

IL DIRIGENTE PUBBLICO NELLE REGIONI

Gli assetti della Pubblica Amministrazione e della Dirigenza Pubblica sono oggetto di continui cambiamenti.

Il mercato globale, i contatti, gli scambi ed i confronti all'interno della Comunità Europea richiedono alla pubblica amministrazione di mettere in primo piano l'obiettivo di fornire servizi efficienti e di qualità con il minor utilizzo di risorse. A ciò si aggiunge la necessità di aumentare la produttività del lavoro pubblico e di risparmiare nell'ambito della spesa, per diminuire il deficit non solo del bilancio dello Stato, ma anche di quelli delle Regioni e degli Enti locali. Per questo sono necessari modelli gestionali ed organizzativi coerenti ed efficienti che mirino alla semplificazione, alla soddisfazione dei bisogni del cittadino utente, alla trasparenza ed alla comunicazione efficace, al risparmio economico, alla rivalutazione di tutte le risorse disponibili. Serve una programmazione puntuale per obiettivi e la verifica dei risultati ottenuti alla quale siano chiamate a partecipare le stesse comunità di utenti.

E' in realtà una vera trasformazione culturale del mondo della pubblica amministrazione e della dirigenza pubblica alla quale si chiede di passare da un modello verticistico, gerarchico, formalistico ad uno basato sulla responsabilità e sulla competenza professionale orientato verso il miglioramento continuo. In quest'ottica si sono succedute le riforme dagli inizi degli anni 90, con l'obiettivo di determinare cambiamenti che portassero ad un nuovo modello di dirigenza capace di assumere funzioni e poteri per una pubblica amministrazione che costi meno e faccia meglio, ma soprattutto capace di rispondere ai bisogni di realtà sociali in continuo mutamento che tendono a farsi più complesse e frastagliate. Ma poiché è difficile la trasformazione culturale del modo di essere e di fare pubblica amministrazione, si sono succeduti nel tempo moltissimi interventi normativi.

A partire dalla legge delega del 1992, il decreto legislativo 29 del 1993 sulla "privatizzazione" del pubblico impiego, la legge delega n°59 del 1997, il decreto legislativo n°30 marzo 2001 n. 165 alla legge n° 145 del 2002 ed infine al decreto legislativo 150 del 27 ottobre 2009 in attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15 senza dimenticare il decreto legge 78/2010, convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122. La situazione normativa attuale è molto complessa, per certi versi contraddittoria e in continua evoluzione soprattutto in relazione alla attuazione della riforma Brunetta sia nello Stato che nelle Regioni.

La legge 150 infatti, contiene disposizioni autonome insieme ad una serie di interventi correttivi del d.lgs 165/2001 e va ad incidere su alcuni aspetti in maniera dirompente rispetto al passato segnando una vera inversione di rotta (assetto della contrattazione e disciplina delle fonti); su altri aspetti, invece, amplia concetti già noti, ma attuati solo in parte (funzioni e responsabilità della dirigenza, merito e produttività). Sulla privatizzazione del rapporto di lavoro, sugli effetti positivi e negati, si può aprire una profonda riflessione. Certo è che negli anni passati l'esaltazione del privato ha dominato il pensiero politico e tecnico ed è stata vista come la panacea di tutti i mali per ottenere flessibilità dei mercati e delle strutture per incrementare produttività, efficienza e ricchezza. A conti fatti nel lavoro pubblico alla privatizzazione non è corrisposto un aumento della produttività e dell'efficienza del lavoro e per contro si è verificato un aumento della spesa pubblica relativa al personale rispetto a quella del lavoro privato, dovuto soprattutto alla perdita di controllo della contrattazione decentrata. La critica che si fa al sistema è quella di debolezza della parte pubblica, incapace di configurarsi come parte datoriale vera e propria; troppa accondiscendenza rispetto alle richieste sindacali, per ragioni di captazione del consenso; scarsa capacità di mantenere fermi i livelli di spesa, soprattutto a livello decentrato, dove mancano agenzie specialistiche per la contrattazione, e dove il contatto è più diretto fra organo di governo e parti sindacali.

