

A un anno dall'intesa sul lavoro pubblico

di Umberto Buratti

Ormai un anno fa, il 3 maggio 2012¹, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, le Regioni, le Province, i Comuni e le Organizzazioni Sindacali sottoscrivevano un'Intesa che, almeno nelle intenzioni delle Parti, aveva come scopo quello di promuovere un rinnovamento del lavoro pubblico che andasse di pari passo con il cammino di riforma del lavoro privato².

Tutti gli attori coinvolti erano convinti che le politiche di rigore imposte al sistema amministrativo italiano a partire dal 2010 non avessero contribuito né al suo rilancio né, tantomeno, alla diffusione di una cultura: «dell'ottimale organizzazione delle risorse, secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità». Per questo motivo i firmatari individuavano cinque macro-temi attorno cui concentrare l'attenzione per una ridefinizione dei contorni della Pubblica Amministrazione: le relazioni sindacali; il ciclo di gestione della performance; le regole del mercato del lavoro; i sistemi della formazione del personale; la dirigenza pubblica. L'Intesa non mancò di suscitare aspre critiche soprattutto da parte dell'ex titolare di Palazzo Vidoni, Renato Brunetta, che vedeva in essa uno svuotamento di fatto della riforma del lavoro pubblico da lui promossa e contenuta nel decreto legislativo n. 150/2009. A distanza di un anno dalla sottoscrizione dell'accordo è quindi lecito provare a verificare quanto di quello che venne pattuito è stato, effettivamente, realizzato e quanto, invece, è rimasto sulla carta.

Il primo punto dell'Intesa verteva attorno alla definizione di un “nuovo modello di relazioni sindacali” finalizzato a favorire una partecipazione: «consapevole dei lavoratori ai processi di razionalizzazione, innovazione e riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni». Di fronte, ai processi di cambiamento del sistema amministrativo dovuti all'acuirsi della crisi economica si concordava sulla necessità di un maggior coinvolgimento dei dipendenti pubblici, per il tramite delle Organizzazioni Sindacali, nella ridefinizione dell'assetto complessivo della PA. La questione è apparsa sin da subito delicata. Il nodo delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, infatti, è complesso. Su di esso ha pesato e pesa l'esperienza poco virtuosa degli anni della contrattualizzazione che aveva portato il Legislatore, con il decreto legislativo n. 150/2009, a ridimensionare di fatto il campo di intervento del sindacato. Da qui la richiesta, una volta conclusasi la direzione ministeriale da parte dell'onorevole Brunetta, di un nuovo protagonismo. Tale desiderio, però, non è stato soddisfatto. Nonostante l'atto di indirizzo all'Aran per la predisposizione di un accordo quadro in materia di sistema partecipativo sindacale, il tavolo negoziale si è arenato dopo un paio di incontri avvenuti solo nei primi mesi del 2013. In precedenza, poi, lo stesso decreto n. 95/2012 contenente la *spending review* non era sempre stato coerente in merito al maggior coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali nella gestione dei tagli di organico qui previsti, limitandone, per alcuni aspetti, i margini di azione.

¹ L'Intesa sul pubblico impiego è stata sottoscritta il 3 maggio e ratificata l'11 maggio 2012. Il testo dell'accordo è rinvenibile in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, voce *Lavoro pubblico*

² Si veda: U. Buratti, M. Tiraboschi, *L'incerto impatto della riforma sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in AA. VV., *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, a cura di M. Tiraboschi e M. Magnani, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

