

Riforma e nuovo modello contrattuale

FORUM PA - 11 maggio 2011

ALBERTO STANCANELLI

Dirigente Generale Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ai tempi della istituzione dell'ARAN l'obiettivo era una forte osmosi tra lavoro pubblico e lavoro privato; rispetto a quell'epoca ho la sensazione che con le ultime norme della riforma Brunetta vi sia stata una forte inversione di tendenza, verso una ripubblicizzazione del rapporto di lavoro o comunque un ridimensionamento dello spazio riservato alla contrattazione collettiva. Si può discutere se ciò sia giusto o sbagliato, ma è un dato di fatto. Se il vizio della stagione precedente era quello dei contratti fotocopia, la riconduzione oggi a quattro aree di contrattazione rappresenta a mio avviso un errore, che non garantisce le specificità delle singole amministrazioni; se non i contratti collettivi nazionali non delineino esclusivamente i livelli minimi essenziali del rapporto di lavoro e alla contrattazione integrativa sia garantito uno spazio reale, cosa che però non mi sembra prevista nelle norme Brunetta. Di fatto, si tratta di un ritorno alla pubblicizzazione del rapporto di lavoro, anche se parziale e incompiuta.

Il legislatore, infatti, è entrato a gamba tesa in alcune materie del rapporto di lavoro, penso ad esempio alla rivisitazione delle norme sul part time o ai procedimenti disciplinari. La riscrittura dell'art. 40 del D.lgs. 165/2001 è abbastanza chiara: si parla di obblighi e diritti direttamente pertinenti al rapporto di lavoro regolati dal contratto, mentre la legge sembra disciplinare gli altri aspetti. Con l'ultimo periodo dell'art. 40 la contrattazione collettiva diventa cedevole rispetto alla legge per quanto riguarda la valutazione del merito ai fini della corresponsione del trattamento accessorio. La grande novità degli anni '90 – ovvero del Correttivo Cassese al d. lgs. 29/93 era stata invece quella della cedevolezza della legge al contratto collettivo: il contratto successivo infatti poteva disapplicare le norme di legge emanate nelle more dei due contratti, intervenendo direttamente nelle materie riservate alla contrattazione collettiva. Adesso accade il contrario.

Inoltre, con queste ultime norme si pone un limite alla contrattazione integrativa. Infatti, da quel che leggo, l'unico scopo della contrattazione integrativa sembra essere la valutazione sul merito, nei limiti di quanto peraltro definito con la legge, ai fini della corresponsione del trattamento economico accessorio.

Un altro limite mi sembra la possibilità per l'amministrazione di decidere in modo unilaterale su materie che dovrebbero essere rimesse alla contrattazione quando non si raggiunge un accordo con le organizzazioni sindacali. Questo è un ritorno all'atto unilaterale amministrativo che in passato regolava i rapporti di lavoro. Tutto ciò provocherà un certo caos negli spazi tra legge e contratto.

Nella nuova legge ci sono però aspetti positivi, come il richiamo nei contratti integrativi alla trasparenza e al merito e la partecipazione dei cittadini sulla valutazione dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. Su quest'ultimo aspetto si sarebbe potuto fare di più, magari prevedendo una maggiore partecipazione degli utenti, per far sì che i cittadini possano valutare in concreto processi di produttività, anche nei risultati raggiunti. Mi chiedo, se ad esempio una ASL definisce un processo di produttività per ridurre le liste d'attesa, alla fine il cittadino può valutare se il servizio è effettivamente migliorato o resta un meccanismo autoreferenziale all'interno della Pubblica Amministrazione?

Sicuramente in passato ci sono state delle patologie e delle disfunzioni; la contrattazione integrativa ha portato ai trattamenti economici distribuiti a pioggia e alle progressioni orizzontali per tutti, ma a queste patologie mi sembra che le riforme Brunetta rispondano in maniera sbagliata. Il contratto integrativo nel privato è legato alla produttività aziendale, che è una produttività di mercato, mentre le Pubbliche Amministrazioni per la maggior parte non hanno mercato e le risorse dei contratti integrativi sono risorse decise dalla politica. Credo invece che la contrattazione di secondo livello debba valutare le specificità territoriali, considerando che ci possano essere delle differenze sostanziali. Non si può trattare il Comune di Roma come il Comune di Anzio, il Comune di Torino

