

CIRPA / 6

Centro Interdipartimentale
per la Ricerca in Diritto, Economia e Management
della Pubblica Amministrazione

Università degli Studi di Salerno

GESTIONE E CONTROLLO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

DOPO LA RIFORMA BRUNETTA

a cura di
Renato Mele
Raffaele Adinolfi



Copyright © MMX
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-3070-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2010

- 11 *Nota introduttiva dei curatori*

PARTE I

- 17 **1. *La produttività del lavoro nella Pubblica Amministrazione La Riforma Brunetta***
di Renato Mele

- 29 **2. *Processi di misurazione, controllo ed incentivazione nella riforma Brunetta: alcune riflessioni di natura organizzativa***
di Riccardo Mercurio e Vincenza Esposito

2.1. Introduzione, 29 – 2.2. Le variabili organizzative attivate dal processo di riforma, 30

- 39 **3. *Le assunzioni e le progressioni in carriera nel lavoro pubblico riformato (l. 15/09 e dlgs 150/09)***
di Vincenzo Luciani

3.1. I concorsi e le progressioni in carriera: la natura giuridica, 39 – 3.2. Il reclutamento del personale non dirigente, 44 – 3.3. I nuovi vincoli nella decisione di assumere, 46 – 3.4. Il requisito della residenza per l'accesso al lavoro pubblico, 48 – 3.5. Le progressioni in carriera tra concorsualità e selettività, 51

- 57 **4. *La riforma Brunetta ed il ruolo dei sindacati***
di Antonio Focillo
- 67 **5. *Il nuovo spazio di contrattazione nella riforma Brunetta***
di Attilio Petrillo
- 73 **6. *La tutela dei consumatori nella riforma Brunetta***
di Enrico Marchetti
- 77 **7. *Testimonianza operativa sugli effetti delle norme
Brunetta - produttività del lavoro***
di Francesco Tizzani
- 81 **8. *La riforma Brunetta, luci ed ombre ad una prima lettura***
di Antonio Valiante

PARTE II

- 89 **9. *Il riparto delle competenze tra Stato ed autonomie locali
in materia di “pubblico impiego” a seguito della riforma
“Brunetta”***
di Francesco Fasolino

9.1. Introduzione, 89 – 9.2. Materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, 95 – 9.3. Norme costituenti principi fondamentali dell'ordinamento, 97 – 9.4. Il riparto della competenza legislativa in materia di pubblico impiego alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale, 102 – 9.5. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, 107 – 9.6. Principi di buon andamento ed imparzialità, 109 – 9.7. Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali, 111 – 9.8. Disciplina della dirigenza pubblica e principio di separazione tra politica e amministrazione, 114

- 119 **10. *La riforma della pubblica amministrazione secondo le lenti teoriche della complessità***
di Mita Marra
- 10.1. Introduzione, 119 – 10.2. L'evoluzione delle politiche di riforma, 123 –
10.3. La complessità della riforma e dei processi inclusivi di cambiamento, 127
– 10.4. Questioni critiche e note di metodo, 132
- 139 **11. *Il percorso evolutivo dei controlli nella Pubblica Amministrazione: l'organismo indipendente di valutazione delle performance***
di Raffaele Adinolfi
- 11.1. Il controllo: aspetti definitivi, 139 – 11.2. Il percorso evolutivo del sistema
dei controlli, 142 – 11.3. Gli attori del controllo nella Riforma Brunetta, 145 –
11.4. Potenzialità e limiti del controllo interno delineato dalla riforma, 149
- 155 **12. *Il sistema di valutazione e controllo alla luce del d.lgs.150/09: struttura e rischi potenziali***
di Antonio Botti
- 12.1. Introduzione, 155 – 12.2. Il sistema di misurazione e valutazione della
performance, 156 – 12.2.1 Il Piano e la Relazione sulla performance, 158 –
12.2.2 La valutazione ed i soggetti coinvolti, 159 – 12.2.3 Il sistema premiale,
164 – 12.3 Riflessioni conclusive, 168
- 175 **13. *La gestione delle risorse umane nella P.A.: principi e strumenti della riforma Brunetta***
di Gabriella Piscopo
- 13.1. Introduzione, 175 – 13.2 Gli strumenti di gestione manageriale e il ruolo
dei dirigenti, 176 – 13.3 Il reclutamento e la formazione, 178 – 13.4 La
misurazione e la valutazione dei risultati, 179 – 13.5 Il sistema premiante, 181 –
13.6 Conclusioni, 184

