

## Relazione al Convegno

# Il lavoro negli enti locali dopo le riforme

12 giugno 2009, Università degli Studi di Verona

di Paola Fuso

Il 12 giugno, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Verona, ha avuto luogo il convegno dal titolo *Il lavoro negli enti locali dopo le riforme*.

*Problemi risolti e questioni aperte* è invece il sottotitolo di una discussione che interessa l'attualità per i numerosi punti di approfondimento dei rapporti di lavoro negli enti locali.

I lavori sono stati aperti con i saluti di Alessandro Mazzucco, rettore dell'Università degli Studi di Verona, e di Giovanni Battista Alberti, direttore del master in *Direzione delle aziende pubbliche*.

Al convegno erano presenti il prof. Gaetano Zilio Grandi (Università degli Studi Ca' Foscari di Venezia, SSPAL Veneto-Friuli Venezia Giulia), il prof. Umberto Carabelli (Università degli Studi di Bari, SSPA), la dott.ssa Marcella Castronovo (SSPAL), il dott. Mario Caldarini (ex consulente Aran), la dott.ssa Elena Brandolini (Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Veneto), il prof. Alessandro Boscato (Università degli Studi di Milano), il dott. Luigi Oliveri (Provincia di Verona), il prof. Sandro Mainardi (Università degli Studi di Bologna), la prof.ssa Donata Got-

tardi (Università degli Studi di Verona), il prof. Paolo Pascucci (Università degli Studi di Urbino), la prof.ssa Laura Calafà (Università degli Studi di Verona).

Nel corso della giornata si sono affrontati vari temi quali il ruolo della formazione nella pubblica amministrazione, la contrattazione integrativa negli enti locali, il controllo dei costi, i poteri disciplinari nell'ambito del contratto collettivo nazionale del lavoro.

La scelta di saggiare la portata delle riforme, identificate nella l. delega 4 marzo 2009, n. 15, e nel relativo decreto attuativo, sugli enti pubblici territoriali si spiega in vista degli obiettivi – efficienza, efficacia e produttività – nonché del decentramento fiscale che li vedono come protagonisti indiscussi.

Le politiche locali d'altro canto non sono affare isolato della singola persona giuridica pubblica, riflettendosi sul bilancio nazionale e determinandone il risultato. Ecco il motivo per cui assume grande rilievo valutare l'impatto e l'innesto della riforma Brunetta sugli enti.

Invero la legge delega, così come il decreto legislativo di attuazione, ha posto l'accento sulla ne-

cessità di responsabilizzare il dirigente, dandogli da un lato più potere nella organizzazione degli uffici e nella valutazione delle risorse umane affidategli, dall'altro facendone l'oggetto di una serie di norme di natura affittiva.

Il risultato cui si vuole tendere è quello di «formare per riformare», frase già titolo di una pubblicazione del prof. Paolo Zocchi cui questo convegno è stato dedicato.

Il prof. Carabelli, docente presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione del corso di *Mercato del lavoro e relazioni sindacali*, ha posto l'attenzione sui nuovi compiti affidati alla SSPA, in qualità di ente formatore per eccellenza dei dirigenti pubblici.

Sulla necessità che questi soggetti siano dotati di una solida preparazione teorica e pratica non vi è alcun dubbio, tuttavia, il prof. Carabelli ha posto due interrogativi particolarmente pregnanti:

- chi determina il livello della formazione richiesta?
- cosa è il “fabbisogno organizzativo”?

Per quanto concerne il primo quesito la risposta è nelle numerose norme che implicitamente si riferiscono a determinate competenze che il dirigente pubblico deve possedere per gestire nell'interesse pubblico le risorse umane ed economiche affidategli.

Con l'espressione “fabbisogno organizzativo” ci si riferisce a ciò che serve per adeguare le competenze del lavoratore all'organizzazione definita progettualmente dal dirigente e che viene soddisfatta attraverso gli istituti del concorso, della mobilità e del sistema delle progressioni. Appunto in merito al fabbisogno è stato sottolineato che, nonostante la legge (art.6, d.lgs. n. 165/2001) non dia precise disposizioni sulla programmazione triennale, non può dubitarsi che l'organizzazione non costituisca un premio al dirigente in virtù dei nuovi poteri di cui sembrerebbe essere stato dotato, bensì una strategia che lo stesso deve saper piegare per il raggiungimento dell'interesse pubblico.

