opportuno, sarebbe operare le verifiche per il recupero dello scostamento tra inflazione reale e inflazione programmata ogni anno anziché ogni due anni, anche se, in tal caso, si porrebbe il problema di come utilizzare le risorse che risultassero acquisite, con quali procedure e per quali fini. Sempre per garantire al massimo la certezza dei tempi si potrebbe pensare anche a piccole modifiche, introducendo magari il criterio del silenzio-assenso per quelle fasi procedurali che attualmente non hanno termini perentori.

Come già detto, il problema della certezza dei tempi si intreccia strettamente con il problema delle risorse disponibili, della loro conoscibilità e, conseguentemente, con il ruolo e i poteri contrattuali affidati all'Aran.

Fermo restando il fatto che è la legge finanziaria a definire le risorse per i contratti e che alle indicazioni della legge si conformano, in base al patto di stabilità, anche le amministrazioni non centrali per quanto riguarda le percentuali legate al recupero dell'inflazione, ci si chiede se non sia possibile non rendere conoscibile alla parte sindacale la quota delle disponibilità economiche destinate alla produttività e all'efficienza, in modo da garantire all'Aran

un margine di contrattazione che sia effettivamente finalizzato a quegli obiettivi e non considerato, dal sindacato, acquisibile a «prescindere». Questo, tra l'altro, sarebbe perfettamente in linea con l'accordo del luglio 1993 in base al quale le risorse per la contrattazione integrativa non esistono *a priori* ma sono acquisibili al momento della verifica, o almeno al momento della definizione degli obiettivi e delle finalità da raggiungere.

Con riferimento all'intero processo di contrattazione – nella consapevolezza della delicatezza della materia ma anche della sostanziale inferiorità della parte pubblica, costretta a «giocare a carte scoperte» al tavolo negoziale – utili osservazioni e suggerimenti tecnici sulle possibili soluzioni sono state avanzate già anni fa da Gaetano D'Auria³. Fermo restando che il bilancio non può nascondere una spesa prevista, sarebbe invece possibile stabilire «regole stringenti all'impiego delle risorse che si prevede di destinare ai rinnovi contrattuali», iscrivendo la spesa, anziché nella legge finanziaria, in un apposito «fondo speciale di parte corrente» che renderebbe sempre necessaria una diretta assunzione di responsabilità da parte del governo per autorizzare l'impiego di tali risorse ai fini della copertura degli oneri contrattuali. L'ipotesi, funzionale ad assicurare un utilizzo virtuoso delle risorse verificando preventivamente il contenuto dell'accordo contrattuale, era stata poi recepita dalla Commissione D'Alessio nello «schema di legge delega» elaborato nell'ottobre del 1996, che ha costituito la premessa per la seconda privatizzazione del pubblico impiego.

Certo, c'è da osservare che per rendere credibile e praticabile l'ipotesi sarebbe innanzi tutto necessario ricostruire il clima di «concertazione» di allora, con l'aggiunta che oggi ci sarebbero anche da verificare gli spazi percorribili in rapporto a un sistema delle autonomie che si è nel frattempo ridefinito, conquistando più ampie potestà. Interessa evidenziare, comunque, che già nella predisposizione della riforma il problema si poneva. Siamo convinti che l'esperienza del decennio trascorso ha confermato la giustezza della preoccupazione di allora e l'importanza di trovare vie d'uscita.

In conclusione, tornando alla certezza dei tempi, si tratta di operare in due direzioni: la prima, politica, che consiste nel non indicare un'inflazione programmata eccessivamente distante dalla realtà (peraltro nell'accordo di luglio

³ D'Auria G. (2001), *Contrattazione collettiva, spesa pubblica e controlli*, in D'Antona M., Matteini P., Talamo V. (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè.

si parla di «obiettivi comuni sui tassi di inflazione programmati»); la seconda, che consiste in un intervento precettivo che faccia partire la trattativa alla scadenza biennale o quadriennale, stabilendo l'invio all'Aran, in tempi rapidi e certi, degli atti di indirizzo, non appena approvata la legge finanziaria.

Relativamente ai «soggetti della contrattazione» il problema fondamentale è quello del Titolo V, tenendo conto di alcune contraddizioni evidenziate negli ultimi anni: da una parte, l'affidamento dei poteri di organizzazione alle autonomie locali (che ha portato alcuni commentatori a interpretare anche in senso estensivo la loro autonomia con la messa in discussione della stessa Aran), dall'altra, una progressiva ricentralizzazione operata attraverso le leggi finanziarie (blocco delle assunzioni, controllo sui contratti integrativi).

