

INTRODUZIONE

L'attuale contesto sociale ed economico, sempre più complesso ed inserito in un sistema ormai quasi del tutto globalizzato, conduce alla possibilità di asserire e confermare quanto già sostenuto da March e Olsen circa l'efficacia dei sistemi politici, cui si ritiene dipendano soprattutto dall'efficacia delle pubbliche amministrazioni *"così la definizione e il controllo delle strutture burocratiche costituisce una preoccupazione cruciale per qualsiasi sistema politico (...). Revisioni complessive delle strutture e delle pratiche amministrative sono state intraprese da governi di ogni colore politico e in una vasta gamma di circostanze. Esse sono un aspetto che contraddistingue la vita politica e amministrativa del XX secolo"*¹.

Tale asserzione presenta grande valenza nelle dinamiche sociali, amministrative e politiche italiane cui si viene a definire la necessità di uno strumento riformatore che sia orientato ad inserire cambiamenti gestionali delle dinamiche pubbliche, sia nel voler garantire una maggiore validità dei servizi offerti, sia generando nuove iniziative per la soddisfazione dei dipendenti pubblici, a cominciare dalla rivalutazione del loro sistema di remunerazione ed incentivazione economica.

¹ March J.C., Olsen J.P., *"Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica"*, Il Mulino, Bologna.2000, pag. 111.

L'insieme di questi fattori ha condotto più volte nel tempo alla rivalutazione e ridefinizione dei progetti di incentivazione del personale senza, però, perseguire mai nessun valido obiettivo.

Sulla base di queste premesse, ciò che ho voluto approfondire è il sistema di incentivazione dei dipendenti del settore pubblico, con particolare riferimento alla normativa del Ministro Brunetta. Il presente lavoro è stato strutturato in tre capitoli.

Il primo presenta l'evoluzione storico-normativa della questione, a partire dalla seconda metà degli anni '50 del secolo scorso. Il sistema premiante del pubblico impiego fu inizialmente inserito nel prospetto normativo italiano con il DPR n. 3/1957. Fondamentale fu poi il D. Lgs. 29/93 seguito poi dalla Legge Bassanini. La riforma Brunetta, ha preso avvio nel 2009, ed ha apportato molte modifiche, soprattutto considerando i precedenti tentativi sino a quel momento sempre falliti.

Con il secondo capitolo si passa al confronto tra il sistema premiante del settore pubblico rispetto a quello privato. Quest'ultimo ha tutt'altro modo di agire, a partire dal processo di selezione delle risorse umane alla politica di remunerazione.

Infine, il terzo ed ultimo capitolo, esamina e "critica" il Decreto Brunetta. Con l'intento di migliorare la situazione del dipendente pubblico, il Decreto n. 150/09 ha definito la necessità della costruzione di un "ciclo della performance" che aiutasse a verificare il livello dei risultati perseguiti dai lavoratori in ogni ambito.

CAPITOLO I

EVOLUZIONE STORICO-LEGISLATIVA

1.1. Evoluzione storica del ruolo dello Stato

In tempi piuttosto recenti, in considerazione del contesto storico-politico ed in base alle diverse esigenze dei cittadini, lo Stato italiano ha attuato un processo di cambiamento relativamente alle sue funzioni che, possono essere sintetizzate in delle vere e proprie fasi. Ebbene, dunque, il settore pubblico, che rappresenta circa il 50% del PIL in alcuni Paesi europei ed oltre un terzo in America, si costituisce da un insieme di enti che, di per sé, presentano un limitato grado di redditività ed efficienza che definisce un marcato punto di debolezza del settore, soprattutto sul piano concorrenziale, nel processo di avviamento di nuovi progetti di investimento e promozione dello sviluppo produttivo.

È infatti evidente come l'impatto della produttività delle imprese operanti nella P.A. si riversi in modo pesante sulla vita della cittadinanza. In tal senso, è sempre più diffusa la teoria secondo cui, la ricchezza di un

paese, non possa essere calcolata solamente in relazione all'andamento del PIL ma è necessario, invece, valutare anche alcuni indicatori come, ad esempio, la qualità dei consumi collettivi, la qualità dei servizi pubblici, la sicurezza, la presenza di asili nido, la qualità e sostenibilità ambientale ecc.

Inoltre, sempre alla P. A. sono ormai assegnati un numero elevato di compiti relativamente ad un ambiente in cui, le risorse a disposizione, sono drasticamente ridotte e non più sufficienti a rispondere alle esigenze dell'intera cittadinanza. È dunque sempre più necessario razionalizzare e ottimizzare l'impiego delle stesse².

Mentre, quindi, da una parte lo Stato si occupa della distribuzione della ricchezza con finalità perequative, ovvero impostando un sistema di tassazione basato sul principio della capacità contributiva dei suoi cittadini, informato quindi sul criterio della progressività, dall'altro, interviene nell'ambito economico attraverso l'attuazione di interventi di spesa pubblica che promuovono, al contempo, politiche economiche anticongiunturali.