187 **14. La responsabilità disciplinare e amministrativa del pubblico dipendente alla luce del c.d. decreto Brunetta (d.lgs. n. 150/09)**

di Aurelio Laino

14.1. Le modifiche al sistema sanzionatorio: obiettivi e criteri utilizzati, 187 – 14.2. I riti disciplinari, 189 – 14.3. La tipologia delle sanzioni previste dal decreto Brunetta, 192 – 14.4. Il sistema sanzionatorio previsto in caso di assenza dal servizio giustificata mediante alterazione dei sistemi di rilevamento del personale o false certificazioni mediche, 193 – 14.5. La responsabilità disciplinare per danno patrimoniale indiretto e da disservizio, 196 – 14.6. Il regime sanzionatorio nei casi di violazione delle norme sul controllo delle assenze per malattia, 197 – 14.7. Il potenziamento dei poteri ispettivi, 198

201 **15. *Responsabilità e valutazione del dirigente pubblico***

di Paolo Popoli

15.1. Premessa, 201 – 15.2. Il ridisegno delle funzioni del dirigente pubblico, 202 – 15.3. Valutazione e responsabilità del dirigente pubblico, 208 – 15.4. Chi effettua la valutazione del dirigente, 209 – 15.5. L'oggetto della valutazione, 211 – 15.6. Gli esiti della valutazione negativa, 212 – 15.7. Considerazioni di sintesi e conclusive, 215

219 **16.**

Il manager pubblico tra esigenze di riforma e fabbisogni formativi: cosa cambia con il d. lgs. n. 150/2009

di Antonella Benedetto

16.1. Introduzione, 217 – 16.2. Il dirigente/manager pubblico alla luce del d. lgs. n. 150/2009, 218 – 16.3. La formazione del dirigente pubblico, 221 – 16.4. Considerazioni conclusive, 224

231 **17. *Professionalità e valutazione del personale: appunti per la contrattazione collettiva nei comparti della “conoscenza”***

di Marco Esposito

17.1. La riforma del 2009: principi regolatori, precetti normativi ed implementazione contrattuale in tema di organizzazione e relazioni di lavoro,

231 – 17.2. Merito e professionalità: l'intreccio tra valutazione e valorizzazione della prestazione lavorativa, 232 – 17.3. Istruzione Pubblica, AFAM, Università e Ricerca: autonomia e specificità del contesto amministrativo ed organizzativo, 234 – 17.4. Lo spazio negoziale: ordinamento professionale e progressioni economiche, 238 – 17.5. Conclusioni: alcune proposte operative, 242

247 **18. *La comunicazione nella riforma Brunetta***
di Massimiliano Vesce

18.1. La comunicazione e la trasparenza nella riforma Brunetta, 247 – 18.2. La comunicazione pubblica istituzionale: i principali effetti sulle organizzazioni, 250 – 18.3. Alcuni dati e alcune osservazioni per una prima valutazione *ex ante*, 251

259 **19. *Governance inclusiva e decreto Brunetta: criticità emergenti***
di Alessandra Storlazzi

19.1. Introduzione, 259 – 19.2. Governance inclusiva ed il decreto Brunetta, 260 – 19.3. Le iniziative concrete di realizzazione di processi di governance inclusiva, 262