In relazione a questo si pone come centrale il problema dell'Aran e del suo ruolo rispetto al federalismo. Non si ritiene opportuno ipotizzare un superamento dell'Aran (o quantomeno delle finalità e dei principi costitutivi contenuti nel decreto legislativo 396/97) come soggetto unico di contrattazione per tutti i comparti, come garante della contrattazione nazionale, della coerenza fra i contratti di tutte le pubbliche amministrazioni, e quindi dell'assetto contrattuale complessivo, nel rispetto sostanziale dell'articolo 117 della Costituzione. Deve essere recuperata l'idea (già presente nel d.lgs. 396/97) dell'Aran come soggetto servente di *tutte* le amministrazioni pubbliche, nel rispetto di una visione costituzionale per cui Stato, Regioni e Comuni sono soggetti di pari livello della Repubblica.

Si tratta, quindi, di valorizzare il ruolo dell'Agenzia, con riferimento ai suoi altri compiti istituzionali contenuti nell'articolo 46 comma 2 del decreto legislativo 165/01, che già la pongono come soggetto di riferimento per tutte le amministrazioni locali, in funzione di assistenza e di ausilio, attraverso anche una sua più articolata presenza sul territorio, con la costruzione di rapporti più stretti con le amministrazioni territoriali anche per mezzo di protocolli di intesa che determinino le modalità con cui esercitare tali funzioni.

Inoltre si ritiene opportuno, senza dover ricorrere a variazioni normative, dare applicazione a quanto previsto dall'articolo 41 comma 5 del 165/01, con la stipula effettiva di appositi protocolli tra Aran e comitati di settore, che permettano scambi e confronti più frequenti e un rapporto più stretto e dinamico tra esigenze delle amministrazioni e contrattazione, definendo i poteri e le modalità d'intervento reciproche sia al momento della definizione degli atti d'indirizzo sia in relazione ad aspetti della contrattazione che

presentino criticità, e abbiano bisogno di trovare, attraverso un comune confronto, punti di equilibrio e di mediazione che permettano un indirizzo coeso nella gestione delle politiche contrattuali pubbliche.

2. Il contratto come strumento di gestione della pubblica amministrazione

Il contratto collettivo deve soddisfare due interessi: quello dei lavoratori, di avere un giusto compenso e giuste tutele; quello della parte datoriale, di garantire un'amministrazione efficiente, efficace ed economica, che eroghi i servizi ai cittadini. Si tratta quindi di vedere se i contratti e l'attuale struttura della contrattazione hanno favorito, in maniera equilibrata, il raggiungimento di tali obiettivi. In particolare, i punti di verifica non possono che essere: rapporto tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa, nuovo ordinamento professionale, relazioni sindacali (livelli, soggetti, ambiti, materie).

2.1 Relazioni sindacali

Nel tempo le relazioni sindacali sono state sottoposte a normazione eccessivamente di dettaglio, che ha provocato un eccesso di modalità attraverso cui le relazioni stesse si esercitano – contrattazione, concertazione, consultazione, informazione preventiva o successiva, forme varie di partecipazione (ad esempio, i comitati) – con l'attribuzione a ciascuna di esse di materie che a volte si sovrappongono e si confondono.

L'articolazione organizzativa delle varie amministrazioni, con la presenza o meno di uffici di livello dirigenziale, ha determinato un numero di livelli di contrattazione spesso superiori ai due livelli dell'accordo del 1993, anche in questo caso generando fenomeni di ripetizione o riproposizione di voci e materie contrattuali già trattate a livello più alto e a volte definite e gestite in modo diverso.

Sarebbe quindi necessario e opportuno sistematizzare le relazioni sindacali (senza contrarre il loro ruolo di garanzia di partecipazione), rendendole funzionali all'obiettivo dell'efficienza organizzativa degli uffici, quindi riportando sia i livelli sia le materie nei luoghi dove il potere organizzativo abbia la potestà di esercitarsi effettivamente, tenendo ovviamente conto delle disomogeneità delle amministrazioni pubbliche (un conto è parlare di una «scuo-

la», in cui ogni istituto è dotato di autonomia e il dirigente è dotato di pieni poteri, un conto di un ufficio ministeriale distaccato che, pur avendo un dirigente e una Rsu, ha esclusivamente poteri di micro-organizzazione).

Il secondo aspetto è quello della semplificazione delle relazioni sindacali stesse, in cui si rende necessario ridurre all'essenziale la suddivisione tra materie da affidare alla contrattazione e materie da affidare alle altre forme di relazioni sindacali, e rendere vincolante l'impossibilità di contrattare materie non affidate alla contrattazione al fine di evitare l'attuale confusione, che produce, fra l'altro, anche un depotenziamento dell'autonoma potestà dirigenziale e conseguentemente dell'autonomia decisionale del dirigente.

Infatti, concludere con un verbale di accordo una concertazione non è di per sé inammissibile, purché sia chiaro che si tratta di una scelta e di un potere che spetta esclusivamente all'amministrazione, non certo di un obbligo.