come quello di Reggio Calabria. I contratti integrativi non devono limitarsi solamente al merito e alla valutazione della produttività, ma anche a creare sistemi di diversificazione. Nella mia esperienza al Comune di Roma prevedemmo, per esempio, il periodo di permesso non retribuito – quindi senza danno per l'amministrazione – per chi si fosse dovuto astenere dal lavoro in periodi di feste non cristiane in relazione a un suo diverso credo religioso. Forse il contratto integrativo non avrebbe dovuto prevedere questo, ma facemmo una forzatura perché ci sembrava importante, introducendo però due paletti: la non retribuzione e la previa valutazione organizzativa del dirigente. Ancora stare dietro uno sportello in circoscrizione a Roma non è come stare dietro a uno sportello in un paesino in Provincia di Bergamo: per questo inserimmo la novità dell'indennità di disagio per attività di front office. E' successo poi che il sindacato voleva includere nell'indennità chiunque aveva rapporti con i cittadini, anche chi rispondeva alle mail. Su questo ha ragione Antonio Naddeo: bisogna avere all'interno dell'amministrazione la capacità di resistere alle pressioni sindacali di uniformità dei trattamenti economici, nel perseguimento delle proprie politiche di gestione del personale. Ma il dirigente non può essere lasciato solo in una posizione stretta tra le spinte sindacali, le pressioni della politica e le valutazioni della Corte dei Conti e del servizio Ispettivo del Ministero del Tesoro.

Credo che il contratto integrativo – così come è nel privato – debba essere uno strumento efficace di modernizzazione, anche attraverso gli strumenti di meritocrazia e di valorizzazione delle specifiche professionalità, ma non solo. Sono d'accordo che ci sono state delle patologie nel meccanismo delle progressioni orizzontali, ma esistono delle specificità all'interno delle amministrazioni che vanno riconosciute. Il mio ultimo passaggio è stato in Protezione Civile: ma lo sapete che alcuni di quelli che intervengono in situazioni pericolose o meglio tecnico-operative hanno un profilo professionale di amministrativo? In quell'ambito specifico non si riescono a stabilire profili adeguati alla particolarità del settore, perché lo deve fare la contrattazione collettiva nazionale, mentre basterebbe un rinvio alla contrattazione integrativa.

Mi sembra che questo nuovo sistema sia anche involutivo rispetto al nuovo Titolo V della Costituzione e al federalismo. Io non ho mai considerato preoccupanti – come invece hanno fatto alcune organizzazioni sindacali – le differenze territoriali dal punto di vista economico: se un'amministrazione è più efficiente, più efficace e possiede maggiori risorse perché non può erogare un trattamento economico maggiore rispetto a un'altra realtà lavorativa? Se Mantova è una città più efficiente e riesce ad accumulare dei risparmi, perché un dipendente di quel Comune non può guadagnare di più di un dipendente del Comune di Catanzaro che magari, è solo un esempio, è gestito in modo meno efficace? Le organizzazioni sindacali invece si sono sempre opposte a questo tipo di provvedimenti perché vi vedevano, a mio avviso, sbagliando un timido inizio delle gabbie salariali.

L'amministrazione non sa svolgere adeguatamente il ruolo di datore di lavoro, questo è un dato di fatto che ha portato alla distribuzione a pioggia e alla mancanza di meritocrazia; ma a questa situazione le riforme Brunetta non mi sembra rispondano in maniera adeguata. I fattori che hanno portato a una tale inadeguatezza dell'amministrazione sono tanti, in primo luogo vi è nell'organizzazione pubblica una mancanza di *leadership* della dirigenza. Il dirigente non è riconosciuto come *leader* all'interno dell'amministrazione né da parte delle organizzazioni sindacali, né da parte dei dipendenti che devono essere valutati: si pensa che se fa una scelta meritocratica la fa per interessi personali e non per quelli dell'amministrazione. Il dirigente è stretto tra la politica e il sindacato, due entità che – specialmente a livello locale – presentano spesso una contiguità. Il dirigente è responsabile davanti alla Corte dei Conti, ma ci vorrebbe a mio avviso anche una responsabilità di chi sottoscrive il contratto integrativo: sarebbe un modo per non lasciare da solo il dirigente. Io ho fatto il Capo del personale di un'amministrazione con 28mila dipendenti e vi posso assicurare che a livello di contrattazione integrativa si subiscono pressioni notevoli.

Ci troviamo in questo momento in un sistema ibrido. Credo che la contrattazione nazionale debba indicare poche cose tra cui quelli che possono essere definiti i livelli minimi essenziali. A mio avviso si sarebbe dovuto scommettere maggiormente su una valorizzazione dell'amministrazione

pubblica – classe politica e dirigenza – come reale datore di lavoro. Calare una legge dall'alto facendo assumere al Dipartimento della Funzione Pubblica una funzione di gendarme tramite delle circolari in cui si richiamano tutte le decisioni della Corte dei Conti contro i dirigenti, in un sistema in cui i dirigenti non hanno garanzia di indipendenza rispetto alla politica, credo che la conseguenza di questo atteggiamento sia solo la paralisi dell'attività di gestione delle risorse umane..

Oggi si parla di federalismo municipale, nel quale si dichiara fondamentale il controllo sociale sugli amministratori, ma contemporaneamente si va a ingabbiare la contrattazione integrativa negandole gli spazi necessari, calando norme dirigiste dall'alto e non favorendo la diversità territoriale.

Mi pare in definitiva che le azioni poste in essere dal Governo in questi anni abbiano ingenerato una forte confusione e siano state in molti casi contraddittorie rispetto agli obiettivi, forse anche meritevoli, che si volevano realizzare.