A ciò si aggiunge la critica alla dirigenza che agisce in sede di contrattazione decentrata senza una vera autonomia negoziale e gestionale ed eccessivamente soggetta alle pressioni sindacali. Insomma la privatizzazione del rapporto di lavoro, secondo il legislatore riformatore, non ha portato benefici alla produttività del lavoro pubblico ed ha cagionato una crescita non prevista della spesa del personale. Il sindacato deve scontare dice il Capo Dipartimento della Funzione Pubblica Naddeo (insieme alle altre parti vertice politico, dirigenza, lavoratori pubblici), di essersi troppo relazionato con "la tendenza della maggioranza dei lavoratori a non essere valutati, ma a ricevere le massime elargizioni economiche, prescindendo dalla produttività eventualmente realizzata" tarando le sue azioni "sull'obiettivo di dare tutto a tutti" e "dimenticando l'interesse pubblico che sta alla base della funzione amministrativa". Da qui la riforma del sistema delle fonti contrattuali con l'obiettivo di delimitare decisamente il campo di intervento dei contratti, rassegnando alla legge ambiti di formazione del tutto riservati e non derogabili.

Da qui la riforma della contrattazione con l'obiettivo della semplificazione e della riduzione dei contratti nazionali. L'attacco al sindacato è forte e chiaro. L'aver ridotto il campo della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa ratione materie con il tentativo di ritornare ad una rigida ripartizione delle fonti già in passato ha dato scarsa prova di tenuta di fronte alle profonde connessioni esistenti fra la sfera organizzativa e quella gestionale; questo, insieme all'allargamento dell'area inibita all'attività negoziale in riferimento agli atti di organizzazione, sono l'indice del nuovo rapporto che si instaurerà con le forze sindacali. Il superamento del primato

della contrattazione porta di per sé ad un allontanamento delle parti sociali con il rischio di privarsi di uno strumento di gestione del personale essenziale ad accompagnare cambiamenti importanti quali quelli in tema di produttività, trasparenza e valutazione.

Il ridimensionamento dell'azione del sindacato va ben oltre le semplici affermazioni di principio: viene introdotta una norma che consente all'amministrazione di provvedere in via provvisoria nelle materie oggetto di negoziazione integrativa nel caso non si raggiunga l'accordo fino alla successiva sottoscrizione. E' come dire che ritorna la supremazia speciale della P. A. nel rapporto di lavoro in aperta contraddizione con il principio di contrattualizzazione e si introduce un elemento destabilizzante nel mondo delle relazioni sindacali che rischia di compromettere l'effettivo miglioramento della pubblica funzione. I danni di una simile impostazione che combatte la denunciata l'autoreferenzialità delle parti con altrettanta autoreferenzialità del Governo, stanno venendo tutti al pettine e la riforma nella sua attuazione pratica rischia di naufragare .

Gli ostacoli sul cammino sono tanti: il primo è costituito dalla manovra sui conti pubblici del ministro dell'economia Tremonti che blocca il rinnovo dei contratti del pubblico impiego per il prossimo triennio contrattuale fino al 2014; l'accordo governo e alcune forze sindacali sottoscritto il 4 febbraio scorso è un falso rimedio. Poi c'è la questione l'accordo con le OOSS sui nuovi comparti e sulle nuove aree contrattuali che direttamente coinvolge la dirigenza regionale in un abbraccio mortale con i medici. Mesi di trattative senza raggiungere alcun accordo perché la norma di partenza sconta una visione non condivisa e non concordata e non parlo solo delle organizzazioni sindacali, ma mi riferisco anche alle altre parti datoriali quali Regioni ed Autonomie Locali.

Come è noto si è partito con il progetto di due grandi comparti cui corrispondevano da un lato le amministrazioni regionali, gli enti locali e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale e dall'altro il resto delle amministrazioni pubbliche. Si è finito poi con fissare fino ad un massimo di quattro i comparti e le rispettive aree da definire con appositi accordi fra ARAN e Confederazioni rappresentative. Di fatto però due comparti/aree sono di fatto svincolati dall'accordo perché definiti già ipso iure: mi riferisco a "Enti locali e Camere di Commercio" e "Regioni e Servizio sanitario" dove comunque è riservata una apposita sezione contrattuale al servizio sanitario nazionale. Ciò discende dall'istituzione di un Comitato di Settore presso la Conferenza delle Regioni che ha competenza per il personale regionale, i relativi enti dipendenti e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale ed uno presso l'ANCI e l'UPI che ha competenza per i Comuni, le Province, le camere di Commercio e i segretari comunali e provinciali.

