

# L'applicazione della legge cd Brunetta

di Arturo Bianco

[www.marcoarelio.comune.roma.it](http://www.marcoarelio.comune.roma.it)

Il 15 novembre, quindi poco più di 4 anni fa, è entrato in vigore il DLgs n. 150/2009, cd legge Brunetta. E' possibile, ma soprattutto è assai utile, trarre un primo bilancio della sua concreta applicazione nei punti di forza e di debolezza. Valutazione che deve astrarsi dai pregiudizi positivi o negativi se vuole essere utile. Sicuramente si deve confermare che la concreta applicazione ha dimostrato da un lato l'importanza del provvedimento che, unitamente alle leggi cd Bassanini della fine degli anni 90 ed alla privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, costituisce il tentativo di riforma più incisiva del funzionamento della pubblica amministrazione. Il giudizio di massima che sembra potersi trarre è che sia stato compiuto qualche passo concreto, ma molto piccolo, in una direzione positiva di miglioramento delle capacità operative delle pubbliche amministrazioni.

## UNA RIFORMA DIMEZZATA

Si deve subito evidenziare che la riforma cd Brunetta è stata sostanzialmente "dimezzata" dalla legislazione successiva, ed in particolare dal DL n. 78/2010. Infatti, buona parte delle misure dettate in materia di relazioni sindacali, quelle che la dottrina ha sintetizzato come la ripubblicizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e la pubblicistica ha definito come la volontà di ridimensionare il ruolo dei soggetti sindacali, è rimasta inattuata. Si arriva a tale conclusione perché il blocco della contrattazione collettiva nazionale determina la conseguenza che la riscrittura delle materie oggetto di contrattazione e, più in generale, la disciplina delle relazioni sindacali non risulta essere pienamente applicabile in quanto ne manca la strumentazione operativa che deve per l'appunto essere definita dalla contrattazione collettiva. Si deve inoltre evidenziare che lo stesso blocco della contrattazione collettiva nazionale ed i vincoli alle risorse destinate alla contrattazione collettiva decentrata integrativa determinano la impossibilità di destinare alla incentivazione collegata alle performance la parte prevalente del trattamento economico accessorio. Strettamente connesso è il rinvio dell'applicazione delle fasce di merito per la erogazione in modo differenziato delle varie forme di incentivazione delle performance.

## LA VALUTAZIONE

La legge cd Brunetta ha dedicato una particolare attenzione alla disciplina della valutazione. Per la prima volta la materia è stata oggetto di una compiuta disciplina legislativa. In primo luogo, essa è stata sottratta ai controlli interni, ambito in cui era stata inserita dal DLgs n. 386/1999. La disposizione ha dettato le caratteristiche minime essenziali che devono essere soddisfatte dai sistemi di valutazione; ha stabilito il percorso che deve essere seguito; ha definito il contenuto essenziale degli obiettivi, definendo anche i documenti in cui essi devono essere contenuti. Un primo bilancio, quanto meno a livello di esperienze, visto che mancano ancora dati significativi ed analisi approfondite, indica che vi è stato un salto di qualità. Il fenomeno dell'appiattimento delle valutazioni, che prima del DLgs n. 150/2009, costituiva la regola ordinariamente utilizzata, sembra essere diventato l'eccezione. Sono state messe a punto, generalmente, metodologie di valutazione di segretari, dirigenti, posizioni organizzative e dipendenti che sono più attente a cogliere la complessità dei fattori che presiedono alla valutazione. In numerosi casi gli esiti della valutazione cominciano concretamente ad essere assunti nell'ambito

di una strategia di sviluppo organizzativo, con ciò dando concreta attuazione ad una delle finalità fondamentali della normativa. La introduzione di collegamenti più stringenti con il rispetto di vincoli dettati dal legislatore (la trasparenza e le assunzioni flessibili su tutti) determina l'effetto che la valutazione entra sempre più in profondità. Invece sul terreno della concreta applicazione della cd performance organizzativa, quindi del collegamento con la realizzazione delle priorità politiche, con il giudizio degli utenti e con l'andamento della gestione, gli esiti concreti non sembrano essere adeguati. Così come non sembrano essere adeguati gli esiti concreti che si registrano nel collegamento con le regole che presiedono alla misurazione delle prestazioni: la utilizzazione del controllo di gestione è infatti diffusa ancora in misura assai limitata. Ovviamente siamo solo agli inizi e la gran parte del percorso deve essere ancora compiuto, ma si deve sottolineare che la direzione di marcia sembra essere quella giusta. Non si può mancare di sottolineare che un vero e proprio macigno è costituito dal patologico spostamento dei termini di approvazione dei bilanci preventivi degli enti locali: l'adozione del programma esecutivo di gestione e, nella lettura più diffusa, del piano dettagliato degli obiettivi è infatti subordinata alla approvazione di questo documento. Per cui in molti enti il PEG ed il PDO non sono ancora stati approvati.

## LE ALTRE SCELTE

Il DLgs n. 150/2009 ha abolito le progressioni verticali ed i concorsi interni, strumento di cui si era fatto un largo uso ed abuso negli anni precedenti, soprattutto nei comuni, sostituendolo con le progressioni di carriera, cioè con concorsi con riserva non superiore al 50% e per partecipare ai quali gli interni devono essere in possesso dello stesso titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno. Le cifre ci dicono che le progressioni sono diventate uno strumento utilizzato in misura assai ridotta; occorre comunque considerare che spingono in questa direzione anche le drastiche limitazioni introdotte alle assunzioni.

Il provvedimento subordina le progressioni economiche alla applicazione di criteri selettivi e le consente in misura limitata. Non si può dire se le norme possono produrre effettivamente gli effetti sperati perché il blocco delle progressioni orizzontali o, per meglio dire dei loro effetti economici, ha posto un argine alla utilizzazione dell'istituto.

Un'altra delle scelte più importanti del decreto è costituita dall'irrigidimento delle sanzioni e delle procedure disciplinari. Su questo versante il bilancio che si può trarre è in chiaroscuro: il clima è cambiato e vi sono chiari segnali di aumento della attenzione agli aspetti disciplinari, ma non si sono finora registrati incrementi significativi nel numero dei provvedimenti sanzionatori adottati, in particolare per quelli di maggiore rilevanza.

Infine, anche la concreta applicazione delle nuove forme di premialità del personale in collegamento con il raggiungimento di risultati positivi sul terreno della performance è stata rinviata a seguito del blocco della contrattazione collettiva nazionale di lavoro. Si deve comunque segnalare che, sulla base delle previsioni introdotte dal DL n. 98/2011, comincia ad essere concretamente applicato l'incremento del fondo a seguito dei proventi derivanti dalla concreta attuazione dei piani di razionalizzazione.