271 **20. *Il processo di riforma della pubblica amministrazione: alcune esperienze internazionali***
di Enrico Rocco

12.1. Introduzione, 271 – 12.2. Nota metodologica, 273 – 12.3. L'esperienza francese, 274 – 12.4. L'esperienza del Regno Unito, 276 – 12.5. L'esperienza spagnola, 279 – 12.6. L'esperienza portoghese, 280 – 12.7. L'esperienza canadese, 282

Nota introduttiva dei curatori

Il funzionamento dell'amministrazione pubblica costituisce una condizione irrinunciabile tanto per la competitività del Sistema (produttivo) Paese quanto per la qualità della vita della collettività. Sul funzionamento dell'amministrazione pubblica influisce in maniera determinante la gestione delle risorse umane a tutti i livelli.

Il recente decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 (riforma Brunetta) che dà seguito alla delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (legge 4/3/2009 n. 15), introduce una serie di principi e disposizioni che riguardano misurazione e valutazione della performance, trasparenza e meritocrazia, sistemi premianti ed nuove norme sull'ordinamento del lavoro nella pubblica amministrazione.

Il volume presenta i risultati di un dibattito scientifico avviatosi presso l'Università degli Studi di Salerno nel mese di novembre 2009 in occasione del convegno "Produttività del lavoro nella Pubblica Amministrazione (riforma Brunetta)", organizzato dal CIRPA (Centro Interdipartimentale per la Ricerca in Diritto Economia e Management della Pubblica Amministrazione). Il CIRPA, promosso dai Dipartimenti di Studi e Ricerche Aziendali, Diritto dei Rapporti Civili ed Economici nei Sistemi Giuridici Contemporanei, Scienze Economiche e Statistiche e Diritto Impresa e Lavoro dell'Università degli Studi di Salerno, si pone l'obiettivo di promuovere studi e ricerche con un approccio interdisciplinare ed interculturale. Con questo spirito sono stati invitati ai lavori del convegno del 9 novembre accademici studiosi di diritto, di economia del lavoro, di organizzazione e di economia e gestione delle imprese e delle pubbliche amministrazioni nonché autorevoli politici, dirigenti, sindacalisti ed esponenti del mondo associativo consumeristico. I relatori, a meno di un mese dalla pubblicazione del corposo testo normativo, hanno analizzato i vari aspetti della riforma adottando diverse prospettive d'indagine ed avviando un dibattito

che ha posto interrogativi ed evidenziato questioni ancora irrisolte.

Nella prima parte del testo vengono esposti gli interventi dei relatori (in alcuni casi aggiornati rispetto alle successive evoluzioni normative ed interpretative) nell'ordine in cui si sono succeduti. Dopo la relazione introduttiva del prof. Renato Mele sulla produttività del lavoro nella pubblica amministrazione e sugli scenari e gli interrogativi aperti dalla riforma, il prof. Riccardo Mercurio e la dott.ssa Vincenza Esposito hanno analizzato i processi di misurazione e controllo alla luce delle teorie organizzative evidenziando le principali criticità. Successivamente il prof. Vincenzo Luciani ha approfondito, con taglio giuridico, le modifiche intervenute in materia di assunzioni e progressioni in carriera nel lavoro pubblico riformato. Gli aspetti contrattualistici sono stati analizzati anche nei contributi dei sindacalisti Antonio Focillo (UIL) ed Attilio Petrillo (CISL) che hanno esaminato il ruolo del sindacato ed il nuovo spazio di contrattazione. Il prof. Enrico Marchetti, vicepresidente nazionale del Codacons, ha criticato la limitata incisività delle forme di tutela dei consumatori previste dalla riforma. Infine, dopo la testimonianza fornita dall'ing. Francesco Tizzani, dirigente del settore personale del Comune di Avellino, su alcuni possibili effetti operativi del testo di riforma, ha concluso i lavori l'onorevole Antonio Valiante, vicepresidente della Regione Campania, che ha delineato luci ed ombre del provvedimento normativo ed ha evidenziato la problematica relativa al *trade-off* tra il rinnovato centralismo del testo di riforma e l'esigenza di rispettare e valorizzare le autonomie locali.

