

Riforma e nuovo modello contrattuale

FORUM PA - 11 maggio 2011

Per una nuova leadership della dirigenza pubblica

MICHEL MARTONE

Ordinario di diritto del Lavoro – Docente stabile presso la S.S.P.A.

Il dirigente nella Pubblica Amministrazione si trova stretto tra un potere politico che dà direttive, ma poi non si interessa della loro attuazione, e le organizzazioni sindacali, che nel corso degli ultimi vent'anni hanno sicuramente avuto un potere fortissimo. Il tutto mentre è accerchiato da così tante responsabilità da ricordare quel gioco degli specchi nel quale la figura centrale – in questo caso il dirigente – rischia di essere persa di vista.

A mio avviso il D.lgs. 150 del 2009 non è una rivoluzione, non è uno stravolgimento totale, ma rappresenta semplicemente l'ennesima tappa di un difficile processo di riforma iniziato nel 1992 con l'accordo Amato: la madre di tutti gli accordi della Seconda Repubblica. Come è possibile che molte delle migliori menti che io abbia mai conosciuto, molti dei migliori politici, costituzionalisti e professori di diritto del lavoro italiani, si siano confrontati con questo tema e dopo vent'anni i risultati siano ancora così incerti?

Secondo me il risultato peggiore del processo di riforma di questi ultimi vent'anni lo si trova nel Rapporto 2010 dell'ARAN sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti. Nelle tabelle si vede come la retribuzione *pro capite* di fatto sia salita progressivamente nei dieci anni precedenti, la retribuzione accessoria sia cresciuta un po' e poi si sia stabilizzata, mentre il contributo di produttività sia rappresentato da una curva piatta e bassa che a volte discende. Il tutto dopo vent'anni in cui si è detto che nella PA si sarebbero introdotti il merito, l'efficienza e l'ottimizzazione.

I motivi per cui è accaduto tutto questo sono tanti, ma ce n'è uno in particolare. Se andiamo a vedere quello che sta succedendo oggi alla FIAT possiamo osservare che, piaccia o non piaccia, c'è una persona che viene chiamata dai suoi dipendenti *il grande timoniere* e che prende delle decisioni esercitando la sua leadership, pronto ad andare avanti a prescindere da tutto. Una persona pronta anche ad uscire da Confindustria e a entrare in materie che erano considerate dei tabù – l'assenteismo, lo sciopero, gli straordinari e i turni – pur di aumentare la produttività degli stabilimenti. Ogni volta che, negli scontri frontali, sembrava che le opposizioni alla sua azione fossero talmente forti da indurlo a recedere, Marchionne ha rilanciato. Potrà piacere o non piacere, ma così ha fatto.

Nel settore pubblico è mancato proprio questo, per una sostanziale differenza: nel privato i soldi sono del datore di lavoro, mentre nel pubblico sono di qualcun altro.

Nell'esperienza che sto conducendo alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione mi sto accorgendo che la preoccupazione principale di tutti non è quella di riuscire a fare qualche cosa, ma la paura di sbagliare. Se si fa qualcosa si rischia di sbagliare, se non si fa niente non si sbaglia. Per questo sono venute a mancare le decisioni. Un'altra preoccupazione che riscontro nei dirigenti – uno tra i ceti più preparati del nostro Paese – è quella, quando si parla di valutazione, di fare una valutazione discrezionale. Tendenzialmente il

dirigente non vuole il potere di valutare e distribuire le risorse in base al merito e all'impegno, cosa a cui il sindacato si è sempre opposto. La distribuzione a pioggia è più facile perché il dirigente non deve assumersi responsabilità e nessuno se la prende con lui.

Quando Antonio Naddeo dice che la contrattazione collettiva non deve "mettere bocca" in tema di organizzazione, dice una cosa sacrosanta. Alcuni dirigenti vogliono assumersi la responsabilità, prevista dall'art. 5 del D. Lgs. n. 165 del 2001, di organizzare gli uffici e gestire i rapporti di lavoro "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro", mentre altri no, ma è chiaro che il ruolo della contrattazione collettiva deve essere un altro, deve essere quello di assicurare la tutela delle condizioni di lavoro e non quello di decidere come si gestisce l'ufficio.

Se vogliamo risolvere il problema del ruolo dei dirigenti secondo me dobbiamo intervenire sulla questione delle loro responsabilità e qui a mio avviso sta il limite del D.lgs. 150 del 2009. Il dirigente è chiamato a troppe responsabilità ogni volta che fa qualcosa, ma la responsabilità più importante – quella di risultato prevista dall'art. 21, commi 1 e 1 *bis* del D. Lgs. n. 165 del 2001 – non vale a salvarlo da tutte le altre. Se un dirigente raggiunge degli ottimi risultati, ma magari commette un errore formale può essere chiamato a risponderne dalla Corte dei Conti senza che a nulla rilevino le decisioni difficili che ha sostenuto.

