Da Marchionne a Brunetta: confronto tra pubblico e privato

di **Francesco Verbaro** *

Una convergenza sostanziale e non ideologica tra il mondo del lavoro privato e il mondo del lavoro pubblico può avvenire solo attraverso un'attenta analisi delle dinamiche e non con trasposizioni formali di leggi

Gli interventi recenti in materia di diritto del lavoro e relazioni industriali registrati nel settore pubblico e nel settore privato costituiscono un'utile occasione per riflettere sulle caratteristiche dei due mercati del lavoro **evitando ideologismi e soffermandosi sulle dinamiche reali**, organizzative e produttive, dei due settori. Gli **eventi che stanno caratterizzando il mercato del lavoro pubblico e quello privato** si rivelano sempre più **diversi e distanti tra loro**, generando una spaccatura profonda non completamente giustificata dalle specificità dei due mercati. Se un approccio ideologico ha **superficialmente puntato sulla convergenza e omogeneizzazione del lavoro pubblico con quello privato** dal punto di vista delle fonti di regolamentazione, prescindendo dalle caratteristiche organizzative e produttive del settore, la **realtà recente** ci consegna **due settori sempre più governati da disposizioni differenti e divergenti**, anche in presenza di esigenze organizzative. I recenti accordi promossi dal gruppo Fiat per gli stabilimenti di Pomigliano e Mirafiori come condizione essenziale per proseguire e rilanciare l'attività produttiva nei due siti industriali costituiscono un'utile occasione per **riflettere sulle relazioni industriali del settore pubblico**, sulle **convergenze possibili** e le **divergenze strutturali** tra i due mercati e sulla **normativa necessaria per una migliore gestione delle risorse umane**.

La convergenza: un totem ideologico fondato sulle fonti

Il processo di riforma del lavoro pubblico avviato negli anni '90 si è caratterizzato per l'**attenzione alla convergenza con il settore del lavoro privato**. La contrattualizzazione del rapporto di lavoro, però, non è **mai** stata accompagnata da una **vera privatizzazione dell'organizzazione del lavoro e dei processi**. Lo sforzo della riforma si è limitato principalmente alle fonti regolatrici, sottovalutando e mantenendo invariate le caratteristiche e le dinamiche dell'organizzazione pubblica. Possiamo dire in generale che, diversamente dal settore privato, il legislatore prima e il datore di lavoro pubblico poi **non si sono preoccupati di rafforzare l'orientamento alle funzioni e ai risultati delle organizzazioni** (il passaggio dai procedimenti ai risultati), nonostante gli studi tradizionali di diritto amministrativo sulle funzioni e i processi di ridisegno delle competenze tra i diversi livelli di governo che avrebbero potuto riorientare le strutture e l'organizzazione del lavoro. **Al contempo**, l'influenza degli studi di derivazione anglosassone sul *management by objective* e una forte pressione della società in quegli anni verso una amministrazione che produca di più e costi meno avrebbero potuto **favorire la trasformazione verso organizzazioni orientate agli obiettivi e alla produttività** in cui come diremmo oggi alla *performance*.

Ecco che una convergenza tra i due settori improntata esclusivamente sulle fonti e sulla giurisdizione abbia fatto altro che **aggravare** in generale **le problematiche relative all'efficienza nell'utilizzo del fattore capitale umano**, **aumentandone il costo senza** una maggiore produzione dei servizi. A partire dagli anni '90 assistiamo ad una serie di processi organizzativi che avrebbero dovuto **migliorare** fortemente **la produttività del settore pubblico**, ma così non avviene. Gli investimenti nelle Ict, l'incremento delle risorse destinate alla formazione, i numerosi percorsi di riqualificazione del personale, l'aumento di esternalizzazioni a società 'in house' e sul mercato producono in generale un incremento della spesa a diverso titolo, caratterizzato al contempo da un incremento del numero del personale, grazie anche al ricorso massiccio al lavoro flessibile, e da una riduzione evidente della produttività e del livello dei servizi.