2.2 Rapporto tra contrattazione nazionale e integrativa

Anche alla luce del federalismo il Ccnl deve essere snello e servire principalmente a garantire tutele generali, normative e salariali, a iniziare dal recupero del potere di acquisto. È infatti alla contrattazione integrativa che deve essere affidato il compito di gestire le risorse in modo tale che esse permettano il raggiungimento dell'obiettivo che, per il lavoratore, sarà quello di un incremento retributivo legato a una maggiore produttività, per le amministrazioni, sarà poter organizzare gli uffici e gestire il personale nel modo migliore per garantire il pieno raggiungimento delle loro finalità istituzionali.

È su questo versante che spesso non è stato raggiunto l'equilibrio tra incentivazione e risultato, ed è su questo versante che occorre trovare modalità nuove che non possono prescindere da una nuova analisi del momento della valutazione, del controllo degli obiettivi e dell'attribuzione degli incentivi solo dopo il loro raggiungimento. A tal fine è essenziale la valorizzazione degli uffici di controllo interno e dei nuclei di valutazione.

Sempre con riferimento a un utilizzo virtuoso della contrattazione integrativa, occorre porsi il problema dei soggetti titolari della contrattazione stessa. Si tratta di capire se la scarsa capacità (o cedevolezza) contrattuale e di gestione della contrattazione integrativa da parte della dirigenza, derivi da un'intrinseca incapacità di esercitare i poteri del privato datore di lavoro o se sia condizionata da eccessivi vincoli che possono essere di natura normativa e/o politica.

Rispetto a quest'ultimo punto, ancora una volta si riconferma essenziale un corretto rapporto tra politica e dirigenza attraverso l'affidamento a que-

st'ultima di risorse commisurate a obiettivi chiaramente indicati nelle direttive politiche, talché il dirigente debba gestire tali risorse (quindi anche il personale) in modo funzionale al raggiungimento del risultato.

Specularmente, da parte sindacale, c'è da chiedersi se nel calare la contrattazione dal livello nazionale a quello locale non si sia persa completamente l'aspirazione a un utilizzo corretto delle risorse e delle materie contrattuali affidate a quel livello di contrattazione: in questo senso non possiamo non porci il problema di come far recuperare all'operato delle Rsu un ruolo di garante nell'attuazione dei principi stabiliti dal contratto collettivo nazionale in modo che tale strumento, così come era nato, consenta ancora il coinvolgimento dei pubblici dipendenti nel processo di riforma della pubblica amministrazione.

Si potrebbe pensare all'opportunità di definire quali requisiti e modalità siano necessari per la validazione degli accordi integrativi in relazione al rapporto fra i titolari di parte sindacale (Rsu e organizzazioni sindacali territoriali firmatarie del contratto collettivo nazionale), tenendo presente che relativamente alla validazione si pongono numerosi problemi: si tratterebbe, infatti, di valutare come calcolare l'eventuale 51 per cento che rende valido l'accordo, sapendo però che le Rsu agiscono come soggetto unitario e che il peso delle organizzazioni sindacali dovrebbe essere poi calcolato su base territoriale e non di comparto. E poi, basterebbe la sola firma della Rsu senza quella del sindacato? E nel caso invece in cui fosse necessaria la firma dei sindacati, è soltanto in relazione a loro che si calcola il 51 per cento?

Sembra anche opportuno evitare, nel caso di grandi amministrazioni, l'eccessiva frantumazione delle Rsu: in questo senso (ma ciò spetta evidentemente all'autonomia sindacale) potrebbe essere prevista l'elezione al loro interno di un esecutivo che contratti a livello aziendale e garantisca la coerenza dell'applicazione del contratto integrativo anche presso gli uffici decentrati. In tal modo, fra l'altro, si renderebbe più semplice garantire che i livelli effettivi di contrattazione siano veramente due.

3. Alcune riflessioni sulla dirigenza

I principali obiettivi della riforma 1997-98 – la distinzione tra indirizzo politico e gestione dirigenziale, la capacità di scelta programmatrice del vertice politico, i maggiori poteri alla dirigenza, la valutazione dei suoi risultati, la rivalutazione del ruolo del dirigente come gestore efficiente e oculato di tutte

le sue risorse (umane, strumentali e finanziarie) – sono ancora validi ancorché non raggiunti in tutto o in parte. Per certi versi si può addirittura ritenere, come detto in precedenza, che alcuni di questi obiettivi sono stati stravolti o utilizzati per fini del tutto opposti a quelli di partenza.