La situazione non rileva solo per la sottrazione della materia contrattuale, ma assume un valore pregnante per l'accentramento di tutto il procedimento negoziale e diventa un ostacolo insormontabile nell'area Regioni-Sanità. Si tratta infatti di mettere insieme dirigenze profondamente diverse ed eterogenee dal punto di vista delle professionalità e delle discipline contrattuali quali medici e dirigenti regionali, creando un insieme ingestibile che va avversato con forza. Altrimenti diventa indispensabile rivedere necessario le norme sulla rappresentatività della dirigenza. Non è così che si adegua il sistema contrattuale delle PP.AA. alla riforma costituzionale operata con la legge n. 3 del 2001. Per mantenere Contratti collettivi nazionali stipulati dall'ARAN anche nei settori di competenza regionale o a competenza ripartita, non si può non intervenire sulla struttura stessa dell' Agenzia, a partire dai suoi organi di vertice, per renderla effettivamente rappresentativa anche del sistema regionale e delle autonomie locali.

Sono sempre più forti in questa situazione le spinte a formare ARAN regionali uscendo dalla visione del contratto collettivo nazionale unico; d'altra parte nelle Regioni a Statuto Speciale già funziona un sistema autonomo e comunque in nessun caso sono previsti contratti unici con i medici né potranno essere impiantati stante le vigenti norme statutarie. L'ostacolo più forte in questo momento alla attuazione della riforma del lavoro pubblico, nel contesto delle Regioni, può esser individuato nei difficili rapporti del Governo con il sistema delle Autonomie e delle Regioni. Nel mezzo della ricerca della piena attuazione del sistema del federalismo, il Governo si muove, come parte datoriale, in completa autonomia dimentico dei rapporti di leale collaborazione e di necessario coordinamento fra i diversi livelli istituzionali. Gli accordi con le organizzazioni sindacali vengono sottoscritti senza la preventiva consultazione e senza alcun coinvolgimento delle Regioni (dall'accordo sul nuovo sistema contrattuale del 4 aprile 2009 a quello del 4 febbraio ultimo scorso, fino alle direttive) Ciò provoca disagi contrapposizioni e non agevola la soluzione delle problematiche in atto. Inoltre c'è il rischio di arrivare ad una pubblica amministrazione a due velocità: da una parte lo Stato e dall'altra le Regioni ed il Servizio Sanitario con regole e risorse ed incentivi diversi che portano a differire la stessa applicazione della riforma.

Se e come l'accordo sul nuovo modello contrattuale triennale e la riforma Brunetta influiranno sulle vicende della contrattazione è difficile dirlo per il momento. Si potrà forse verificare prima se interverranno cambiamenti nella contrattazione integrativa, dove va affermata con chiarezza la competenza della dirigenza come parte datoriale, ad evitare le situazioni, purtroppo assai frequenti, nelle quali sono gli organi politici di vertice delle amministrazioni regionali a trattare direttamente con i sindacati, comportamento, questo, che viola il principio di distinzione tra direzione politica e gestione amministrativa, stante l'indiscussa appartenenza della contrattazione a questo secondo ambito.

Per parlare della dirigenza delle Regioni si deve tenere conto che al complesso, sofferto e contraddittorio corpus iuris nazionale si sono aggiunti, e si continuano ad aggiungere, le normative a livello locale le cui competenze sono state ampliate con tutte le novità introdotte dalla riforma del titolo V della Costituzione (ampliamento della potestà legislativa regionale in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata allo Stato, riconoscimento alle Regioni della possibilità di entrare in diretto contatto con altri Stati o con Enti di altri Stati, introduzione del principio del parallelismo nello svolgimento delle funzioni amministrative, aumento dell'autonomia finanziaria, scomparsa dei controlli statali). La situazione normativa alla fine è così complessa e diversificata che ha spinto la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ad assumere, tramite l'approvazione di specifici documenti, un ruolo di coordinamento allo scopo di fornire linee guida per l'applicazione della normativa statale da parte delle Amministrazioni regionali, degli enti strumentali nonché degli Enti del Servizio Sanitario (vedi da ultimo il documento approvato il 10 febbraio sulla interpretazione del D.L. 78/2010).

