



La legge delega Renzi-Madia in dirittura d'arrivo: come saranno congegnati i decreti delegati?

di Antonio Zucaro

La delega per la riforma delle amministrazioni pubbliche, nel testo approvato alla Camera, è all'esame del Senato per la seconda lettura, ma la prassi consolidata ci dice che sarà approvato senza ulteriori modifiche. Perciò, questo testo, che abbiamo pubblicato sul sito, è quello che sarà pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

Al riguardo abbiamo già pubblicato su questo sito le osservazioni di Guido Melis, che in gran parte condividiamo. Non possiamo esimerci, tuttavia, dall'esprimere le nostre valutazioni su alcune questioni, carenze e rischi in ordine ai temi di interesse dell'Associazione, anche in vista della elaborazione dei decreti delegati che dovranno comunque essere sottoposti al parere delle Camere.

Molto dipenderà, infatti, da questi decreti, dalle soluzioni che troveranno ai problemi che le norme di delega lasciano aperti, dalla qualità della loro formulazione, dai rinvii a ulteriori Regolamenti. Innanzi tutto per le innovazioni che vanno in una direzione condivisibile, come l'istituzione dei ruoli unici o l'affermata centralità della valutazione, col rischio sottostante, ancora non scongiurato, che nell'intreccio tra procedure di valutazione e collocazione nel ruolo unico vengano lasciate ai vertici politico-amministrativi consistenti possibilità di rimozione discrezionale di dirigenti sgraditi. Possibilità - ripetiamo anche in questa sede - che sono fuori del dettato costituzionale. Sul punto il testo, nel corso del confronto parlamentare, ha visto l'intervento dei sindacati e delle Associazioni dei dirigenti (tra cui la nostra) ed ha subito alcuni ritocchi. L'ultima versione è lievemente migliorata (l'art. 9, 1° c., lett. h, prevede che il collocamento in disponibilità presso il ruolo unico dev'essere *successivo a valutazione negativa*). Sul punto sarà bene mantenere la massima attenzione.

Per altri versi, la normativa delegata sarà importante per risolvere alcune ambiguità, o criticità, del testo della delega, come quelle relative all'accesso ed alla formazione. Appare incomprensibile, in primo luogo, la distinzione tra " corso concorso " e " concorso *tout court* " di accesso alla dirigenza: stessi requisiti e criteri, stesso titolo di studio, stesso periodo triennale di prova, riducibile in presenza di altre esperienze lavorative. Le sole distinzioni sono il " corso " previsto nella denominazione della prima modalità, ma solo lì, perché la relativa norma di delega non ne parla più; inoltre, la possibilità (*eventuale* ?!) di trattenere come funzionario il vincitore del " concorso " che non supera l' *esame di conferma*. Insomma, un pasticcio. Ma ancora più preoccupante è la prevista trasformazione della Scuola Nazionale di Amministrazione, che potrebbe anche cambiare la sua *natura giuridica* (consorzio, società per azioni ?), con il *coinvolgimento di istituzioni nazionali ed internazionali di riconosciuto prestigio*, evidentemente nella " governance " della Scuola medesima; inoltre, con la *possibilità di avvalersi per le attività di reclutamento e di formazione* delle medesime istituzioni. Il rischio evidente è quello di trasformare la Scuola in una sorta di " stazione appaltante " della formazione dei dirigenti pubblici (tutti, compresi prefetti e diplomatici) ad Università e Centri privati, per giunta partecipi degli organi di governo della Scuola stessa. Se la manina che scriverà il decreto delegato sarà la stessa (magari proveniente da una di queste *prestigiose istituzioni*) che ha scritto la norma di delega, ne vedremo delle brutte.

In ogni caso, nella valutazione di questa delega non si può prescindere da due questioni importanti, fuori dell' ambito della stessa ma tali da condizionare seriamente l' applicazione delle normative conseguenti.