Il problema della gestione delle risorse è stato al centro dell'intervento della dott.ssa Castronovo, che ha affermato l'importanza che la stessa avvenga nel rispetto delle autonomie. Problematica,

al contrario, appare nelle norme la distribuzione dei premi. A riguardo il dott. Caldarini, interrogato sulla contrattazione integrativa, ha sottolineato sia il problema della validità dei contratti, che dovrebbe essere stabilito a priori e rispettato, pena il rischio, presente a tutt'oggi, che si sia sempre in contrattazione, sia il fatto che le materie, nella articolazione del Ccnl, si presentano tanto confuse da includere anche quelle non demandate alla contrattazione collettiva e che se inserite nel contratto lo rendono nullo.

Parlare di trattamento accessorio involge, da un punto di vista oggettivo, il discorso sulla produttività e dunque il tema più ampio della valutazione; da un punto di vista soggettivo, la categoria della dirigenza pubblica, deputata all'assegnazione dei premi, potenzialmente responsabile di danno erariale nel caso di attività che ledano l'ente.

La dott.ssa Brandolini ha affermato che ogni riflessione sulla dirigenza pubblica non può prescindere da due articoli della nostra Costituzione: l'art. 97, contenente i principi ispiratori dell'azione amministrativa, e l'art. 53, che prevede l'obbligo di ciascuno di concorrere alla spesa pubblica in ragione della propria capacità contributiva. In questo filone si inserisce la questione del controllo dei costi sui bilanci, nonché quello sulla responsabilità del dirigente ed il connesso risarcimento dei danni.

Il problema del danno è tutto nella struttura del bilancio che consta di tre fasi: programmazione, gestione e rendicontazione. Dunque il danno creato dal dirigente crea un'incoerenza nel bilancio soprattutto se lo stesso ha forma rigida. Si comprende come tra il rispetto dei vincoli di spesa e l'esercizio delle potestà amministrative si gioca il destino di una categoria di confine ove autonomia

e responsabilità non sono che due facce della stessa medaglia.

Il prof. Boscati si chiede quindi se la riforma Brunetta doti il dirigente di maggiore autonomia o se quello che si profila è un rinvigorimento del regime della responsabilità.

Non sembra potersi dubitare che il tema della dirigenza è strettamente intrecciato a quello della

responsabilità, soprattutto in virtù della natura anfibia del dirigente: amministratore pubblico da un lato e datore di lavoro dall'altro. Categoria che rappresenta un'importante leva per il cambiamento della pubblica amministrazione attraverso l'applicazione dei principi manageriali.

Tuttavia il successo dell'innesto, su cui il prof. Boscati esprime profondi dubbi, è già tutto nella contraddizione tra gli artt. 41 e 97 Cost., cioè nell'idea che il profitto possa fondersi con l'interesse pubblico.

In merito alla maggiore autonomia, di cui le nuove disposizioni sembrano dotare il dirigente, il prof. Boscati ha constatato che il dirigente gode di maggiori libertà operative, a monte con la ridefinizione della disciplina degli incarichi, cioè del loro conferimento (mediante il recupero della direttiva n. 10/2007) ed a valle con la valutazione dei dipendenti assegnategli.

Ma la autonomia, che è soprattutto da tarare in termini di indipendenza dalla politica, è messa in crisi sia dalla possibilità dell'auto-candidatura del dirigente a prescindere dalle necessità dell'Amministrazione, che dalla poca trasparenza nel conferimento degli incarichi, con il sacrificio del principio di trasparenza e pubblicità degli incarichi.

Altro aspetto critico della l. n. 15/2009 è la possibilità che il dirigente che abbia ben amministrato possa essere riconfermato nell'incarico. La continuità nell'ufficio, che nel privato può rappresentare un segno di affidabilità è nel pubblico, tuttavia, foriera di pratiche non virtuose, come è facilmente immaginabile. A minare l'autonomia della dirigenza sono anche gli atti di indirizzo. Atti che sono appannaggio della politica ma che se eccessivamente definiti e particolareggiati possono impedire all'amministratore di essere qualcosa di più di un mero esecutore.

Analizzando il profilo della valutazione, si evidenzia che i relativi sistemi già esistono, ma che sono talmente sofisticati da ingenerare errori e quindi controversie dominate dalla discrezionalità amministrativa.

La legge sembra poi contenere una sorta di *revirement*: contiene l'espressione "datore di lavoro pubblico" (all'art. 6, comma 2) e prevede la rias-

segnazione al dirigente degli atti di c.d. microrganizzazione, tornando al d.lgs. n. 29/1993.

A ben guardare, però, il sistema delle fonti, come risulta dalla modifica all'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001, è caratterizzato da un'estensione della legge con riduzione della contrattazione collettiva, aumento della responsabilità dirigenziale e dell'influenza della politica.