La legislazione regionale è intervenuta ripetutamente sugli assetti organizzativi degli enti e sul ruolo del dirigente. Sta ancora intervenendo per recepire la riforma Brunetta. Innegabilmente uno dei punti focali della riforma del lavoro consiste nella definizione delle funzioni e del ruolo della dirigenza. La pietra miliare è il principio della separazione delle funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo, da quelle gestionali attribuite alla esclusiva competenza dei dirigenti. Dalla difficoltà di attuazione pratica di questo principio, peraltro recepito puntualmente in tutta la legislazione regionale, deriva il fallimento del sistema.

La separazione del potere politico da quello gestionale non ha dato i risultati sperati e la sottrazione della funzione di concreta gestione agli organi politici di fatto non ha pienamente operato per una serie di problemi: dalla complessità delle norme introdotte negli ultimi anni unita, alla pigrizia del Legislatore nell'affrontare l'argomento con una normativa chiara e definitiva sulla materia, fino alle prassi applicative. Agli organi politici, per bilanciare il potere operativo posto in capo ai dirigenti, viene dato il compito di affidare e revocare gli incarichi dirigenziali. In gran parte degli ordinamenti regionali la funzione si esplica con delibere della Giunta Regionale.

Gli incarichi ai dirigenti sono a tempo determinato (fissati per lo più nella durata di tre anni); l'assegnazione e la revoca degli incarichi soggiace a specifici criteri predeterminati fra i quali rientrano la valutazione della professionalità posseduta, i risultati conseguiti, la capacità di perseguire gli obiettivi fissati dagli organi di governo. Un sistema corretto nei principi sulla carta, ma che ha dato pessimi risultati nella pratica. Negli anni si è assistito al dilagare dello **spoil system** fondato su una malintesa "fiduciarità" del rapporto tra politica ed amministrazione che ha portato con sé una totale discrezionalità su nomina e revoca dei dirigenti, non solo apicali.

Questa malintesa interpretazione della privatizzazione ha determinato un fortissimo affievolimento dell'autonomia della dirigenza, che si è vista precarizzata nel proprio ruolo ed di conseguenza si è appiattita nell'espletamento delle proprie funzioni per conformarsi ai voleri ed alle aspettative dell'organo che l'ha nominata allo scopo di riottenere la conferma dell'incarico. La condizione di fatto in cui si è venuto a trovare il Pubblico Dirigente Regionale è quella ormai di dover rispondere del proprio operato, non tanto, come si dovrebbe, sulla base del dettato costituzionale che regola i doveri del pubblico funzionario, ma prevalentemente, sotto lo scacco di non veder più rinnovato il proprio incarico e o compromesso il proprio iter professionale.

Dall'altra parte gli organi politici hanno abusato del potere di nomina e revoca degli incarichi dirigenziali per fiaccare l'autonomia e la capacità organizzativa dei dirigenti, eliminando ogni frapposizione ad una gestione in nome e per conto. La riorganizzazione amministrativa, dopo il 2003 e, in particolare dopo le tornate elettorali, ha accentuato ed espanso, lo spoil-system anche oltre i vertici dell'Ente.

La prassi dominante nelle Regioni, poi, ha portato alla lottizzazione di ogni posto di funzione dirigenziale, non solo di vertice, ed anche subdirigenziale in occasione di ogni cambio di Presidente, Assessore o di maggioranza politica con una continua ed altalenante giostra di incarichi. Nelle Regioni, a differenza dello Stato, la dirigenza è articolata su un unico livello e si passa alle posizioni di vertice quasi esclusivamente in base all'appartenenza politica. Esiste, poi, sempre più marcatamente una separazione fra le strutture organizzative delle Giunte e quelle dei Consigli Regionali che arrivano ad essere a volte talmente autonome da divenire due enti separati all'interno della stessa Regione (i fenomeni distortivi così vengono raddoppiati).

A questo si aggiunge, stante l'autonomia organizzativa regionale, il diffondersi della pratica della **riorganizzazione amministrativa**, attuata spesso al solo fine di far cessare gli incarichi dirigenziali realizzando così uno spoil-system indiscriminato. Tutto ciò ha prodotto la corto circuitazione della struttura amministrativa, sempre più allo sbando con una gestione inefficiente ed il progressivo scivolamento verso la precarizzazione della dirigenza minando alla base il principio di indipendenza e separazione dall'organo di direzione politica.