La seconda parte del volume include i contributi scientifici che non sono stati oggetto di relazioni presentate al convegno, ma che sono stati sollecitati per stimolare una più larga partecipazione da parte di esperti e studiosi del mondo accademico all'approfondimento ed allo studio delle tematiche connesse alla riforma. La presentazione di tali contributi segue un criterio tematico.

La seconda parte si apre con il saggio di Francesco Fasolino che analizza l'ambito di applicazione del testo di riforma ed il riparto delle competenze tra Stato ed autonomie locali in materia di pubblico impiego.

Successivamente il testo della riforma Brunetta viene analizzato in chiave economico-evolutiva in due contributi: il primo, di Mita Marra,

adotta le lenti della teoria della complessità per analizzare l'impianto delle politiche di riforma della pubblica amministrazione italiana che si sono succedute nel tempo; il secondo, di Raffaele Adinolfi, analizza il percorso evolutivo dei controlli nella pubblica amministrazione e si sofferma in particolare sulla novità costituita dall'Organismo indipendente di valutazione delle performance approfondendone la relazione con la commissione centrale nazionale, le caratteristiche soggettive (differenti da quelle previste per i vecchi nuclei di valutazione) ed i nuovi vincoli operativi.

Il volume prosegue con illustrazione del ciclo della performance e l'analisi dell'architettura dei meccanismi di premialità connessi alla valutazione e misurazione delle performance: lo studio di Antonio Botti fornisce una simulazione sulle possibili modalità applicative dei criteri premiali e sottolinea i rischi strutturali connessi all'impianto della riforma che adotta gli schemi del *management by objectives* e del *performance related pay* tipici del settore *profit*; il lavoro di Gabriella Piscopo analizza gli stessi principi e strumenti introdotti dalla riforma alla luce delle teorie sulla gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione.

I successivi interventi analizzano il nuovo ruolo del dirigente pubblico che costituisce "la cerniera" tra il livello politico e quello gestionale indagando ruoli, competenze, responsabilità e fabbisogni formativi: Aurelio Laino, con approccio giuridico, esamina le modifiche ai sistemi sanzionatori, i riti disciplinari, i profili di responsabilità giuridica ed il potenziamento dei servizi ispettivi; Paolo Popoli, con taglio aziendalista, delinea la ridisegnata figura del dirigente pubblico soffermandosi sugli aspetti della responsabilità dirigenziale e della valutazione; Antonella Benedetto evidenzia le nuove competenze richieste al manager pubblico e le conseguenti modifiche in tema di esigenze ed obblighi di formazione ed aggiornamento manageriale nella pubblica amministrazione; i temi della professionalità e della valutazione sono, infine, affrontati in chiave giuslavoristica da Marco Esposito che fornisce utili spunti per la contrattazione collettiva con particolare riferimento ai lavoratori del comparto della "conoscenza" (scuola, università, ricerca).

Il rapporto della pubblica amministrazione con i cittadini è analizzato nei lavori di Massimiliano Vesci ed Alessandra Storlazzi: il pri-

mo si sofferma sul ruolo attribuito dal testo di riforma alla comunicazione pubblica; la seconda legge il coinvolgimento dei cittadini in una logica di governance inclusiva evidenziandone problematiche e criticità.

Il testo si conclude con il lavoro di Enrico Rocco che presenta una sintetica rassegna di alcune delle principali esperienze di riforma delle pubbliche amministrazioni estere.