Si afferma, infine, che le regole applicate al dirigente, dalla responsabilità disciplinare alla mobilità, alla sospensione, dimostrano che il polimorfismo delle pubbliche amministrazioni non è permeabile ai principi che regolano l'ambito privato.

Per gli enti locali, in particolare, l'autonomia del dirigente si scontra con il circuito politico-elettorale il cui peso, inclinato a favore del sindacato per motivi di consenso, limita fortemente il potere d'azione dell'amministratore locale.

Dunque, nonostante i proclami della legge e del decreto attuativo si assiste per il relatore ad un rinvigorimento del sistema sanzionatorio nei confronti del dirigente a detrimento della libertà necessaria per gestire risorse e personale in vista del raggiungimento del pubblico interesse.

Il tema del ritorno al passato è anche nell'intervento del dott. Oliveri.

Per quanto concerne l'interesse alla produttività, non vi sarebbe alcuna innovazione, poiché l'art. 18 del Ccnl 1° aprile 1999 già conteneva l'obiettivo summenzionato, dichiarando in maniera sintetica che l'incentivo dovesse essere legato ad un sinallagma.

Invero, secondo il dirigente della Provincia di Verona, la bontà dello strumento è stata piegata a logiche molto lontane da quelle della efficienza. In tal senso il programma del ministro Brunetta ha il merito di aver debellato la piaga dell'erogazione a pioggia del trattamento accessorio, foriero di esautorare l'efficacia della valutazione dirigenziale.

Valutazione che deve premiare più che la presenza, secondo criteri di assegnazione automatica del trattamento accessorio, la partecipazione al raggiungimento dell'obiettivo, come prevede l'ipotesi di Ccnl per il personale del comparto Regioni-Autonomie locali, relativa al biennio eco-

nomico 2008-2009, firmata il 4 giugno 2009.

Infine il tema delle sanzioni disciplinari, che nella relazione del prof. Mainardi viene descritto come «particolarmente complesso». D'altro canto, l'insieme delle disposizioni che da un lato affidano al dirigente poteri di valutazione e controllo e dall'altro ne limitano l'autonomia, prescrivendo una serie di norme afflittive, rischiano di ridurre il soggetto a cassa di risonanza della politica e delle organizzazioni sindacali. La legge, infatti, non sembra dotare il dirigente di alcuna clausola di garanzia per il suo operato, ragionando quindi in termini di libero mercato, in un ambito che sforzi ormai ventennali hanno dimostrato essere retto da regole profondamente diverse.

Infine il tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Il tema affrontato dal prof. Pascucci e dalla prof.ssa Calafà si riferisce alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 81/2008. Il Testo Unico in commento si applica, infatti, in tutte le attività private e pubbliche e per tutte le tipologie di rischio, nei confronti dei lavoratori subordinati e autonomi, nonché ai soggetti ad essi equiparati.

Alla luce delle riflessioni riportate, i relatori si sono concentrati sulle definizioni di “datore di lavoro” e di “dirigente”, nonché del sistema di responsabilità e sanzioni connesse alla omessa prevenzione dei rischi e degli incidenti. Con la prima si identifica il soggetto che nella pubblica amministrazione possiede i poteri di gestione, ovvero il funzionario, nei soli casi in cui sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice dell'amministrazione. Con il termine “dirigente” ci si riferisce alla persona che attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa.

Ad entrambi questi soggetti, nella misura della validità della delega di funzioni, la legge impone l'individuazione e la valutazione dei rischi. Essi rappresentano gli elementi cardine del sistema di prevenzione di competenza del datore di lavoro e da cui discende sia la responsabilità per l'effettuazione del processo di valutazione, sia l'adozione del documento di valutazione dei rischi. L'omissione di entrambi gli obblighi comporta

l'applicazione di sanzioni particolarmente aspre. Per i contenuti della valutazione viene ulteriormente specificato il concetto relativo a “tutti i rischi”, secondo le previsioni della normativa comunitaria.

Anche per quanto concerne il pubblico impiego, l'impegno del dirigente deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, compresi quelli collegati allo stress lavoro-correlato e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza, nonché quelli connessi alle differenze di genere, età e provenienza da altri Paesi, la scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze, la sistemazione dei luoghi di lavoro.

In attesa del decreto correttivo al Testo Unico in materia di salute e sicurezza viene paventata la possibilità che la previsione di un sistema incentivante legato alla presenza di modelli organizzativi certificati rischi di creare confusione tra la categoria della responsabilità organizzativa e la responsabilità per mancato assolvimento degli obblighi previsti dal d.lgs. n. 81/2008.

**Paola Fusco**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Diritto delle relazioni di lavoro  
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia  
Adapt – Fondazione Marco Biagi