Per facilitare l'analisi e per una più compiuta valutazione cerchiamo di sintetizzare le questioni, che riteniamo principali:

1 – In via preliminare deve essere chiaro che vi sono, nel settore pubblico, tipologie dirigenziali molto diverse, per modalità di assunzione e per poteri, differenze dovute sia a motivazioni di carattere storico sia alle specificità dei differenti settori della pubblica amministrazione. Ciò comporta anche una differente rilevanza nel rapporto tra le varie tipologie di «vertice» (sia esso elettivo oppure di nomina o derivazione politica) e la dirigenza; differenza che, a volte, produce effetti anche relativamente alla distinzione tra indirizzo e gestione che, peraltro, risulta già indebolita da diversi fattori, soprattutto in quanto è fortemente carente da parte dell'organo politico l'attività di programmazione, e manca l'assunzione precisa delle responsabilità legate al programma. Questo anche per una diffusa carenza nella definizione degli obiettivi e la conseguente successiva impossibilità o incapacità di collegare il programma generale (quando c'è e non è una semplice «lista della spesa» o dei sogni) con l'implementazione del programma specifico, articolato per settori di intervento e attività. La definizione degli obiettivi è potestà del politico e del vertice, il quale deve definirli non tanto e non solo in base alla sua necessità di avere consenso, ma in relazione della loro attuabilità e della loro utilità, tenendo presente che la gestione della macchina amministrativa, di cui non conosce bene le risorse, non spetta a lui.

Nella definizione degli obiettivi il ministro (o il presidente regionale o il sindaco), ovviamente, si avvale anche del concorso dell'amministrazione e sarebbe necessario che tale rapporto sia ben bilanciato in modo che gli obiettivi non siano solo i sogni del politico o gli obiettivi stabiliti dalla stessa dirigenza (magari calcolati al ribasso, solo su ciò che si ritiene di poter raggiungere senza sforzi evolutivi). Ovviamente le direttive impattano anche con i meccanismi di gestione, ma la gestione concreta poi deve essere affidata esclusivamente all'amministrazione. Pensiamo, pertanto, sia utile costruire strutture di cerniera, rivedendo magari gli uffici di diretta collaborazione, che dovrebbero sviluppare principalmente la funzione di indirizzo e costruire una rete efficace di reciproca comunicazione per la verifica dell'attuabilità degli indirizzi programmatici.

2 – Ripensare l'art. 24 del 165/2001, come modificato dalla legge 145/2002. Prima della modifica operata dalla 145/2002, nel contratto del dirigente dovevano essere definiti gli obiettivi da raggiungere, e all'interno di esso erano anche stabilite le risorse finanziarie, strumentali e umane, che gli erano assegnate per poter raggiungere tali obiettivi. Con la modifica del 145/2002 si perde il lato programmatico insito nel contratto, che doveva essere contrattato direttamente con il dirigente. Attualmente questi elementi vengono determinati direttamente dal ministro (o comunque dal vertice) con un atto datoriale unilaterale, e il contratto contiene invece solo la parte economica. Nello stesso tempo era stata eliminata la durata minima (recentemente reintrodotta con un minimo di tre anni). Tutto ciò ha comportato, soprattutto negli ultimi anni, la perdita di un'efficace griglia di valutazione su cui valutare effettivamente l'operato del dirigente, e ha favorito la possibilità, per il vertice politico, di gestire più liberamente, troppo liberamente, gli incarichi. Riscontriamo la necessità di tornare a un accordo che contempli, al di fuori degli obiettivi «macro» definiti dal politico, la possibilità, per il dirigente, di contrattare le risorse per il raggiungimento di obiettivi specifici. Il rapporto fra obiettivi credibili e risorse assegnate rappresenta, inoltre, la garanzia di poter effettuare una valutazione oggettiva dell'operato del dirigente e della sua capacità di gestione delle risorse che lui stesso, all'atto della firma del contratto, aveva considerato adeguate.

3 – In relazione al punto precedente, si deve considerare che le risorse economiche sono vincolate dalle attività (salvo esplicite scelte politiche a favore di questo o quel settore di attività) e che il dirigente ha scarsi poteri di scelta sul personale. Il 165/2001 stabilisce che al dirigente vengono attribuite risorse, delle quali quindi dovrebbe avere piena disponibilità, ma che di fatto sono vincolate. In sostanza, è molto limitato l'esercizio di quei poteri che la legge invece gli attribuisce. Questo per interventi normativi (vedi leggi finanziarie), scelte di vertice spesso al di fuori delle necessità concrete degli uffici, talvolta anche per un eccessivo potere della contrattazione (soprattutto per quella di secondo livello, che in alcuni casi cerca di travalicare quanto stabilito dalla stessa contrattazione nazionale).

