

Articolo di Mario Ricciardi per Newsletter AREL Giugno 2010

1. Molti commentatori sembrano aver accolto con sostanziale favore quello che può essere considerato il nocciolo duro della manovra d'estate, la vera e propria "stangata" nei confronti del pubblico impiego.

Il fatto che a pagare i costi della crisi sia innanzitutto un ceto di superpagati e iperprotetti fannulloni (come vengono descritti i dipendenti pubblici da una recente pubblicistica spesso trasversale agli schieramenti politici) viene presentato, ancor prima che come una scelta dolorosa, ma resa necessaria dalle implacabili emergenze della crisi globale, come un atto di giustizia, magari tardiva ma ineludibile.

Naturalmente, resta tutto da dimostrare che questa sia la sola strada possibile per affrontare la crisi, e soprattutto che l'immagine corrisponda alla realtà; ma gli stereotipi, si sa, una volta entrati nell'immaginario collettivo sono duri a morire.

Si parla poco, invece, delle conseguenze che la manovra rischia di avere sulla riforma della pubblica amministrazione, intendendo come tale la serie di sforzi e di tentativi che da almeno un ventennio si fanno per cercare di dare maggiore efficienza alla macchina pubblica, e che la "gelata" del prossimo triennio rischia di vanificare.

Non è questa la sede per fare il bilancio di un ventennio di riforme. Può essere utile però richiamarne alcuni dei passaggi principali. Si ricorderà dunque che il capostipite di questa stagione (il d.lgs.29/1993) giunse al traguardo dopo mezzo secolo in cui si erano succedute almeno due fasi: la prima, quella della (pseudo) unilateralità legislativa nella regolamentazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, caratterizzata dal fiorire di leggi e leggine che avevano trasformato il pubblico impiego in una giungla (non soltanto) salariale, e una seconda fase in cui la (semi) contrattualizzazione e l'iper protagonismo della politica ai tavoli negoziali contribuirono notevolmente allo sfascio dei conti pubblici. Sicché la riforma, nelle versioni assunte durante gli anni successivi, ebbe diversi e simultanei obiettivi e significati: contribuire al risanamento del bilancio, mettere ordine in un sistema di relazioni sindacali fin troppo simile a un *suk*, rendere trasparente la rete negoziale in un ambiente inevitabilmente affetto da rischi clientelari, costruire un sistema che coniugasse maggiore efficienza e consenso.

Guardare alle cose dopo vent'anni di sperimentazione consente di vedere che alcuni obiettivi sono stati raggiunti. Il panorama sindacale pubblico è stato disboscato, e in esso ha funzionato efficacemente un metodo di misurazione e regolazione della rappresentanza che nel privato è ancora ben lontano dal realizzarsi. La dinamica delle retribuzioni contrattuali (che qui comprende, com'è noto, anche la grande maggioranza delle risorse per la contrattazione di secondo livello) è stata in questi anni sostanzialmente coerente con il costo della vita, e perfino inferiore a quella del settore privato. La conflittualità è stata molto moderata, anche facendo il confronto con altri settori dei servizi. Chiunque abbia la pazienza di leggere i contratti stipulati in questi vent'anni troverà una strumentazione rivolta a migliorare la qualità della prestazione lavorativa intensa, e perfino sovrabbondante.

Qual è stato dunque il problema? Il problema non è stato tanto di regole, quanto di comportamenti: se volessimo racchiuderlo in una parola, potremmo dire che vi è stato un serio deficit di *responsabilizzazione*, sia da parte delle amministrazioni che dei sindacati, nel mettere in pratica ciò che le stesse parti sociali avevano concordato a livello nazionale. Di qui le numerose ferite inferte all'esigenza di premiare l'impegno e il merito nel lavoro, le colpevoli tolleranze verso gli abusi, l'indulgere, da parte di molti, a comportamenti negoziali intollerabili in un sistema che è (o dovrebbe essere) "privatizzato". Ciò senza dimenticare, peraltro, che in questi vent'anni, nonostante tutto, il nuovo quadro legislativo e contrattuale ha fatto fare a numerose amministrazioni passi avanti decisivi verso una moderna gestione del personale rispetto alle vecchie prassi burocratiche e centralizzatrici.

In uno scenario complesso e articolato come quello che abbiamo provato a tratteggiare, la manovra dell'estate 2010 è entrata con la delicatezza di un elefante in un negozio di cristalleria.