I curatori ringraziano tutti quelli che hanno contribuito all'elaborazione del volume con l'auspicio che questo possa offrire interessanti spunti di riflessione e stimoli alla partecipazione ad un dibattito di così grande rilevanza economica e sociale.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO, FEBBRAIO 2010

RENATO MELE, RAFFAELE ADINOLFI

PRIMA PARTE

La produttività del lavoro nella Pubblica Amministrazione. La Riforma Brunetta¹

(di R. MELE)

L'incontro di oggi è stato realizzato per compiere una prima valutazione sulla Riforma Brunetta in attuazione della legge 4/03/2009 n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, coinvolgendo docenti e studiosi universitari (di varia estrazione disciplinare), sindacalisti, dirigenti di enti ed aziende pubbliche, rappresentanti dei consumatori.

La riforma voluta dal Ministro Brunetta cade ad un decennio dalla legge (n. 286 del 99) che innovava profondamente la logica e la strumentazione di "controllo" nella P.A.

La riforma del 1999 trasformava radicalmente i meccanismi, la logica e gli strumenti della funzione di controllo sugli atti e le deliberazioni delle amministrazioni pubbliche proponendo tre ordini di modificazioni innovative:

- dal controllo esterno al controllo interno
- dal controllo ex-ante al controllo ex-post
- dal controllo formale e procedurale al controllo dei risultati e delle performance.

Con questa riforma la P.A. si apriva alla utilizzazione della strumentazione di controllo in uso nelle aziende private (controllo strategico, controllo di gestione, valutazione e premiazione delle performance di dirigenti e dipendenti).

¹ Relazione presentata al convegno "Produttività del lavoro nella pubblica amministrazione (Riforma Brunetta)" tenutosi a Salerno il giorno 09/11/2009.

I dieci anni trascorsi nell'applicazione della 286 non hanno tuttavia inciso sostanzialmente sulle performance della P.A. centrale e periferica, perché:

- a. ha prevalso una logica di adempimento puramente formale;
- b. il principio premiale (che pure era sottinteso) non ha fatto strada o ha trovato applicazioni distorte;
- c. l'applicazione non è stata particolarmente diffusa e sovente è stata discontinua; e non si può certo dire che mancavano i principi e gli strumenti metodologici adeguati.

Il fenomeno dell'assenteismo che rappresenta la punta dell'iceberg è l'aspetto più eclatante del lavoro nella pubblica amministrazione e nelle imprese ed aziende ad essa collegate (Sanità, Servizi pubblici, etc.) è segnalatore di un sistema di controllo e monitoraggio a maglie molto larghe e di un "sistema" di valorizzazione delle prestazioni inadeguato e non efficace che non incide sui comportamenti dei dipendenti e pertanto sulla quantità e qualità delle prestazioni.

Numerose indagini hanno messo in mostra comportamenti illegali con false attestazioni di malattia, falsa certificazione di presenza sul lavoro che non sono fenomeni eccezionali, ma purtroppo comportamenti alquanto diffusi.

Con l'avvio del nuovo Governo Berlusconi, il ministro della funzione pubblica prof. Renato Brunetta lancia una sfida ai "fannulloni" nella PA con una serie di iniziative che nelle fasi iniziali punta soprattutto a combattere l'assenteismo e la complicità di quanti lo favoriscono più o meno consapevolmente, o lo tollerano.

Il decreto legislativo 9.10.2009 (Riforma Brunetta) in attuazione della legge delega n. 15 del 4 marzo 2009 rappresenta un intervento organico sulla materia della "ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e della efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni ecc". Essa si pone altresì l'obiettivo di intervenire sui gangli e sugli snodi critici del processo di valutazione e di valorizzazione dei meriti, delle abilità e capacità collettive ed individuali di quanti lavorano nell'ambito della P.A. .

È doveroso ricordare e per amore della verità che molte delle indicazioni contenute nel decreto legislativo Brunetta (principi, metodologia e strumenti) non rappresentano una novità per gli aziendalisti. Ma purtroppo in passato, nel rapporto con la PA, gli aziendalisti hanno