Fin quando il potere politico non capirà che deve lavorare veramente sugli obiettivi dell'amministrazione, dicendo quali sono e come vanno raggiunti, il sistema non funzionerà. Marchionne entra in un impianto e dice che vuole si producano 280mila macchine, e quando gli dicono che devono essere 250mila lui tiene duro difendendo il piano industriale fino allo scontro. Se noi vogliamo raggiungere dei risultati dobbiamo avere qualcuno che li indichi e poi fornisca gli strumenti per ottenerli.

Aggiungo, inoltre, che parlare di ri-pubblicizzazione del lavoro pubblico secondo me rischia di enfatizzare la portata del D.lgs. 150 del 2009. Non si tratta di una ri-pubblicizzazione, quanto di un intervento – condivisibile o meno – che mira a rendere chiare alcune responsabilità e a dare alcuni poteri al dirigente che erano stati in qualche modo vanificati dalla contrattazione collettiva. Ad esempio, riguardo al potere disciplinare, non è tanto una questione di ri-pubblicizzarlo, quanto del fatto che la sua immediatezza e la sua funzione di deterrenza vengono meno se si deve fare la procedura di conciliazione entro 180 giorni sulla base delle vecchie discipline previste dalla contrattazione collettiva.

Nel momento in cui noi sottoponiamo alla giurisdizione del Giudice del Lavoro le controversie del pubblico e del privato ci rendiamo conto che c'è una differenza strutturale legata al debito pubblico, che rappresenta il problema a monte di tutti i fenomeni. Vediamo che ci sono richieste di danni di 50mila euro – ad esempio per danno alla professionalità – che vengono rivolte a Giudici del Lavoro che in questo periodo storico sono chiamati a giudicare della legittimità dei licenziamenti collettivi e a fare scelte molto più difficili.

Le retribuzioni del pubblico impiego in dieci anni, fino all'intervento radicale voluto dal Ministro Tremonti nell'ultima Finanziaria, sono cresciute di più del 10% rispetto all'impiego privato, a pioggia per tutti. Mentre nel corso degli ultimi quindici anni le retribuzioni nell'impiego privato si sono drammaticamente bloccate, quelle dell'impiego pubblico hanno continuate a crescere senza nessun tipo di responsabilità legata ai risultati, nonostante ci sia stato nel 2006 un Memorandum nel quale il sindacato stesso si assumeva quella responsabilità.

Dal mio punto di vista la portata del D.lgs. 150/09 non va enfatizzata, ma va anzi sdrammatizzata perché esso non ha avuto quell'effetto dirompente che il sindacato temeva. Le linee direttive possono essere condivise o meno, ma una cosa è sicura: la Pubblica Amministrazione agisce nei confronti dei dipendenti con i poteri del privato datore di lavoro e agisce soprattutto per il tramite dei dirigenti. La dirigenza è una figura fondamentale, purché la politica torni a dare gli obiettivi da raggiungere.

In generale, il vero motivo dell'unificazione di pubblico e privato è legato all'influenza dei debiti pubblici. Oggi più le aziende sono esposte alla competizione internazionale e più hanno bisogno di aumentare la produttività. E per aumentare la produttività c'è bisogno di fare i contratti collettivi e per fare i contratti collettivi c'è bisogno di arrivare ad un vero scontro con il sindacato. Questa è la dialettica delle relazioni industriali, non quella in cui sono tutti d'accordo nel seguire una velina dettata dalle confederazioni. Le confederazioni danno le veline alle federazioni fino a quando non c'è un datore di lavoro con delle richieste particolari sulle quali tiene duro, perché a quel punto la dialettica sindacale si trova a dover modificare le piattaforme fotocopia.

In conclusione, io spero che il processo iniziato nell'impiego privato vada avanti. Nell'impiego privato si è verificata – come è accaduto anche in Germania – la grande importanza della contrattazione collettiva di secondo livello, sia essa territoriale o aziendale. Questa linea di tendenza dovrà necessariamente confermarsi nel tempo e spero che anche il privato impari qualcosa dal pubblico: ad esempio il meccanismo di selezione dei sindacati più rappresentativi, che ha dato buona prova di sé. Dall'altra parte io spero che nel pubblico impiego si riescano a varare riforme che permettano al dirigente di fare quell'esercizio di leadership senza il quale difficilmente riusciremo a raggiungere risultati importanti.