Nel contratto collettivo di lavoro per il quadriennio 20002/2005 si tentò addirittura di inserire la fattispecie del licenziamento ad nutum per motivi organizzativi (unico esempio del pubblico impiego) al solo fine di far cadere alcuni incarichi dirigenziali. Di fatto a seguito delle riorganizzazioni si registra da tempo una forte contrazione del numero dei dirigenti in organico in tutte le Regioni. Altro aspetto della privatizzazione legato come corollario allo spoil system e fortemente utilizzato nelle Regioni è il ricorso ad **incarichi dirigenziali esterni**.

I dirigenti esterni avrebbero dovuto portare nuova linfa nella pubblica amministrazione, incrementare il livello delle professionalità e delle conoscenze tecniche in quei campi in cui l'organico regionale presentava particolari lacune. Sono stati invece una vera e propria arma nelle mani della politica per destabilizzare ancora di più la dirigenza di ruolo. Una classe dirigente ricattabile, parallela a quella ordinaria, solo formalmente tecnica, ma di fatto soggetta a logiche politiche ed a spartizioni partitiche. In questo modo sono stati coperti non solo i posti di vertice, ma anche posti di struttura bloccando in parte anche gli accessi attraverso pubblici concorsi. Una grande novità sul tema degli incarichi esterni, è la sentenza 324/2010 della Corte Costituzionale. La Corte afferma con chiarezza che la disciplina dettata dall'art 19 del D.lgs 165/2001 rientra nella materia dell'ordinamento civile e come tale di esclusiva competenza dello Stato e quindi sottratta alla legislazione regionale. Gli effetti di questo principio sono dirompenti in tante realtà regionali dove la normativa locale aveva elevato la percentuale di incarichi esterni ben al di sopra dell'8 e del 10% previsti dal citato art. 19.

Collegato al concetto di privatizzazione intesa come progressiva introduzione di logiche economiche nella gestione pubblica è anche l'attività di contracting della Pubblica Amministrazione. Il principio fondamentale sul quale si basa questo strumento è quello di far fare ad altre organizzazioni quello che sanno fare meglio in modo da ridurre i costi, migliorare la qualità dei servizi o delle attività di cui si ha bisogno e liberare così risorse necessarie per lo sviluppo di ciò che costituisce la vera attività dell'organizzazione. **La pratica dell'esternalizzazione** ha spesso portato nell'ambito delle amministrazioni regionali all'ulteriore depotenziamento della dirigenza. Nata come un'occasione per modernizzare la struttura e rispondere in maniera più efficace ed economica ai bisogni dei cittadini, l'utilizzo dell'outsourcing ha comportato nella concreta attuazione l'insorgere di una serie di problemi come, ad esempio:

- la perdita di controllo implicita nel decentramento all'esterno di determinate attività ;
- il possibile passaggio di competenze interne importanti verso l'esterno;
- il legame di dipendenza troppo stretto che si può instaurare con il fornitore esterno i possibili rischi relativamente alla qualità dei servizi offerti;
- la necessità di attivare complessi sistemi di relazioni e di controllo per poter ottenere risultati adeguati dall'esternalizzazione di attività e servizi;
- ma soprattutto l'esautorazione della dirigenza in capo alla quale rimane la responsabilità del soddisfacimento del bisogno pubblico senza più la capacità di intervenire;

In questa materia, non toccata fin'ora da nessuna riforma, va attuata una seria riflessione verificando i risultati fino ad oggi ottenuti in considerazione non solo delle funzioni e della responsabilità della dirigenza, ma anche tenendo presente che

l'eccessivo ricorso alle esternalizzazioni di servizi anche istituzionali e l'impiego ordinario di personale precario rappresentano elementi di grave criticità sociale sul funzionamento della pubblica amministrazione.

Il quadro fin qui delineato evidenzia come la indiscriminata applicazione del sistema dello spoil system, il depotenziamento della funzione dirigenziale, un malinteso concetto di privatizzazione della pubblica amministrazione, non ha dato fino ad oggi i risultati attesi e si rivelato un vero fallimento non solo per la classe dirigente, ma anche per l'intero sistema regionale. Sono stati prodotti effetti inquietanti sugli assetti organizzativi ed istituzionali; la gestione della cosa pubblica è stata sottoposta a sbandamenti, assoggettata a politiche ondivaghe ed episodiche che contrastano con i più elementari principi di efficacia e di efficienza. E' lo stesso principio costituzionale del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione che viene, nei fatti, fortemente compromesso.