4 – Selezione e formazione della dirigenza. È necessaria una riflessione su quale tipo di dirigenza serve e su come si può garantire l'acquisizione di professionalità effettivamente utili alla pubblica amministrazione. Storicamente la figura dirigenziale nella pubblica amministrazione è meno definita di quella presente nel privato, pur rivestendo, secondo quanto indicato nella rifor-

ma Bassanini, un compito assolutamente centrale, di snodo e di fulcro dell'innovazione. Se questa è la funzione che si vuole sia svolta dal dirigente è necessario, allora, che sempre più la valutazione delle sue «doti» debba essere rivolta a verificare anche qualità – come quelle manageriali e di *leadership* – che non sempre possono essere valutate con l'accertamento operabile con il tradizionale concorso. Sembra utile a tal fine privilegiare – rivedendo eventualmente l'eccessiva lunghezza dei tempi per il suo espletamento, ma anche aumentando le percentuali a esso riservate – il sistema di accesso rappresentato dal corso-concorso di reclutamento aperto che ha introdotto fattori valutativi nuovi.

5 – Indirizzo, controllo, verifica e relazioni sindacali. Su controllo e verifica i sindacati sono sempre più garantisti e rigidi (favoriti in questo anche da operazioni politiche spregiudicate). Attualmente si tende a disegnare macrogriglie omogenee per i contratti di tutte le aree e per tutte le tipologie di amministrazioni, rendendo anelastico il sistema. Occorrerebbe, al contrario, definire sistemi di valutazione flessibili e nello stesso tempo più efficaci, aderenti al concreto e collegati alla specifica funzione/missione dell'amministrazione e/o ente, in modo che il controllo esca dalla onnicomprensiva genericità e sia in grado di esercitarsi sulla reale attività. Si tratta, quindi, di disegnare controlli che contengano in se stessi elementi di oggettività tali da farli considerare, oltre che efficaci, «di per sé» garantisti.

Relativamente ai controlli interni si deve rilevare che, come può evincersi anche dalle ultime relazioni della Corte dei Conti al Parlamento, il sistema non è ancora correttamente e sufficientemente avviato per resistenze culturali, per difetto di metodologie, per il persistere di impostazioni obsolete da parte del potere politico, che tende ad assumere anche le prerogative gestionali nonostante i precetti normativi di separazione tra politica e gestione.

Ne derivano pesanti conseguenze sulla riforma della dirigenza, le cui funzioni avrebbero dovuto invece essere implementate ed esaltate da questo nuovo sistema, le cui norme prevedono che, sulla base delle elaborazioni dei dati e delle determinazioni del servizio di controllo interno, vengano individuate le risorse necessarie da mettere a disposizione dei dirigenti per l'attuazione dei programmi a essi affidati, restando ai dirigenti medesimi il potere di utilizzarle nella combinazione ritenuta migliore. In linea di principio, cioè, i risultati dovrebbero essere correlati alle quantità di risorse attribuite, consentendo una valutazione, anche a fini retributivi, relazionata ai risultati conseguiti.

Per una inversione positiva della situazione sopra descritta sono perciò auspicabili collegamenti fra forze politiche e sindacali, nonché stretti confronti con la categoria per trovare soluzioni condivise e attuabili concretamente.

Alcuni degli interventi correttivi potrebbero riguardare l'affidamento della materia del controllo strategico ad apparati istituzionali esterni e di sostegno per le amministrazioni, distinguendoli sulla base dei rispettivi riferimenti istituzionali, secondo i poteri attribuiti dal Titolo V della costituzione (amministrazioni centrali, Regioni, autonomie locali), dotati delle strutture flessibili di un'agenzia, strettamente collegati con i rispettivi referenti (Presidenza del Consiglio dei ministri e responsabili politici delle amministrazioni, conferenza dei Presidenti delle Regioni e rispettivi presidenti, Anci ecc.), allo scopo di attivare meccanismi e procedure razionali e omogenee per l'esercizio della funzione di indirizzo politico amministrativo e per il monitoraggio e il controllo dei risultati.

In particolare, si dovrebbero individuare criteri di partecipazione e di *auditing* per tecnici, rappresentanti dei lavoratori e rappresentanti organizzati degli interessi esposti all'impatto delle decisioni, nonché degli utenti, per esprimere pareri e proposte sia sulle direttive di inizio anno sia sui provvedimenti correttivi da intraprendersi in condizione di incertezza, urgenza, carenza di mezzi e risorse a disposizione, segnalati dai controlli di gestione o dalla dirigenza.

Questo nuovo organismo, in quanto esterno, amplierebbe i risvolti di autonomia delle funzioni di controllo strategico. Il controllo di gestione dovrebbe ovviamente permanere presso ciascuna amministrazione.

