

UNA NORMA DOPPIAMENTE SBAGLIATA: LO SNATURAMENTO DELLE FUNZIONI DI ARAN E DI CIVIT.

Il recentissimo decreto legge sugli “ obiettivi di razionalizzazione delle pp.aa.” è stato ampiamente citato dalla stampa per l’assunzione di precari e vincitori in graduatoria, per ulteriori tagli ad auto blu e consulenze, ed altro ancora.

Il testo definitivo del decreto non è disponibile perché approvato “ salvo intese “, secondo l’abusata prassi per cui molte norme vengono redatte dai gabinetti ministeriali dopo l’approvazione formale del Consiglio dei ministri. Tuttavia, dai testi circolati finora e dal comunicato ufficiale della Presidenza del Consiglio risulta approvata una norma assai discutibile, da sottoporre ad un attentissimo vaglio in sede di conversione del decreto medesimo.

Non trattiamo della sanatoria dei precari, questione criticabile ma complessa, da approfondirsi in una discussione più generale sulla politica di assunzioni del personale pubblico; né della concessione di un posto di lavoro pubblico ai collaboratori di giustizia, come se il “posto” fosse un *beneficium* graziosamente concesso dal Sovrano, per la quale rinviamo all’articolo del prof. Melis (<http://www.partitodemocratico.it/doc/258974/la-pa-non-eun-lavacro-di-coscienze.htm>).

La questione che intendiamo sollevare è il trasferimento all’ARAN delle competenze in materia di valutazione delle prestazioni delle pp.aa. finora svolte dalla CIVIT, e la contestuale decapitazione “ *ope legis* “ di questa, che pure è un’ Autorità indipendente. La motivazione, apparentemente ragionevole, è quella di concentrare le scarse risorse della CIVIT sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pp.aa., ovvero sull’attuazione della legge Severino e dei decreti delegati da questa derivanti. Perciò, con un apposito articolo del decreto legge, si spostano all’ ARAN le funzioni previste per la CIVIT all’atto della sua istituzione dal d. lgs. n. 150/2009, si aumenta di due posti il Collegio di indirizzo e controllo dell’ ARAN, immettendovi due esperti in materia di valutazione, si riduce di due posti la composizione della Commissione, si prevede che i tre membri rimasti debbano essere solo esperti nel contrasto alla corruzione. Dunque, la Commissione dovrà essere rinominata ed i componenti attuali saranno mandati via.

Questa operazione ha due profili di forte criticità. Il primo riguarda lo stravolgimento delle competenze dei due organismi in questione, col rischio di compromettere l’assolvimento delle funzioni di valutazione. La CIVIT (Commissione per la Valutazione, l’Integrità e la Trasparenza) è stata istituita come organo di vertice di un Sistema di valutazione delle performance delle pp.aa., fondato sugli OIV (organi interni di valutazione nelle singole amministrazioni), ha lavorato molto su questo tema con risultati finora insufficienti, per la scarsità delle risorse (cinque commissari e trenta addetti) ma soprattutto per la scarsa attenzione all’argomento dei vertici politici e burocratici delle amministrazioni; poi, con la normativa Severino, l’impegno si è spostato sui numerosi adempimenti da questa previsti. L’ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziale) è stata istituita per rappresentare le Pubbliche amministrazioni nella contrattazione di diritto privato con le organizzazioni sindacali dei dipendenti da queste; comparto per comparto, quando si arriva all’accordo, la firma dell’ ARAN impegna *ex lege* tutte le Amministrazioni di quel comparto, così come quella dei sindacati impegna tutti i lavoratori. Conseguentemente, l’ARAN ha anche la funzione di rilevare la rappresentatività dei sindacati, per poter pesare il valore delle relative firme.

E' pur vero che il perdurante blocco della contrattazione per i dipendenti pubblici sta privando l' ARAN della sua ragion d'essere, ma attribuirle le funzioni finora svolte dalla CIVIT in materia di valutazione appare un'operazione palesemente incongrua, per due ragioni. La prima è che l' ARAN non dispone delle competenze necessarie, e non bastano certo due esperti in più nel Collegio di vertice; non ha alcun rapporto con gli OIV; ha un organico esiguo, comparabile con quello della CIVIT, e che finora si è occupato di valutazione solo nella redazione delle norme contrattuali relative a questa funzione. Qui emerge la seconda ragione: l' ARAN ha finora interpretato il suo ruolo come mediazione tra i sindacati del pubblico impiego e le Amministrazioni, restando strutturalmente esposta all' influenza delle organizzazioni sindacali. Perciò, v'è un forte rischio che quest' influenza arrivi a condizionare l' espletamento delle funzioni in materia di valutazione, sia sul piano dell'obiettività, sia sul piano del rigore. E' nota l' insofferenza dei sindacati pubblici verso la valutazione degli uffici, dei risultati, dei dirigenti e dei dipendenti (basti ricordare le proteste dei sindacati degli insegnanti contro la valutazione degli apprendimenti secondo il sistema INVALSI). E' altrettanto nota l'importanza di un sistema di valutazione efficace, obiettivo e rigoroso ai fini non solo del riconoscimento del merito, ma di una riorganizzazione funzionale degli apparati pubblici. Questo sistema non si è finora realizzato se non parzialmente, e comunque in misura insufficiente; affidarlo all' ARAN, nelle condizioni attuali, significa quasi certamente rinunciarvi, e il Paese non se lo può permettere.