Dopo i numerosi interventi interpretativi della magistratura volti a tutelare la dirigenza riaffermando la separazione del potere politico da quello gestionale (vedi in particolare le sentenze della Corte Costituzionale 103/2007 e 104/2007, nonché 161/2008) ora interviene la riforma Brunetta cercando di porre rimedio ai problemi connessi con l'attribuzione e la revoca degli incarichi dirigenziali; ma non bisogna dimenticare molte norme (ad es. il Capo secondo sulla dirigenza pubblica) sono scritte principalmente per riformare l'assetto delle amministrazioni statali e che quindi hanno bisogno di essere trasfuse ed armonizzate all'interno degli ordinamenti regionali.

Una delle questioni maggiormente delicate che riguardano l'applicazione del d.lgs 150/2009 è proprio il suo grado di vincolatività per gli ordinamenti locali e soprattutto per le Regioni che hanno autonomia legislativa ed organizzativa costituzionalmente riconosciuta. Occorre una analisi puntuale delle disposizioni contenute per verificare quali di esse costituiscono norme di dettaglio direttamente applicabili e quali sono principi ai quali l'ordinamento regionale deve adeguarsi. Finora le Regioni stanno provvedendo in ordine sparso; solo alcune leggi regionali hanno completato l'iter nei consigli regionali; molte sono ancora in discussione. In ogni caso si stanno privilegiando per lo più le misure di adeguamento al sistema di valutazione e di misurazione delle performance, stante i termini ultimativi stabiliti nella riforma. Pochi sono gli interventi regionali sulla struttura della dirigenza.

Occorrerà:

- rivedere il sistema dei criteri di conferimento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali allo scopo di evitare l'eccessiva discrezionalità, prevenendo bandi e procedure pubbliche per il conferimento, motivazione;
- limitare la discrezionalità delle nomine ai soli dirigenti a diretto contatto con il vertice politico adeguandosi ai principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale;

- legare gli incarichi al raggiungimento dei risultati, escludendo riconferme automatiche e prevedendo la possibilità di revoca in caso di mancato raggiungimento dei risultati;
- limitare il numero dei dirigenti esterni in attuazione del principio fissato dalla sentenza della Corte Costituzionale 324/2010;
- rafforzare l'autonomia della dirigenza e del ruolo di datore di lavoro.

La dirigenza viene rimessa al centro della attenzione ampliandone le sfere di competenza e responsabilità non solo in funzione degli obiettivi da realizzare, ma anche in relazione ad una corretta gestione ed organizzazione delle risorse umane assegnate.

Peccato che pur nella grande enfattizzazione del merito, la riforma non abbia previsto procedure di comparazione dei titoli alla base del conferimento degli incarichi dirigenziali ed in nessuna organizzazione regionale siano comunque state introdotte finora simili procedure. Questa è l'unica vera garanzia per eliminare definitivamente qualsiasi ingerenza politica e sostituire la discrezionalità con una valutazione obiettiva di requisiti e competenze, che ridia efficienza alla macchina amministrativa a tutela degli interessi della collettività ed in armonia con i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. La questione di base rimane sempre la stessa: come la classe politica sceglie i suoi dirigenti.

E' necessaria altresì una stabile dotazione organica della dirigenza, anche ridotta all'osso, partendo da fabbisogni standard per i servizi essenziali, che costituisca la vera spina dorsale dell'Ente, sia in grado di dialogare e rapportarsi con le strutture Ministeriali e Comunitarie all'esterno della Regione, e nel contempo assicuri la garanzia della continuità amministrativa per le funzioni istituzionali che devono essere comunque svolte a prescindere da risultati elettorali o turbative. Per una migliore organizzazione, vanno poi affrontate e risolte le problematiche relative alle **alte professionalità, alle posizioni organizzative e alla vice dirigenza**. E' necessario, stante le peculiarità di quest'area operare una distinzione dal restante personale.