2. Il commento alle misure in materia di pubblico impiego non può non risentire, ovviamente, del particolare "stato" del provvedimento nel momento in cui scriviamo. Siamo nella fase che prelude all'esame parlamentare per la conversione in legge e, come quasi sempre accade in questi casi, è incerto l'esito finale dei "tira e molla" cui partiti, istituzioni, gruppi di pressione, danno vita nel tentativo di modificare in un senso o nell'altro il decreto; sicché il testo della manovra potrebbe subire anche modifiche non marginali.

Il "cuore" del provvedimento è naturalmente il blocco, "senza possibilità di recupero, delle procedure contrattuali e negoziali" del triennio 2010-2012. Che significa in pratica il blocco della macchina contrattuale, nazionale e di secondo livello, comprese le procedure non direttamente contrattuali, anch'esse sospette, evidentemente, di produrre oneri per l'amministrazione. Tralasciando le ricadute sul personale non contrattualizzato, va rilevato che il decreto appare pervaso da una forte volontà demolitrice verso la contrattazione. Viene da chiedersi (a parte la dubbia legittimità) quale logica, se non quella di una (retroattiva) rivincita, vi sia nell'annullamento degli aumenti eccedenti il 3,2 per cento di alcuni contratti del biennio precedente, contratti che hanno regolarmente concluso l'iter procedurale previsto da una legge che non è (ancora) stata abrogata. Ma, in maniera meno vistosa, va sottolineato perfino il ricorso a decreti per stabilire le tabelle di equiparazione per l'inquadramento del personale degli enti che vengono disciolti e trasferiti ad altra amministrazione.

Naturalmente, il riferimento alla tornata contrattuale del triennio 2010-2012 lascia spazio (e non potrebbe essere altrimenti) alla contrattazione integrativa derivante dai contratti nazionali del precedente quadriennio. Qui si pone una questione non irrilevante per l'intreccio con l'art. 65 del d.lgs 150/2009, che prescrive com'è noto la decadenza di tutti i contratti integrativi che non si siano adeguati alle norme del decreto legislativo medesimo: a partire dal primo gennaio 2011 non solo i contratti che non si fossero ancora adeguati decadrebbero, ma a partire dallo stesso primo gennaio, se sarà mantenuta la disposizione della manovra che proibisce l'erogazione

di trattamenti *individuali*, anche accessori, superiori a quelli erogati nel 2010, non sarebbe praticamente possibile stipulare contratti nuovi. Ciò significherebbe, in pratica, che in quelle amministrazioni nelle quali, per una qualsiasi ragione, non si stipulasse il contratto integrativo entro quella data, i lavoratori delle amministrazioni stesse potrebbero trovarsi per un triennio senza contratto. A questo punto non si può dimenticare quanto previsto dall'art. 54 co.3-ter del d.lgs 150, che consente alla parte pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto integrativo, di decidere unilateralmente sulle materie oggetto del mancato accordo.

Un aspetto di rilievo non inferiore riguarda il funzionamento dei meccanismi barocchi previsti dal decreto 150 a proposito della cosiddetta *performance*.

Commissione nazionale, organismi (sedicenti) indipendenti di valutazione, premi di varia natura ed entità, fasce di merito. Tutto questo armamentario sarebbe dovuto entrare in funzione dal primo gennaio 2011 (e, data la sua complessità, la previsione sembrava perfino ottimistica). Ma se da quella data, come prevede il testo del decreto, comincerà l'era glaciale della contrattazione collettiva, e l'impossibilità di corrispondere trattamenti diversi da quelli erogati nell'anno precedente, il complesso marchingegno crollerà come un castello di carte.

Tutto questo induce a pensare che, se il decreto sarà convertito in legge nella versione approvata e pubblicata il 31 maggio, il secondo semestre 2010 potrebbe rappresentare l'ultima spiaggia della contrattazione integrativa, per un periodo non breve, considerando che essa potrebbe riprendere vigore solo dopo la stipulazione dei nuovi contratti collettivi del triennio successivo, ciò che significa, di fatto, il blocco per almeno un quadriennio. La contrattazione del 2010 potrà bensì utilizzare le linee guida circa la valutazione, i premi, il merito, affinate nell'ultima tornata contrattuale: ma, considerato il quadro, la fretta, le aspettative, lo squilibrio tra le parti negoziali determinato dal combinato disposto della manovra e del "decreto Brunetta" non c'è da farsi soverchie illusioni sul fatto che amministrazioni e sindacati le utilizzino al meglio. E' dunque auspicabile che vengano effettivamente realizzate modifiche al decreto, che aprano spazi almeno a quegli aspetti della contrattazione integrativa che puntano a retribuire il merito, la crescita professionale, l'impegno lavorativo, collettivo e dei singoli lavoratori.