Relativamente ai servizi di controllo interno, attualmente incardinati negli uffici di *staff*, si rende necessaria una riflessione sulla possibilità di attenuare gli aspetti di fidelizzazione che derivano dall'essere sottoposti allo *spoils system*; in ogni caso al loro interno dovrebbero operare esperti riconosciuti della materia unitamente a dirigenti interni. Ciò varrebbe a coniugare l'esperienza e la conoscenza strettamente tecnica della materia istituzionale con la necessità di avvalersi di personale che ben conosca le nuove metodologie del controllo e le sappia applicare. Il servizio dovrebbe essere poi essere supportato da tecnologie informatiche a rete, con gli uffici di controllo di gestione e da un servizio statistico adeguato. Si darebbe così più ampia incisività alla struttura e alle sue determinazioni.

6 – Incentivi del dirigente. Su questo argomento i problemi sono molteplici:

- Come può essere verificato e controllato il raggiungimento del risultato? Se la percentuale retributiva legata all'indennità di risultato è bassa, anche

l'importanza dell'attività di controllo dei risultati diminuisce. Non c'è più incentivo né per chi deve controllare né per chi deve raggiungere i risultati.

– Quali possono essere gli indicatori per la valutazione? Deve essere tenuto presente che non possono essere uniformi come se tutte le pubbliche amministrazioni fossero uguali, ma, ugualmente, devono tenere conto della specificità di esse.

– Incentivi in senso sanzionatorio o in senso premiale? Comunque sia gli incentivi devono essere apprezzabili, altrimenti non servono.

– Rinnovo dell'incarico, spostamento in un incarico diverso, rescissione degli incarichi, sono tutti elementi che si legano alla valutazione del risultato.

Gli incentivi (positivi o negativi) dovrebbero sostituire o ridurre fortemente l'ambito delle sanzioni attualmente legate alla responsabilità dirigenziale (il mancato rinnovo dell'incarico o lo spostamento ad altro incarico), mentre dovrebbe rimanere, ovviamente, il caso limite della rescissione del contratto. Le sanzioni attualmente previste per la responsabilità dirigenziale hanno, nei fatti, acquisito o una funzione «ricattatoria» (insieme alle possibilità di *spoils system*) oppure sono eccessive, legate più allo stato patologico del rapporto dirigente-vertice invece che al lato fisiologico di stimolo, di incentivazione, di correzione dell'operato dirigenziale. Il primo passo in questa direzione sembra possa essere individuato, come detto sopra, nel rafforzamento degli «uffici di controllo interno» riaffidando a essi la funzione, inizialmente prevista ma quasi mai esercitata, di accompagnare l'operato delle amministrazioni con funzioni correttive, di ausilio, di suggerimento, in modo da permettere una valutazione *in itinere* da cui far derivare anche l'attribuzione di incentivi ugualmente «in corso d'opera», accanto a quelli annuali «a consuntivo». Ci sembra utile, infatti, insistere sul lato premiale (o su quello punitivo) legato alla retribuzione e non allo *status*. Quanto detto si intreccia con l'aspetto sanzionatorio, da collegare a meccanismi premianti da inserire nel contratto, quindi si intreccia con le relazioni con il sindacato. La parte mobile per i dirigenti di seconda fascia (quelli di prima hanno il contratto più rigido) è pari a circa il 15 per cento del salario, la parte relativa al risultato – che dovrebbe risultare la più importante o, comunque, avere un «peso» consistente – è (secondo dati comunicati di recente dall'Igop) solo di circa il 6 per cento nei ministeri, mentre varia dal 4,2 all'8 per cento negli enti locali. Tutto ciò, evidentemente, rende poco appetibile ma anche poco significativo il raggiungimento del risultato, sia che lo si voglia attribuire come merito sia che lo si voglia utilizzare in una logica sanzionatoria. Ha pre-

valso una volontà ipergarantista del sindacato (non da solo, a ben vedere)⁴, per cui il raggiungimento o meno del risultato poco sposta a livello economico. Per poter lavorare sulla premialità o sulla sanzionabilità delle risorse è necessario che le risorse attribuite o da sottrarre per il risultato siano apprezzabili in tutte le aree dirigenziali, nelle quali invece esiste attualmente una certa differenza (senza contare che in tutte le aree, ma specie nei ministeri, sussistono anche forti differenziazioni fra questa o quella amministrazione e/o ente circa le risorse disponibili per l'attribuzione delle indennità di posizione e di risultato e, quanto inferiori sono le risorse totali, tanto più si tenderà ad attribuirle per la parte fissa della posizione).

Come si interviene sui contratti? Ci dovrebbe essere una redistribuzione perequativa delle risorse e si dovrebbe rendere meno automatica una parte del risultato che, ricordiamo, è regolamentato dai contratti integrativi, ma anche questo impatta con le autonomie sindacali. A nostro avviso – come più volte detto – è importante, per tutto il sistema, far leva sul lato economico ai fini del raggiungimento del risultato, questo deve riguardare tutte e due le fasce della dirigenza per poi, a cascata, avere riflessi anche per i dipendenti non dirigenti. Lo scambio risultati-retribuzione, sulla base del loro effettivo conseguimento, è l'asse portante della riforma.