Non si innesca infatti **quel processo di responsabilizzazione**, sia per il vertice politico sia per il vertice amministrativo, **auspicato** e disegnato **da alcune norme della riforma degli anni '90** (ad es., elezione diretta del sindaco e valutazione attraverso i controlli interni), **che avrebbe potuto guidare** correttamente l'operato del **datore di lavoro pubblico orientandolo verso un utilizzo efficiente dei "fattori della produzione"** tra cui il personale. Cambiano le fonti che consentono di utilizzare con maggiore flessibilità le risorse umane, si riconosce maggiore autonomia nella gestione, si prevede un alto rispetto livello di contrattazione con una significativa autonomia riconosciuta alla contrattazione di secondo livello, si estende l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibili, ma **non muta l'organizzazione e l'approccio da parte del datore di lavoro**. Del mancato decollo della figura del datore di lavoro pubblico **ne approfittano le organizzazioni sindacali**, che proprio nel settore pubblico rafforzano lo proprie categorie e federazioni a discapito di una visione confederale e generale, attenta al ruolo del pubblico nell'economia e nella società. Avviene in Italia ciò che avviene in altri paesi occidentali e soprattutto europei: **il sindacato si concentra sopratutto**, data la forte trasformazione imposta dalla globalizzazione e informatizzazione al rapporto di lavoro nel settore privato, **nel settore pubblico e nei servizi pubblici**.

Fenomeno che certamente **non aiuterà il processo di riforma, ma che anzi ne comprometterà gli esiti** proprio attraverso l'utilizzo distorto di quelle fonti e di quella autonomia che dovevano guidare il processo di convergenza tra il settore pubblico e il settore privato. Per ricordare la crociana più recente, proprio le polemiche sollevate sulla produttività nel settore pubblico dai media e da esperti nel settore (si vedano tra i tanti gli articoli nel 2007 di Ichino sui "fannulloni"), portano ad una **sterzata sulle fonti regolatrici** e ad un **intervento legislativo severo sul rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni volti a superare le criticità emerse negli ultimi 15 anni**. Se, infatti, il diritto del lavoro recente nel settore privato, su questo fortemente influenzato dagli studi economici, mira a liberare il datore di lavoro da una serie di vincoli eccessivi nei confronti del lavoratore e delle organizzazioni sindacali al fine di assicurare una tutela volta a garantire il lavoro e i redditi, **nel settore pubblico avviene il contrario: il datore di lavoro pubblico viene preso per mano e "obbligato" da una serie di vincoli a comportarsi in maniera efficiente** nell'utilizzo del buon andamento delle amministrazioni e non dei dipendenti, in definitiva da datore di lavoro privato. È **questo l'obiettivo** di fatto della normativa contenuta nel **Dlgs n. 150/2009**.

Le dinamiche del settore privato

Il settore privato in Italia si trova a dover affrontare anch'esso una **riforma del diritto del lavoro e delle regole che governano la gestione delle risorse umane**. Se in generale i mutamenti economici e le crisi economiche sono le prime fonti del diritto del lavoro, nel nostro Paese pesanti ritardi sulla produttività e una regolamentazione legislativa e contrattuale farraginosa e disincentivante pongono **importanti esigenze di intervento e riforma**. Diventano **centrali le spinte esogene** provenienti dai mercati internazionali e l'apertura dei mercati nazionali.

Da questo punto di vista, come già accaduto in altri momenti storici, i **mutamenti economici epocali** come quelli dettati dalla recente crisi finanziaria, **costituiscono un'occasione** più che la diretta motivazione **per superare vincoli e criticità presenti nell'organizzazione del lavoro in Italia**, su cui sarebbe stato necessario intervenire già da prima. I **recenti accordi del gruppo Fiat** per gli stabilimenti di Pomigliano e Mirafiori e il dibattito che ne è scaturito attorno hanno fatto **emergere con forza le esigenze produttività di efficienza** che un gruppo industriale tenuto a competere a livello internazionale deve vedere assicurate. Se da un lato la **competizione globale** che vede protagonisti i paesi emergenti può introdurre dei **rischi di compressione dei diritti dei lavoratori**, dall'altro consente di **superare inefficienti prassi organizzative o nelle relazioni industriali** che compromettono l'efficiente utilizzo delle risorse umane e ad **innescare continui processi innovativi**.