3. Comunque vadano le cose, il decreto proietta comunque un'ombra lunga non solo sul futuro della contrattazione, ma sullo stesso processo di necessaria responsabilizzazione dei soggetti in gioco cui accennavamo all'inizio. D'altra parte, è difficile immaginare che tutto possa davvero improvvisamente fermarsi, alla mezzanotte del 31 dicembre 2010, che le amministrazioni smettano di evolversi e rinnovarsi, e che per fare questo non continuino a cercare l'aiuto e il consenso dei lavoratori e dei loro rappresentanti. Un sistema relazionale come quello che funziona ininterrottamente dagli anni settanta non può sgonfiarsi come un pallone bucato. Ciò è vero prima di tutto per le amministrazioni dotate di autonomia, enti locali, regioni, che in questi anni sono state spesso all'avanguardia nei processi di rinnovamento gestionale ed organizzativo. Che la contrattazione non si possa arrestare lo mette in conto, del resto, la stessa manovra, quando stabilisce che le progressioni di carriera

comunque denominate, e i passaggi tra le aree abbiano, per il triennio incriminato, effetti esclusivamente giuridici. Il che significa riconoscere, visto che è improbabile che tutto ciò possa avvenire senza qualche coinvolgimento sindacale, che le parti, quando comunque negozieranno a livello decentrato, lo faranno camminando su un crinale molto stretto. E' una possibilità che contiene indubbiamente dei rischi, se si pensa che proprio la contrattazione decentrata è stata, finora, il punto più dolente di tutto il meccanismo. Ma, d'altra parte, sarà anche interessante vedere come si svolgeranno le cose, con quali regole e quali modalità. Non è impossibile, insomma, che, come spesso accade nel nostro sistema di relazioni industriali, si apra una fase di decisioni e di negoziati che, svolgendosi lontano dai riflettori, andranno osservati con attenzione per capire in che direzione va la gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni dopo la fase delle riforme, delle controriforme e degli annunci a trecentosessanta gradi.

Non bisogna neppure sottovalutare il fatto che, se il nostro sistema politico avesse protagonisti un po' meno attenti a sé stessi e un po' più interessati al bene comune, una fase di lunga pausa contrattuale come quella che si presenta, sarebbe l'occasione giusta per ripensare seriamente, e senza *coups de théâtre*, le regole della contrattazione pubblica nel nostro paese.

Sepolta, ad avviso di scrive prematuramente e ingenerosamente, la "riforma Bassanini", la riforma Brunetta non decollerà, in alcune delle sue parti cruciali, finché un'adeguata dote di risorse non sarà in grado di oliarne i meccanismi. Ma, per chi conosce da vicino il sistema dei rapporti sindacali nel settore pubblico, questo potrebbe non essere poi un danno così grave.

Al di là delle migliori intenzioni di chi l'ha progettata, la riforma contenuta nel decreto 150/2009 è nata vecchia, aggrappata com'è ad una visione ipercentralista della pubblica amministrazione e dei suoi meccanismi, fideisticamente proiettata verso un'espansione inutile, se non dannosa, degli spazi della regolazione legislativa, pericolosamente propensa a restituire alla politica un ruolo di protagonista negoziale che anni di esperienza hanno dimostrato essere sconsigliabile, se non rovinoso.

Se qualcosa va salvato, dell'esperienza di questi ultimi anni, non è tanto il cantiere legislativo, quanto alcuni segnali di rigore inviati dal centro, sia pure in maniera un po' troppo ruspante e discontinua, nell'ambito della contrattazione collettiva: non cedere sul terreno delle concessioni salariali senza adeguate contropartite; costringere a destinare una quota crescente di risorse al merito e alla qualità del lavoro; mettere regole e controlli stringenti per sanzionare i comportamenti scorretti, sia individuali che collettivi. valorizzare il ruolo dei dirigenti

E' appunto questa la linea che va seguita, ad avviso di chi scrive, ma non è una linea perseguibile prescindendo dal consenso e dalla responsabilizzazione dei soggetti, datoriali e sindacali, innanzitutto a livello decentrato. E l'altalena di riforme fallite o mancate e di congelamenti della contrattazione non è certo la via migliore per il conseguimento dell'obiettivo.