7 – Devono, quindi, essere definiti criteri certi su come rilevare il raggiungimento degli obiettivi tenendo naturalmente conto delle differenze tra le varie pubbliche amministrazioni. La valutazione diventa più difficile per le amministrazioni che non erogano servizi ai cittadini, ma queste comunque possono essere valutate per la loro efficienza. L'efficienza è un criterio generale di valutazione per l'amministrazione come lo è l'efficacia, però in alcune amministrazioni è poi difficile individuare criteri più specifici che tengano conto delle loro particolarità. Le distinzioni, allora, si potrebbero fare in relazione a ciò che viene erogato.

Fondamentale, poi, è l'affermarsi di una pratica di rapporti «triangolari» e, quindi, l'attivazione di rapporti non casuali con l'utenza per la verifica del suo grado di soddisfazione quali-quantitativa dei servizi, che divenga anche parametro da utilizzare per la valutazione e l'attribuzione degli incentivi di ri-

⁴ Si vedano a tale proposito le norme contrattuali definite sulla base degli atti di indirizzo emanati dai Comitati di settore che, nel caso di mutamento di incarico, prevedono il mantenimento o la riduzione minima del 10 per cento rispetto all'importo precedentemente in godimento per la posizione ricoperta. Questo, in particolare nelle amministrazioni con una dotazione del «fondo» esigua, determina nei fatti il blocco di qualsiasi ricambio funzionale.

sultato. Si dovrebbe, perciò, specialmente per quelle amministrazioni che erogano servizi, operare attraverso una griglia che preveda una valutazione interna (sull'efficacia delle procedure) e una dell'utenza (sul risultato). I sistemi valutativi, di conseguenza, dovrebbero essere costruiti in relazione alle funzioni e ai compiti propri dell'amministrazione (l'ente – ma anche il dirigente – si qualifica per ciò che fa e su questo si effettua la verifica).

La verifica del raggiungimento degli obiettivi è un elemento su cui le organizzazioni sindacali intendono avere voce in capitolo. Questo, con determinati limiti, può essere giusto ma le relazioni sindacali devono essere orientate a evitare valutazioni uguali per tutti, pur in situazioni e funzioni fortemente differenziate. Nello stesso tempo, deve essere considerato che l'attività di un dirigente dipende anche dalle interrelazioni con altri soggetti dell'amministrazione, e ciò deve essere valutato e valutabile (nell'ottica, comunque, della limitazione dei passaggi e delle duplicazioni procedurali). Nei ministeri attualmente (ma anche in altri enti come alcune Regioni e grandi Comuni) si assiste ancora alla duplicazione di strutture e procedure, e alla parcellizzazione di esse. Deve essere ricordato, fra le riforme poi disattese, che la precedente allocazione delle competenze, con riorganizzazione delle strutture, aveva determinato anche una riduzione dei ministeri (competenze omogenee allocate in un unico ministero), successivamente l'accorpamento degli uffici per materie omogenee aveva ridotto i passaggi e la parcellizzazione, in questo modo rendendo anche la valutazione più semplice. Con il governo di centro-destra si è tornati indietro.

8 – Quando si parla di valutazione non si può non parlare di organizzazione e di capacità di fare organizzazione. Lo studio continuativo e coordinato della macro-organizzazione e dell'organizzazione del lavoro deve essere una priorità delle amministrazioni, favorendo la costituzione di strutture in grado di fornire tali competenze in modo coordinato anche alle amministrazioni medio-piccole spesso carenti di professionalità specifiche. Per i ministeri la questione è più problematica ma bisogna ridurre tempistiche e procedure, e il conseguente esubero di personale va poi gestito a livello di macroorganizzazione e non a livello di singole articolazioni dirigenziali. Si potrebbe pensare all'opportunità di costituire – rispettando i livelli istituzionali, le potestà e le funzioni attribuite ai sensi del Titolo V della Costituzione – strutture e strumenti che abbiano la competenza di analizzare e il potere di intervenire, nell'interesse generale, sull'organizzazione complessiva di tutte le pubbliche amministrazioni, tenendo conto delle loro articolazioni. In parte

l'attribuzione di questi compiti è già prevista, sia attraverso il coordinamento esercitato dal Dipartimento della Funzione pubblica sulla mobilità del personale e quello attribuitogli per il governo di eventuali esuberi, sia attraverso le potestà di coordinamento e di programmazione esercitate complessivamente, e in particolare per la sanità, dalle Regioni unitamente al loro potere di attribuzione della competenza su varie materie alle autonomie locali, sulla base del principio di «adeguatezza». Si potrebbe pensare a una ulteriore struttura in grado di attuare il principio di «leale collaborazione» fra livelli istituzionali diversi, che richiedono però un coordinamento per l'esercizio di competenze affidate a uffici che trattano materie intrecciate fra loro, ma che dipendono da diversi livelli istituzionali. Ciò che risulta ancora scoperto e che dovrebbe essere implementato e affidato a un qualche organismo *ad hoc* è la possibilità di proporre processi di *re-engineering* delle procedure e delle strutture organizzative.