Per il buon funzionamento delle amministrazioni regionali si dovrà fare in modo che il personale ad elevata qualificazione abbia un rapporto di lavoro (insieme di diritti e doveri) coerente con i compiti ad esso affidati e questo non è realizzabile all'interno di un contratto destinato al personale impiegato in quanto la maggior parte degli istituti giuridici, le responsabilità, la struttura della retribuzione devono essere adeguate ai compiti di alta responsabilità, alla elevata professionalità ed alla assunzione di responsabilità più vicine alla dirigenza che al comparto dei "livelli". Le vicende dei processi di riqualificazione, ripetutamente censurati dalla Corte costituzionale, stanno a dimostrare come, in un ordinamento contrattuale unico, le posizioni funzionali-retributive più elevate vengano utilizzate per far progredire

economicamente la massa dei dipendenti, mortificando funzionari e professionisti che in tali posizioni si sono collocati per concorso. Di particolare rilevanza è la problematica della Vicedirigenza introdotta dall'art.17bis del d.lgs 165/2001 che, a causa di una formulazione poco chiara del testo normativo originario, non è stata ancora correttamente applicata, ma il cui tema oggi è ritornato di attualità.

Ora più che mai appare necessario individuare soluzioni normative e contrattuali adeguate alla valorizzazione di queste specifiche funzioni. Punto fondamentale della riforma è quello relativo alla **valorizzazione del merito per miglioramento della produttività** nella pubblica amministrazione. I sistemi di valutazione interessano doppiamente la classe dirigente sia come parte attiva dei procedimenti in relazione al personale assegnato, sia come parte passiva soggetta direttamente a giudizio di valutazione da parte di un organismo esterno.

In tutte le regioni sono attivi da tempo meccanismi di valutazione, ma tranne poche eccezioni hanno quasi sempre portato ad una scarsa differenziazione dei risultati raggiunti dai singoli lavoratori con conseguente erogazione a pioggia dei compensi correlati. Il vero problema è la mancanza di un sistema di misurazione della produttività standardizzato ed accettato come modalità comune nella pubblica amministrazione. La misurazione della produttività è già un problema difficile nelle aziende, ancor più complesso diventa nella pubblica amministrazione specie quando non si producono servizi resi direttamente ai cittadini (come nelle aziende sanitarie) soggetti a prezzi o a tariffe; quali parametri adottare quando si producono prodotti non misurabili, non soggetti alle regole di mercato o tali da dover essere resi obbligatoriamente anche a condizioni non favorevoli?

Per altro si ha una sensazione diffusa di una bassa produttività del lavoro pubblico anche se non esistono elementi concreti per provare effettivamente tali affermazioni. D'altra parte gli strumenti di misurazione fin qui posti in essere nelle Regioni così come nella pubblica amministrazione in generale, hanno dimostrato ampiamente la loro inadeguatezza, sono incentrati prettamente sulle caratteristiche autoreferenziali, senza riscontri né confronti con l'esterno. Quasi mai sono stati sviluppati canali di comunicazione con portatori di interessi esterni, la voce dell'utenza (interna e/o esterna) non rientra fra gli elementi di valutazione. Ulteriore elemento di debolezza è rappresentato dalla mancanza di specifiche competenze professionali nel campo della valutazione della performance. La scelta dei componenti dei NIV regionali spesso si basa su criteri di conoscenza e appartenenza politica prescindendo da requisiti di competenza professionale; la valutazione che ne deriva si svolge in una ottica formalistica-burocratica solo per salvare gli aspetti legati alla erogazione della retribuzione di risultato. Inoltre i risultati arrivano ben oltre la scadenza degli incarichi dirigenziali in modo da non poter essere utilizzati per i nuovi conferimenti.

Su questi aspetti la riforma opera una vera svolta e le Regioni devono aggiornare i loro ordinamenti. La nuova valutazione parte da un approccio trasversale alla struttura misurando sia la performance organizzativa in riferimento alle politiche

attivate dalla amministrazione per il soddisfacimento dei bisogni della collettività, sia la performance individuale tenendo conto che uno degli obiettivi della riforma è quello aumentare il controllo sociale sull'operato della pubblica amministrazione. Nella misurazione inoltre si deve tenere in massimo conto l'apporto individuale operando differenziazioni che hanno una diretta ricaduta sul riconoscimento del trattamento economico. Per le Regioni non valgono direttamente le tre fasce di merito previste dalla riforma per le amministrazioni statali, ma vige comunque l'obbligo dell'attribuzione della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento accessorio ad una percentuale limitata di personale dipendente e dirigente.