Della prima abbiamo già trattato, anche su questo sito: gran parte della riforma sta nell' esercizio di un'altra delega, contenuta nell'art. 1 della legge n. 89 del 2014, i cui decreti dovranno essere emanati entro il 31 dicembre 2015. Questa norma ha rinnovato al Governo tre delle deleghe previste dalla legge 196 del 2009 e finora rimaste inattuato, ovvero quella per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, quella per la revisione della normativa in materia di contabilità di Stato, ed in particolare quella relativa alla struttura del Bilancio dello Stato, per la riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni. La legge n. 196 del 2009 ha stabilito la corrispondenza delle missioni, dei programmi, delle azioni in cui si articola il Bilancio, rispettivamente ai Ministeri (o ai Dipartimenti), alle Direzioni generali, agli Uffici dirigenziali di secondo livello; pertanto, la riorganizzazione di missioni e programmi prevista dalla delega rinnovata comporta la contemporanea ristrutturazione degli Uffici che vi corrispondono. Questa riorganizzazione verrà operata sulla base del principio di corrispondenza tra: funzione, ovvero gruppo di attività aventi un unico fine; ufficio,

ovvero struttura dell'amministrazione che quelle attività svolge; programma di spesa, ovvero l'insieme delle spese affidate a quell'ufficio per svolgere quelle attività. Principio fondamentale per garantire il controllo del Parlamento sulla gestione della spesa, anche attraverso il passaggio al Bilancio di cassa, nonché per assicurare la piena funzionalità degli uffici, operando quella profonda ristrutturazione degli apparati finora evitata anche grazie al mancato esercizio della delega contemplata dalla legge 196.

Questa delega non è stata coordinata con quella di cui all'art. 7 della nuova legge delega, che prevede la riorganizzazione delle strutture dell'amministrazione dello Stato avendo come unico criterio direttivo quello della "riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alla imprese", e come scadenza i dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

Il Senato, anche per iniziativa della nostra Associazione, alla fine della prima lettura di questo testo ha approvato un ordine del giorno che impegna il Governo a raccordare l'esercizio delle due deleghe previste dall'art. 1 della legge n. 89 del 2014 e dall'art. 7 di questa legge sia in termini temporali sia in termini di contenuti, arrivando alla redazione di decreti delegati unificati e coordinati, da sottoporre ad un unico esame delle competenti Commissioni parlamentari.

Bisognerà vigilare anche su questo raccordo, che - a ben vedere - è il cuore della riforma. Il rischio maggiore è che le deleghe provenienti dalla 196 vengano esercitate in termini di puro *maquillage* dell'esistente, affidando la ristrutturazione ai tagli lineari sugli uffici di supporto ed evitando di addentrarsi nel compito gravoso della ridefinizione vera delle missioni, dei programmi e dei corrispondenti Uffici. Compito che la Francia ha assolto con un lavoro di cinque anni, dopo la Loi organique aux lois de finances (Lolf), che ha previsto una analoga ristrutturazione già nel 2011. Dobbiamo sapere che la riforma amministrativa è questa, ovvero la funzionalizzazione delle strutture amministrative alle politiche pubbliche da realizzare, agli obiettivi da perseguire, ai risultati da raggiungere. E questo è decisivo anche per la dirigenza: in Francia, finito il periodo di avvio della Lolf, una legge del 2007 ha introdotto gli "*entretiens d'évaluation*" per valutare i funzionari, considerare con cura la realizzazione degli obiettivi e la capacità di ognuno di concorrere al risultato. Dopo, e in conseguenza, dell'aver sostituito l'amministrazione "secondo obiettivi" all'antica organizzazione per materie generiche e competenze gerarchiche.

Una seconda questione di capitale importanza è stata messa sul tavolo dalla recente sentenza della Corte Costituzionale del 24 giugno, che ha dichiarato l'incostituzionalità della continuazione del blocco dei contratti pubblici. Pronuncia

prevedibile, perché il sistema regolativo del pubblico impiego si fonda in buona misura sulla contrattazione ed il blocco dei contratti nazionali compromette questo fondamento, squilibrando il sistema. Per non dire dei risvolti economici, ragione prima del blocco, che ha fatto risparmiare all' erario oltre trenta miliardi in cinque anni, ma ha tagliato le retribuzioni reali dei dipendenti di oltre il dieci per cento.