In questo quadro **diventano centrali le esigenze organizzative aziendali**, da non tradurre come esclusivamente datoriali, ma come comuni alle parti per assicurare produzione, lavoro e redditi. Da qui la **grande attenzione posta al rafforzamento del secondo livello di contrattazione**, che rivela al contempo **una delle maggiori divergenze in atto tra settore pubblico e settore privato**. Mentre **nel settore privato** la spinta delle aziende, favorita dal ruolo di promozione del Governo, è volta a riconoscere un ruolo **maggiore alla contrattazione di secondo livello**, nel **settore pubblico** i datori di lavoro, i dirigenti pubblici, auspicano sovente contratti **collettivi nazionali, certamente più chiari, ma anche vincolanti**. Queste **spinte diverse e divergenti** sono **a loro volta sostenute da normative nazionali coerenti**.

L'**Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009**, ad esempio, che al punto 9 valorizza il secondo livello di contrattazione come idoneo a *"collegare incentivi economici al raggiungimento di obiettivi di produttività, redditività, qualità, efficienza, efficacia"* attraverso misure fiscali e contributive di favore **non ha trovato applicazione nel settore pubblico**, così come la normativa sulla detassazione degli straordinari e premi riservata al solo settore privato ha conformato. Mentre nel settore pubblico gli **strumenti innovativi** contrattuali previsti dal Dlgs n. 150/2009, **come il premio per l'efficienza** (paragonabile al premio di competitività degli accordi Fiat), **dovranno attendere il prossimo rinnovo contrattuale** ovvero un triennio per effetto delle misure economiche contenute nel Dl n. 78/2010. La **detassazione degli straordinari e dei premi di produttività** viene **prorogata nel settore privato anche per il 2011** al fine di incentivare forme di retribuzione riconosciute a livello aziendale legate alla produttività. Al contempo il Governo emana una serie di **misure volte a migliorare la qualità del capitale umano assunto dalle aziende** favorendo la formazione in impresa e la formazione professionale con un importante accordo Stato, regioni e parti sociali sulla formazione professionale e l'apprendistato. **Al contrario nel settore pubblico** al blocco **delle assunzioni** generalmente esteso ormai a tutti i livelli di governo, **si aggiunge il taglio alle risorse per la formazione**.

Gli **accordi ultimi di Pomigliano e Mirafiori sollevano una serie di problematiche** che, pur con le specificità di un settore industriale come quello dell'auto, sono **di interesse anche per il miglioramento della gestione delle risorse umane nel settore pubblico**, se non si ritiene di affidare il nuovo processo di riforma alle sole norme di finanza pubblica. I **temi dell'assenteismo anomalo, della rappresentatività**, del vincolo delle disposizioni contrattuali, **dell'orario di lavoro** possono apparire in alcuni casi distanti dalle esigenze di alcune amministrazioni, pensiamo ai ministeri, ma più vicini ad altre, come gli enti locali. Ma **ciò che rileva di questi accordi**, ai fini della nostra comparazione, è rinanzi tutto **la chiarezza e forza della piattaforma della parte datoriale e la capacità** della stessa **di individuare** quelle **problematiche** che si ritengono **ostative alle esigenze produttive** degli stabilimenti. Certamente le clausole di responsabilità, per rendere vincolanti gli accordi e ridurre il conflitto, la chiarezza e la finalizzazione delle maggiorazioni e delle voci della retribuzione, la rispondenza dei nuovi inquadramenti alle esigenze organizzative aziendali costituiscono **indicazioni