Dovranno essere inoltre introdotti standard oggettivi di qualità con riferimento a prestazioni fra loro omogenee per favorire la comparazione anche fra diverse amministrazioni. La valutazione si svolge con un percorso a cascata, già in uso nelle Regioni, il cui fulcro poggia sulle nuove competenze degli Organismi Interni di Valutazione sui quali la Commissione CIVIT svolge una sorta di vigilanza e raccordo. Sono inoltre definiti specifici requisiti per la nomina degli OIV in modo da assicurare indipendenza di giudizio e piena autonomia dalla politica.

Sul sistema della valutazione e del merito si gioca la parte più importante della riforma; i mutamenti della normativa regionale ed i nuovi regolamenti di valutazione saranno il banco di prova per verificare l'attuazione del d.lgs 150/2009 all'interno delle Regioni, tenendo conto che l'accettazione della differenziazione nella erogazione dei premi deve poggiare sostanzialmente su sistemi di valutazione costruiti in maniera tale da valorizzare realmente le performance individuali. Ma all'orizzonte della riforma ci sono diverse problematicità determinate dal blocco della contrattazione pubblica e ancor più complicate dal recente accordo del 4 febbraio scorso in base al quale gli effetti dei nuovi sistemi di valutazione e premiali potranno incidere solo sulla parte di retribuzione alimentata da risorse aggiuntive rispetto a quelle già erogate. Le Regioni e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale che non possono incrementare i fondi del salario accessorio, ai sensi del D.L. 78/2010, non potranno di conseguenza attuare la riforma se non con il prossimo rinnovo del contratto collettivo dopo il 2013. Significa questo che lo Stato con risorse aggiuntive applica i nuovi sistemi premianti e le Regioni e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale senza risorse incentivanti sono fuori del processo di riforma? E' necessario un chiarimento.

D'altra parte che il sistema stenta a partire è dimostrato anche dalle critiche mosse dal prof. Micheli, membro del CIVIT, rassegnando le proprie dimissioni dalla Commissione stessa. L'impressione è che i difetti dell'impianto originario della riforma sono peggiorati in sede di attuazione dove gli adempimenti burocratici rischiano di appesantire ancor di più le amministrazione a scapito della richiesta efficienza del sistema. Ma soprattutto concentrare l'attenzione sul discredito dell'apparato burocratico e sulla critica alla dirigenza, che dovrà svolgere una parte fondamentale per far decollare la riforma, nello stesso modo in cui il Ministro Brunetta ha lanciato l'attacco ai fannulloni, alla lunga non produce buoni frutti.

Si finisce col “deprimere la reputazione ed il senso di appartenenza di tanti dipendenti pubblici”, si fa della valutazione individuale e della sanzione il fulcro dell’azione e si dimentica che premio e sanzione non sono altro che strumenti per migliorare i servizi pubblici, unico vero interesse dei cittadini. Per questo è necessario e prioritario intervenire sulle leve motivazionali del personale e la dirigenza sa bene quanto questo compito sia difficile e quanto diventi addirittura impossibile se si getta discredito su tutto l’apparato pubblico.

Credo che in questo momento di crisi etica e di sistema, la prima e più importante azione da fare sia ridare importanza al lavoro pubblico ed ai tanti lavoratori che ogni giorno si impegnano duramente sul proprio posto di lavoro. Agire sul sistema motivazionale e su quello formativo per la creazione di valore nel lavoro pubblico. Proviamo a ricominciare ridando rispetto e dignità ai lavoratori; basta con i “fannulloni”. La legge sulla valutazione non è sufficiente da sola a riformare il sistema; è necessario un profondo cambiamento culturale e comportamentale sull’importanza della programmazione, dell’agire per obiettivi, sulle regole e sul merito. Servono regole precise e trasparenti, serve una buona gestione organizzativa, serve una corretta programmazione, serve un organismo veramente indipendente qualificato e neutrale per valutare.

Senza un costante confronto con il sindacato l’obiettivo non potrà essere realizzato. Il miglioramento dell’Amministrazione non dipende solamente dall’operato della sua Dirigenza, per quanto professionalmente impegnata, ma soprattutto dalle scelte e dalle decisioni che gli Organi Politici adottano e di cui i dirigenti sono gli attuatori.

Saluti,

San Martino di Castrozza, 27 febbraio 2011

dott.ssa Silvana de Paolis
(Segretario nazionale DIRER)