Infine, va aggiunto anche che le pubbliche amministrazioni producono direttamente beni e servizi a titolo gratuito o corrispettivo con tariffa o prezzo politico inferiore a quello di mercato. In questa fase, la pubblica amministrazione presenta una struttura tecnica-organizzativa

² Borgonovi E., *"Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche"*, Milano, Egea, 2005.

simile a quella dell'impresa privata. Tuttavia, mentre inizialmente vi erano molte risorse finanziarie, nel tempo, queste iniziarono a scarseggiare a causa dell'elevata domanda di servizi pubblici con conseguente aumento della pressione fiscale e inevitabile intolleranza e insoddisfazione da parte dei cittadini.

Si rese quindi evidente la necessità di limitare i settori in cui la funzione pubblica doveva intervenire e circoscriverli, con la consapevolezza che l'intervento dovesse avvenire in modo organico, coordinato ed efficiente. Si presenta quindi la necessità, per la pubblica amministrazione, di avere come obiettivo una maggiore produttività e una maggiore qualità nella sua attività.

Ebbene, dunque, la P.A. non solo si impegna nella produzione di beni e servizi, ma deve intervenire anche regolando il funzionamento dei mercati e controllando il rispetto delle regole arrivando, così, alla privatizzazione di molte aziende a capitale pubblico. In questo contesto è forte la consapevolezza del fatto che sia necessario aumentare l'efficienza e la produttività del comparto pubblico, soprattutto in considerazione del fatto che *"le scelte devono considerare i presupposti di equilibrio economico del sistema attraverso l'utilizzo dei principi di razionalità economica³".*

³ *Ibidem.*

Sulla base di questi presupposti, dunque, sono state spesso avviate delle politiche volte alla riduzione della spesa pubblica ed orientate verso azioni che rendessero la P.A. più efficiente, con operatori validi al punto tale da rendere anche la trasparenza delle operazioni più tangibile da parte della massa⁴.

1.2. Critiche al settore pubblico e gestione del New Public Management della P.A.

Tra lo sviluppo e le modifiche che nel tempo si sono venute ad affermare nel comparto pubblico va considerata la questione fondamentale del *New Public Management*⁵ (NPM), ovvero un nuovo modello di gestione dello Stato, che dalla fine degli anni '70 fino agli anni '90 de secolo scorso si affermò in molti paesi di *Common Law*. Con questo nuovo approccio si intendeva rispondere alle eccessive critiche mosse al settore pubblico. Nello specifico, erano state obiettate le dimensioni eccessive della P.A., lo spreco di risorse, l'inefficienza dei servizi statali e la scarsa produttività degli stessi.

⁴ Garlatti A., Pezzani F., *"I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali"*, Milano, Etas, 2001.

⁵ Barzelay M., *"New Public Management"*, London School of Economics and Political Science, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

Tra gli anni '80 e '90 ogni servizio pubblico che poteva essere erogato dal settore privato fu "privatizzato". Questo fenomeno, che interessava inizialmente gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, si estese successivamente ad altri paesi tra cui anche l'Italia⁶.

La gestione del *New Public Management* presenta alcune particolarità quali, ad esempio, l'introduzione di gare di appalto competitive, tenendo conto del rapporto qualità/prezzo del servizio erogato (amministrazione che opera secondo efficienza e con la diligenza del buon padre di famiglia); la necessità di stabilire un settore pubblico più efficiente e produttivo al fine di poter rilanciare l'economia del paese; l'introduzione di un sistema di misurazione e valutazione della performance; il perseguimento e l'attuazione di una gestione e un'organizzazione delle risorse umane all'interno della pubblica amministrazione più mobile e flessibile, la cui retribuzione dipendesse dai risultati e dal merito⁷.

Nella realtà, questo sistema trovava scarsa applicabilità nel settore pubblico poiché si presentava troppo "manageriale" ed orientato per lo più al settore privato. Tuttavia, esso ha comunque condotto alla definizione di

⁶ Moore, *"Creating Public Value: Strategic Management in Government"* Cambridge, 1995.

⁷ Borgonovi E., *op. cit.*

un nuovo procedimento di *governance* della Pubblica Amministrazione, attuato a partire dalla fine degli anni '90 del secolo scorso⁸.

Si tratta di un modello governativo non fondato su un prospetto di tipo gerarchico, in cui i soggetti privati hanno un ruolo attivo alla definizione delle politiche pubbliche. In questo modo, si cerca di ottenere consensi attorno alle scelte pubbliche sempre in considerazione delle esigenze dei cittadini da dover soddisfare, siano essi appartenenti al mondo economico, sociale ecc.