9 – Problema della riduzione dei costi interni e delle spese, che riguarda l'allocazione delle risorse economiche e umane, nonché i costi relativi ai tempi. Se il dirigente agisce veramente con i poteri del privato datore di lavoro, non può prescindere dalla valutazione dei costi. Però con la legge 145/2002 questo potere è stato sottratto al contratto individuale, che ora contiene solo la parte economica, quindi appare non essere più un elemento costitutivo, fondante e qualificante del rapporto dirigente/vertice politico. Ancora una volta, riprendendo quanto affermato al punto 2, si riafferma la «centralità del contratto» anche per garantire la responsabilizzazione del dirigente nell'utilizzo delle risorse attribuite e nel legare la valutazione del risultato ai «costi di gestione». Peraltro è ancora diffusa, nella cultura di molti dirigenti, l'importanza attribuita alla dimensione dell'ufficio ritenuta elemento costitutivo della propria importanza. Ciò comporta una scarsa attenzione alla produttività del personale e all'ottimizzazione delle risorse finanziarie e strumentali mentre, nell'idea originaria della riforma, era considerato valore prioritario quello della capacità di coinvolgimento, di valorizzazione e del pieno e funzionale utilizzo del personale.

Ovviamente anche in questo caso si pone un problema di relazioni sindacali, di struttura della retribuzione e di poteri dirigenziali. Per favorire il maggiore impegno quali/quantitativo dei dipendenti il dirigente deve avere più ampi poteri retributivo/incentivanti (anche per quanto riguarda il «peso» della sua valutazione in materia di sviluppo professionale) e poteri disciplinari (per quella parte dei dipendenti volutamente indisponibile a un minimo di

prestazione lavorativa utile). Il problema che si pone è particolarmente delicato poiché investe una materia legata alla contrattazione e all'attuale struttura delle relazioni sindacali. Si tratta di capire quale sia il reale potere dei dirigenti, cui sono state attribuite risorse umane da gestire, a fronte di materie trattate e regolamentate «a monte» dai contratti nazionali e da quelli integrativi; di quanto sia per loro davvero possibile intervenire esercitando «i poteri del datore di lavoro privato» e di cosa debba essere eventualmente proposto per garantirlo.

10 – Nel medesimo tempo il dirigente dovrebbe essere valutato anche per come utilizza le risorse umane, su quanto coinvolge, motiva e fa produrre le persone che lavorano con lui. In questa prospettiva il meccanismo è opposto: non valgo di più perché ho 100 persone, ma sono invece valutato meglio se dimostro che posso lavorare altrettanto bene e posso raggiungere gli obiettivi con 30 ben motivate persone. In questo caso le 70 persone che non mi servono più devono essere formate e riallocate, ma questo non può essere un problema del singolo dirigente, deve essere affrontato e risolto a più alto livello.

11 – Bisogna partire da una considerazione: abbiamo dipendenti che in termini quantitativi sono nella media europea, ma una parte di essi sono inefficienti, devono quindi essere riallocati e, dopo adeguata formazione, utilizzati nelle strutture in cui servono. Chi è messo in mobilità (che nel settore pubblico non ha il significato di licenziamento ma quello, più letterale, di trasferimento in altri settori o in altri enti) ha diritto alla riqualificazione professionale. Il diritto alla formazione deve essere considerato un diritto generale di tutti i dipendenti, in particolare di chi è messo in mobilità. È necessario, inoltre, utilizzare al meglio le risorse economiche, non diminuirle ma utilizzarle in forma virtuosa. Questo al netto dei rinnovi contrattuali. Dalla lettura delle finanziarie degli ultimi anni è facilmente percepibile la spinta iniziale, quella degli anni 1997-98, a un rinnovamento più mirato, poi si è passati ai tagli generici al personale, mentre non si è provveduto a una razionalizzazione delle spese, eliminando quelle inutili. Nessuno pensa a licenziamenti di massa che nessun governo si potrebbe permettere (e che sono una contraddizione rispetto ai rilevanti compiti che una pubblica amministrazione moderna dovrebbe svolgere), ma la questione del personale va vista come un problema comune di tutte le amministrazioni, quindi mobilità tra le amministrazioni, erogando incentivi che possono essere coperti con i risparmi. Questa questione deve essere affrontata come problema comune delle pubbliche amministrazioni e risolta in una prospettiva di utilizzo comune delle risorse.