Tuttavia, ora si pone un problema. La contrattazione del pubblico impiego è stata bloccata non solo perché costava, ma perché funzionava male, secondo l' opinione più diffusa. La distorsione è nata dalla carenza, nei processi negoziali, del datore di lavoro pubblico come controparte delle organizzazioni sindacali, lasciate così quasi padrone del campo, con l' ARAN che rappresentava queste più che le Amministrazioni. I conseguenti aumenti a pioggia, i passaggi a livello superiore garantiti a quasi tutti, la pratica impossibilità di sanzionare i fannulloni, hanno creato il clima favorevole al blocco, poi reso inevitabile dalle restrizioni imposte dall' Unione Europea. Inoltre, i paletti messi dalla legge Brunetta per limitare le distorsioni, ed in particolare il limite dei quattro comparti di contrattazione (rispetto agli otto vigenti), avevano paralizzato già prima del blocco il tavolo negoziale all' ARAN. Dunque, il problema ora è: come si riapre la contrattazione ? Con quali soldi, e soprattutto, ai fini di questo ragionamento, con quali regole ? Quelle formalmente in vigore, ovvero il D. lgs. 165 modificato da Brunetta, non hanno funzionato. Riaprire il tavolo con queste regole significa andare ad una nuova paralisi. Forse è questo che si vuole, ma se non è così occorre un intervento legislativo. Certo, quando si è concepita e poi discussa la legge delega non c'era ancora la pronuncia della Corte costituzionale, ma pure il problema avrebbe dovuto essere presente.

In realtà, la questione è spinosa, perché collocata nel mezzo della contraddizione tra opinione pubblica e pubblico impiego evidenziatasi con le polemiche sui fannulloni. Adesso, una ipotesi emersa sulla stampa parla di una maggior spesa di 1,3 miliardi di €. Forse troppi per l'opinione pubblica, ma - divisi per oltre tre milioni di dipendenti - pari a circa 400 € di aumento medio annuo lordo. Troppo pochi per motivare la stipulazione di contratti nazionali costretti entro i limiti delle norme di legge in vigore. La facile previsione, perciò, è che si finirà con l' erogazione dell' indennità di vacanza contrattuale. Conclusione provvisoria ed inadeguata, ma formalmente rispettosa della sentenza della Corte.

In realtà sarebbe possibile un altro sbocco. Se l'esercizio della delega sulla definizione di missioni e programmi portasse davvero alla ristrutturazione degli apparati amministrativi, questa da un lato libererebbe risorse e dall' altro dovrebbe essere materia di confronto con le organizzazioni sindacali. I nuovi contratti nazionali potrebbero costruire la cornice di tale confronto, da realizzarsi in sede decentrata anche con l' utilizzo di una parte delle risorse risparmiate. Naturalmente, la

riorganizzazione degli uffici andrebbe stabilita a monte, e il confronto - senza diritti di veto - dovrebbe svolgersi sull' organizzazione del lavoro, la mobilità professionale e territoriale, le nuove modalità di collegamento tra retribuzione e risultati. In ogni caso, occorreranno nuove regole.

Per concludere, in sintesi: la crisi del Paese richiede politiche pubbliche forti, davvero incisive. Queste richiedono amministrazioni in grado di realizzarle effettivamente, e perciò ristrutturate funzionalmente a missioni e programmi (non occorrono cinque anni: è un lavoro già avviato e che potrebbe avvalersi anche dell'esperienza francese). La ristrutturazione funzionale delle amministrazioni richiede una nuova fase di relazioni sindacali, anche per ottemperare alla sentenza della Consulta. Di tutto questo nella nuova legge delega non c'è nulla. Sui decreti delegati si lavorerà per migliorare il possibile e per limitare i danni, ma dobbiamo sapere che la riforma è altro. Saranno necessari altri interventi legislativi, e bisognerà cominciare a progettarli.

24 luglio 2015.