1.3. Evoluzione normativa del sistema premiante

1.3.1. Il primo intervento normativo del DPR n. 3/1957 e la flessibilizzazione del comparto pubblico

Il *Testo unico – Statuto degli impiegati civili dello Stato*, è la prima normativa riguardante il pubblico impiego sancito nel dopoguerra. Nell'ambito dell'oggetto di nostra trattazione è interessante l'art. 33 laddove si legge che: *"(...) l'impiegato ha diritto allo stipendio (...) nella misura stabilita dalla legge, in relazione alla quantità e qualità delle*

⁸ Ferlie E. et al., *"The New Public Management in Action"*, Oxford University Press, New York, 1996.

*prestazioni rese*⁹". Tale articolo disciplina il modo secondo il quale la retribuzione dei dipendenti della P.A. doveva avvenire non solo relativamente al servizio prestato, ma anche in considerazione della qualità dello stesso. L'articolo in oggetto, dunque, definiva la necessità, da parte delle pubbliche amministrazioni, di incentivare e motivare maggiormente il lavoratore che si differenzia dagli altri grazie ad una produttività efficiente.

Successivamente, con gli interventi legislativi degli anni '90, si è avuto modo di rappresentare, sotto molti punti di vista, lo sviluppo della politica del lavoro, orientato soprattutto verso nuovi modelli di governo e delle relazioni industriali, il cui apice si è avuto con la conclusione del Protocollo del 23 luglio del 1993 e, successivamente, con il Patto per il lavoro del 24 settembre 1996 e del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 22 dicembre 1998. Allo stesso tempo, però, si è anche assistito ad un interessante processo di *flessibilizzazione* e di snellimento burocratico del mercato del lavoro.

Sul primo punto, si deve far riferimento sicuramente alla legge sullo sciopero nei servizi assistenziali mentre, in merito al secondo, alla normativa in materia di licenziamento collettivi e di governo delle eccedenze di personale, alla riforma del collocamento, sui contratti di lavoro flessibili, sul lavoro degli immigrati ecc.

⁹ Bartolini F., "Codice amministrativo", Edizione Collana Vigenti, 2019, pag. 1947.

Inoltre, è da annoverare la riforma del pubblico impiego incentrata sulla cosiddetta contrattualizzazione dei rapporti di lavoro con gli enti pubblici e relativamente alla considerazione delle norme del Codice Civile cui sono sottoposti, oltre che delle leggi speciali¹⁰. Ciò ha comportato una radicale modificazione dello status giuridico dei pubblici dipendenti, il cui rapporto di lavoro è stato trasferito dall'area del diritto pubblico, densa di rigidità e privilegi, a quella del diritto civile, aperta alle logiche della negoziazione privata, e dunque possibilmente dell'uso razionale ed efficiente delle risorse. L'obiettivo dichiarato della riforma consiste nell'unificazione normativa dei dipendenti pubblici e privati al fine di accrescere l'efficienza dell'organizzazione amministrativa.

In aggiunta, va altresì considerato che buona parte dello svolgimento legislativo del periodo è stato influenzato dalla necessità di adeguare l'ordinamento nazionale ai vincoli e agli obiettivi derivanti dalle disposizioni europee. Questo spiega come i forti vincoli economici sul versante dell'inflazione, del deficit di bilancio e del debito pubblico, imposti dalla programmata instaurazione dell'unione economica e dalla istituzione della moneta unica europea abbiano fortemente condizionato le politiche legislative più recenti soprattutto in materia di previdenza sociale e, più in generale, di controllo della spesa sociale nel suo complesso. Al riguardo

¹⁰ L'art. 2, L. 23 ottobre 1992, n. 421, e l'art. 11, co. 4°, L. 15 marzo 1997, n. 59 che, in due fasi diverse e consecutive, hanno apportato al Governo le deleghe necessarie per la predetta riforma, attuate con una serie di decreti legislativi, la cui complessiva disciplina è stata riordinata e trasferita nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

vanno ricordati in particolare gli interventi legislativi legati alla L. n. 335 dell'8 agosto 1995 che nel giro di poco tempo, hanno profondamente cambiato la legislazione in tema di previdenza sociale, ridefinendo un nuovo tipo di sistema pensionistico e cercando di ricondurre a razionalità perequativa i trattamenti pensionistici previsti dalla precedente disciplina¹¹.

1.3.2. Il D. Lgs 29/93: primo intervento normativo di rilievo

È soltanto nell'ultimo decennio dello scorso secolo che la valutazione dell'attività della amministrazione pubblica si è formulata nella coscienza del legislatore.

Questa maggiore attenzione alle normative sul comparto pubblico hanno condotto, in primo luogo, alla definizione di una legge di fondamentale importanza, ovvero il decreto legislativo n. 29 del 1993 attuativo della Legge Delega n. 421 del 1992¹². Con questa, si avvia il primo e fondamentale processo di privatizzazione a cui è seguito il conferimento della delega al Governo al fine di razionalizzare e revisionare la questione sul pubblico impiego.

¹¹ Ghera E. "Diritto del Lavoro", Cacucci Editore, Bari, 2013, pag. 22.

¹²https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1992-10-31&atto.codiceRedazionale=092G0463&elenco30giorni=false