Il secondo tema preso in considerazione dall'Intesa del maggio dell'anno scorso riguardava la razionalizzazione e la semplificazione del sistema di misurazione, valutazione e premialità introdotti con il c.d. ciclo di gestione delle performance previsto dal decreto legislativo n. 150/2009. Si trattava, ancora una volta, di una questione alquanto delicata. L'argomento, infatti, aveva costituito un asse portante della Riforma Brunetta che, ispirandosi ai principi del *New Public Management*, aveva sancito una suddivisione dei dipendenti in fasce di merito le quali, a loro volta, dovevano servire a evitare che il salario accessorio venisse erogato "a pioggia". L'intero comparto pubblico aveva sempre mal sopportato questa nuova forma di gestione del personale. Tale opposizione aveva portato il Governo ad una prima Intesa di rettifica, il 4 febbraio 2011, e successivamente a una modificazione dell'originario impianto della Riforma Brunetta mediante il decreto legislativo n. 141/2011. Nonostante queste correzioni in corso d'opera le Organizzazioni Sindacali con l'accordo del maggio 2012 si spingevano a ipotizzare non solo una riforma ma addirittura un superamento dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2009, almeno per quella parte relativa alla suddivisione in fasce di merito dei dipendenti pubblici. Contestualmente chiedevano che nel processo di valutazione assumesse un maggior peso la performance organizzativa rispetto a quella individuale. Con il decreto n. 95/2012 l'Esecutivo è tornato sull'argomento senza prevedere, però, alcuna abolizione dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2009. Anzi, in attesa della sua piena messa a regime ha stabilito i criteri ai quali le Pubbliche Amministrazioni si devono attenere in vista dell'attribuzione del trattamento accessorio legato alla performance individuale. Dal testo della *spending review* manca poi quel maggior peso della performance organizzativa richiesto dalle Parti Sociali con l'intento di mitigare la portata di quelle che con uno *slang* diffuso erano state chiamate le "pagelline dei dipendenti pubblici".

Il terzo nodo individuato dall'Intesa di maggio 2012 riguarda le regole sul mercato del lavoro all'interno della Pubblica Amministrazione. Che l'intenzione delle Parti non fosse quella di aprire un nuovo ragionamento sulla flessibilità nel pubblico impiego era evidente sin dalle prime battute di questa parte dell'accordo. I firmatari, infatti, ribadivano la centralità del lavoro subordinato a tempo indeterminato quale forma ordinaria per far fronte ai fabbisogni di personale del comparto amministrativo. Tale affermazione soffocava sul nascere qualsiasi forma di sperimentazione come ad esempio la possibilità di utilizzare il contratto di apprendistato anche nella PA secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 167/2011. La principale preoccupazione che si poteva leggere tra le righe dell'Intesa era quella di trovare una soluzione al problema delle sacche di precariato presenti nel sistema amministrativo. Sul punto c'è stata una risposta parziale ed emergenziale alla questione. Con l'articolo 1, comma 400 della legge 228/2012 il Legislatore ha previsto, in primo luogo, la proroga dei contratti a tempo determinato in essere al 30 novembre 2012 fino e non oltre il 31 luglio 2013. A questa soluzione "tampone" è seguito l'invio all'Aran da parte dell'ex Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Patroni Griffi, dell'atto di indirizzo per la disciplina di "alcuni istituti riguardanti il contratto di lavoro a tempo determinato". Il tavolo negoziale, però, al momento è in fase di stallo e questo ha portato, il 6 maggio scorso, i sindacati di categoria di Cgil, Cisl e Uil a chiedere unitariamente una nuova proroga dei contratti onde evitare la paralisi dei servizi pubblici.

Il quarto elemento toccato dall'Intesa dello scorso anno è incentrato attorno al sistema di formazione del personale. Le Parti concordavano per un rilancio delle politiche formative all'interno del pubblico impiego e per una complessiva riorganizzazione delle diverse scuole pubbliche di formazione. In questo caso la risposta dell'Esecutivo non si è fatta attendere. Nel decreto n. 95/2012, infatti, all'articolo 11 sono stati indicati i termini temporali e i criteri per un ridisegno complessivo delle politiche di formazione del sistema amministrativo italiano. Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 21 marzo 2013 ha approvato il regolamento di riordino del sistema di reclutamento e di formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione. In base alle nuove previsioni la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione diviene la Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Accanto a questo cambio di nome, si prevede che tutte le altre scuole della PA confluiscono in un c.d. "Sistema unico" al cui vertice viene posto un Comitato di