Il secondo profilo di criticità è forse più marcato del primo, se lo si osserva dal punto di vista generale del funzionamento delle istituzioni, e non solo del sistema amministrativo. La decapitazione della CIVIT, nella sua composizione attuale, è dovuta in realtà ad un contrasto di posizioni tra questa ed il Governo, proprio sull' applicazione della normativa anticorruzione. Questo contrasto emerge con evidenza dai seguenti fatti. Nello scorso mese di giugno la CIVIT, rispondendo a quesiti posti da vari organi ed enti, ha prodotto alcune importanti delibere in materia di incompatibilità ed inconfiribilità degli incarichi nelle amministrazioni pubbliche, respingendo, in particolare, la tesi per la quale questi istituti avrebbero dovuto scattare per le cariche e gli incarichi futuri, ovvero successivi all' entrata in vigore del d. lgs. 39/2013 (il decreto che ha attuato la delega in materia prevista dalla legge 190/2012 "Severino"), salvando tutti i cumuli ed i doppi incarichi in corso, fino alla loro naturale scadenza. Invece, la Commissione ha ritenuto: *" che il d.lgs. n. 39/2013 non pone alcun problema di retroattività e, conseguentemente, di violazione dell'invocato principio tempus regit actum. Le norme del decreto - in particolare, gli artt. da 4 a 8 - non incidono sulla validità del preesistente atto di conferimento degli incarichi, mentre ben può la legge sopravvenuta disciplinare ipotesi di incompatibilità tra incarichi e cariche con il conseguente obbligo di eliminare la situazione divenuta contra legem attraverso apposita procedura. Gli incarichi e le cariche presi in esame dalla nuova disciplina sul punto, infatti, comportano l'espletamento di funzioni e poteri che si protraggono nel tempo (quali, ad esempio, atti di gestione finanziaria, atti di amministrazione e gestione del personale, ecc.). Trattandosi di un "rapporto di durata", dunque, il fatto che l'origine dell'incarico si situa in un momento anteriore non può giustificare il perdurare nel tempo di una situazione di contrasto con la norma, seppur sopravvenuta. Deve concludersi, pertanto, nel senso che la nuova disciplina è di immediata applicazione.... "* (delibera n. 46/2013).

Norme chiare, interpretazione chiara, mentre la tesi opposta (il *tempus regit actum*), oltre ad essere insostenibile rispetto alla formulazione normativa, rischia una possibile estensione anche a situazioni come quella relativa al Senatore Berlusconi. Il fatto è che l' applicazione di queste norme sta

provocando un terremoto nel mondo delle autonomie locali, anche perché in alcuni casi sono eccessivamente rigorose: si prevede, ad esempio, che un Preside di scuola, o un medico pubblico, non possa essere contemporaneamente anche consigliere provinciale, o comunale. Migliaia, dunque, sono i casi di incompatibilità che possono essere sollevati, magari da controinteressati, politici o amministrativi. Il rischio è che saltino accordi, maggioranze, giunte. Allora, la politica ha individuato una soluzione nel rinvio dell' applicazione delle norme alle sole cariche future e ha chiesto (non solo gli Enti, ma anche il Governo, come risulta da atti parlamentari) un'interpretazione in questo senso alla CIVIT. La CIVIT l' ha rifiutata, con la motivazione riportata, ed allora la politica ha modificato la legge, introducendo ad agosto, nella legge di conversione (n. 98) del decreto legge n. 69/2013, una norma (l' art. 29 ter) che salva i contratti stipulati e gli incarichi conferiti prima dell' entrata in vigore del decreto, nei casi previsti dai capi V e VI del decreto stesso, ovvero per le incompatibilità tra incarichi dirigenziali nelle pp.aa., incarichi nelle società controllate, cariche politiche, incarichi professionali. Limitazione che lascia fuori situazioni come quella prima accennata, ma che comunque riguarda migliaia di casi. La CIVIT, di fronte all' emendamento governativo alla legge di conversione, il 25 luglio ha emesso un comunicato col quale ha annunciato di sospendere ogni parere in materia, precisando, il 26, che applicherà comunque anche le norme di legge future.

In presenza di questo contrasto, arriva la norma che azzerava l' attuale composizione della Commissione, perché ne modifica il numero dei componenti, cambia le competenze previste per costoro ed inoltre - si badi bene - elimina l' incompatibilità, prevista dal d. lgs. n. 150, tra la partecipazione alla Commissione e l' aver avuto incarichi pubblici elettivi, cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali. L'obiettivo evidente è quello di avere una Commissione, magari composta da ex politici, che sia più sollecita nel recepire le indicazioni del Governo. E questo, va detto con chiarezza, non è accettabile.

Il punto non è (tanto) nel salvataggio degli incarichi in corso con l' applicazione della legge Severino solo agli incarichi futuri, soluzione provvisoria ai problemi del momento, mentre sarebbe necessaria una ridefinizione delle incompatibilità limitata ai soli casi di rischio reale di pratiche corruttive. Il punto è che si può cambiare la legge, ma non il giudice. Perché se le norme restano così generalizzate e restrittive, sia pure per gli incarichi da oggi in poi, e la nuova CIVIT si mette agli ordini del Governo pro tempore, sarà inevitabile che, nella grande quantità dei casi, se ne prendano in esame solo alcuni, mentre per altri si chiuderà un occhio E' per questo che le Convenzioni internazionali in materia di contrasto alla corruzione, citate dall' art. 1, 1° comma, della legge 190/2013, chiedono che questo compito, nei singoli paesi, sia affidato ad Autorità indipendenti. Mentre la CIVIT, con l' intervento legislativo qui denunciato, ha praticamente cessato di essere tale.