coordinamento. A tale entità viene affidato il compito di progettare le attività formative mediante un programma triennale alimentato dal basso. È compito delle singole Amministrazioni, infatti, segnalare al Dipartimento della Funzione Pubblica e al Comitato di coordinamento le proprie esigenze formative che verranno inserite nella programma triennale. Oltre a simili cambiamenti di *governance*, che si muovono in linea di continuità con l'Intesa del maggio 2012, il provvedimento approvato dal Governo prevede anche una ridefinizione delle politiche di reclutamento dei funzionari e dei dirigenti pubblici. L'elemento di maggior novità appare, anche in questo caso, l'introduzione di un "Piano triennale" secondo un modello di previsione quantitativa e qualitativa del fabbisogno di personale affidato al Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'ultimo elemento preso in considerazione dall'Intesa del maggio 2012 riguarda la dirigenza pubblica. Le Parti Firmatarie concordavano su un rafforzamento del suo ruolo e delle sue responsabilità da accompagnare ad una maggiore autonomia dagli organi di indirizzo politico. A questo proposito, l'anno appena trascorso ha visto il succedersi di politiche non sempre coerenti non solo con il testo dell'accordo, ma anche tra di loro. Il decreto legge n. 95/2012 è intervenuto sulla dirigenza pubblica sancendo una riduzione significativa dell'organico. Una simile operazione mal si concilia con l'idea di una generale rivalutazione della figura del dirigente in servizio nella PA. Allo stesso tempo, diverse misure contenute nella c.d. legge anticorruzione – legge 190/2012 – e le recenti norme sulla trasparenza – decreto legislativo n. 33/2013 – e sulla incoferibilità e incompatibilità di incarichi nella Pubblica Amministrazione – decreto legislativo n. 39/2013 – possono essere lette anche come un rafforzamento della classe dirigenziale.

In conclusione, a un anno dalla sottoscrizione dell'Intesa sul lavoro pubblico il bilancio possibile è necessariamente articolato. Su alcuni aspetti centrali per il futuro del sistema amministrativo come le relazioni sindacali e la gestione del personale non si può dire che si siano fatti veri e propri passi in avanti. Come si è visto, fermi al palo sono rimasti sia il tavolo per ridisegnare le prime sia il tavolo sulla delicata questione dei contratti a tempo determinato. Lo stallo ha portato così ad una nuova emergenza che scatterà a breve, nel prossimo mese di luglio. Su una questione altrettanto centrale, come quella del ciclo di gestione delle performance, l'Esecutivo ha "forzato la mano" non fermandosi a quanto pattuito con le Organizzazioni Sindacali. Più energica e significativa appare, poi, l'azione in merito alle politiche formative da attuare nel comparto pubblico. In questo caso, l'azione del Governo ha seguito alla lettera quanto contenuto nell'accordo dello scorso anno.

Ambiguo risulta, infine, l'atteggiamento sulla dirigenza pubblica che oscilla tra una politica di riduzione del personale e una rafforzamento implicito delle sue prerogative.






Questo è dunque il quadro che ha davanti a sé il nuovo Ministro della per la pubblica amministrazione e la semplificazione, l'onorevole D'Alia. I nodi rimandati durante questo anno sono venuti di nuovo al pettine e ad essi si aggiunge la possibile necessità di un prolungamento delle politiche di contenimento della spesa per il personale.

Il Governo è quindi chiamato a decidere se continuare la propria azione portando a compimento l'Intesa del maggio 2012, come chiedono a gran voce le Parti Sociali, oppure se progettare una nuova riforma complessiva del lavoro pubblico. Certamente, una politica attendista o prettamente emergenziale non serve a risolvere i problemi della Pubblica Amministrazione, come ha dimostrato l'anno appena trascorso. L'attenzione di questi ultimi giorni su un possibile aggiornamento della riforma Fornero non deve quindi far dimenticare che anche il settore pubblico ha bisogno di una progettualità e di una *policy* coerente, possibilmente, di lungo periodo.

Umberto Buratti
ADAPT Research Fellow

Tabella riassuntiva sullo stato di attuazione dell'Intesa sul lavoro pubblico

a cura di Concepita Chionna e Giancarlo Neri

Intesa 11 maggio	Provvedimenti attuati	Giudizio
Riforma delle relazioni sindacali	D.L. n. 95/2012, art. 2 commi 17,18; Atto di indirizzo all'Aran gennaio 2013.	
Riforma del ciclo di gestione della performance	D.L. n. 95/2012, art. 5 commi 11-11 <i>sexies</i> .	
Riforma del mercato del lavoro	L. n. 228/2012, art. 1 comma 400; Atto di indirizzo all'Aran gennaio 2013.	
Riforma del sistema di formazione	D.L. n. 95/2012, art. 11; Regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo 2013.	
Riforma della dirigenza pubblica	D.L. n. 95/2012, art. 2; L. n. 190/2012; D.lgs. n. 33/2013; D.lgs. n. 39/2013.	

* Si segnala che le considerazioni contenute nella presente tabella sono frutto esclusivo del pensiero degli Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.