

Riforma PA: un disegno di legge che non unisce

Il disegno di legge delega sulla riforma della PA non desta lo stesso interesse del contemporaneo dibattito sul Jobs act con relative polemiche sull'articolo 18. Eppure le posizioni in campo dicono di una volontà trasversale di rinnovare il comparto pubblico. Le divergenze nascono sui modi. Un nuovo intervento calato dall'alto o un'azione partecipata?

di **Umberto Buratti ***

Il percorso di analisi del disegno di legge di riforma della pubblica amministrazione ha continuato, nel mese di settembre, il suo iter presso le apposite Commissioni di Palazzo Madama.

Parti sociali: pochi i punti di contatto

Rispetto al progetto di rinnovamento del mercato del lavoro privato, il testo che ha come compito una nuova organizzazione del sistema pubblico non ha generato forti fibrillazioni e tensioni né all'interno della maggioranza parlamentare né tra l'opinione pubblica. Al contrario, il percorso che porterà all'approvazione della delega sta avvenendo in un generale clima di indifferenza. Non si registrano, infat-

ti, scontri anche solo minimamente paragonabili a quanto sta avvenendo sulle proposte di riforma dell'art. 18 o del sistema di politiche attive e passive del lavoro. Segno questo di un clima assai differente rispetto alle robuste contestazioni che accompagnarono l'approvazione del Dlgs n. 150 nel 2009, meglio noto come Riforma Brunetta o, ancora prima, la pubblicazione del volume di Pietro Ichino dedicato ai "nullafacenti" della PA. Se da un lato un abbassamento dei toni e della vis polemica è apprezzabile, dall'altro è sensazione diffusa che esso dipenda da un generale disinteresse nei confronti del processo di riorganizzazione del sistema amministrativo italiano. Mentre, infatti, il Jobs

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

act scalda gli animi e accende i confronti pubblici, la riforma della PA è relegata a mera questione tecnica per pochi addetti ai lavori. Il perché di un simile stallo va ricercato nell'incapacità e/o non volontà da parte dei sindacati di mobilitare non solo i lavoratori ma anche l'opinione pubblica in una battaglia di questo genere. E, allo stesso tempo, nel complessivo discredito dei cittadini nei confronti della PA che li porta ad un atteggiamento di indifferenza per tutto ciò che ha a che fare con la galassia pubblica.

Così per poter riprendere il filo del (flebile) dibattito in corso occorre leggere la documentazione messa a disposizione dal sito web del Senato della Repubblica che contiene i testi delle audizioni in commissione Affari costituzionali di Palazzo Madama delle principali rappresentanze datoriali e sindacali italiane^[1]. Leggendo i testi presentati da Confindustria, Cgil, Cisl, Uil e relati-

* Adapt Senior Research Fellow

1) Tutta la documentazione è reperibile all'indirizzo http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/documenti/44709_documenti.htm. Le citazioni riprese nel testo sono contenute nel materiale presentato dalle diverse organizzazioni datoriali e sindacali.

ve organizzazioni di categoria si scopre come vi sia un punto di contatto trasversale a tutte le posizioni espresse. **Per tutte le parti sociali la riforma della PA è fondamentale per un rilancio complessivo del sistema Paese.** Non solo. Vi è una generale concordanza nel valutare negativamente le misure adottate dai precedenti Governi le quali non sono state in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati.

I punti di contatto tra le organizzazioni datoriali e quelle sindacali, però, si esauriscono in queste poche considerazioni di carattere generale. Dopo di che le distanze tra i diversi interlocutori tornano ad essere piuttosto ampie. Da un lato, infatti, **Confindustria** offre un **giudizio tendenzialmente positivo** sull'operato del Governo Renzi in materia di pubblica amministrazione. Dall'altro, invece, i **sindacati** denunciano **l'inadeguatezza delle misure** già varate e di quelle in via di definizione grazie al disegno di legge delega. L'associazione di viale dell'Astronomia, infatti, si concentra sulla necessità di snellimento e semplificazione della PA e ritiene opportuni gli interventi che la delega contiene. Al contrario, Cgil, Cisl e Uil, pur con dei distinguo, denunciano una **mancanza di visione per le politiche che riguardano la gestione del personale** e soprattutto il ritorno del primato della legge sulla contrattazione.

Confindustria: semplificare la PA per far crescere di nuovo il Paese

L'audizione al Senato del vice-presidente di Confindustria parte da una **presa di consapevolezza** sulla situa-

zione critica in cui versa il Paese. Dal 2007 al 2014 il Pil italiano è sceso di nove punti percentuali ed è tornato ai livelli del 2000. Non solo. Negli ultimi cinque anni il numero di imprese che hanno cessato la propria attività si assesta attorno alle 90mila unità. Il **rilancio della pubblica amministrazione** è, quindi, un tassello fondamentale per la ripresa complessiva dell'economia del Paese e dunque va considerato come una priorità, visti i fallimenti delle riforme precedenti, ma anche dei vari decreti legge varati unicamente per contenere i costi.

Per Confindustria, l'Esecutivo guidato dal premier Renzi con

Mentre Confindustria giudica positivo l'operato del Governo Renzi, per i sindacati si tratta di misure inadeguate

il Dl 90/2014 ha dato un **primo segnale positivo** permettendo un **ricambio generazionale nel comparto pubblico** e una sua moralizzazione. Secondo i vertici di Viale dell'Astronomia anche il Ddl in discussione al Senato si muove nella giusta direzione in quanto punta a *“velocizzare e rendere certi i provvedimenti, per migliorare i rapporti tra PA e imprese; riorganizzare la PA, per ridurre i costi e migliorarne la funzionalità; rivedere il perimetro pubblico, per razionalizzare le partecipazioni societarie”*.

L'attenzione del documento

di Confindustria si concentra soprattutto su quelle parti del disegno di legge che toccano più da vicino i **rapporti tra imprese e pubblica amministrazione.** Le richieste della principale organizzazione italiana di rappresentanza dei datori di lavoro si muovono nella direzione di rafforzare ulteriormente quelle parti della delega che mirano a riformare i procedimenti amministrativi dettando tempi certi e limitando la possibilità di ripensamento da parte degli organi pubblici. Un simile **efficientamento** permetterebbe, infatti, alle aziende italiane di avere un **quadro più sicuro** e una **programmazione degli investimenti più stabile** sia a medio che a lungo termine. In quest'ottica si comprende il giudizio positivo sulla proposta governativa di far confluire le diverse ramificazioni periferiche della PA in un unico Ufficio territoriale dello Stato avente la funzione di sola interfaccia con i cittadini e le imprese. Un simile passaggio renderebbe più agevole e facile il contatto con i servizi pubblici.

Tra le richieste di miglioramento al Ddl da parte di Confindustria spicca, poi, il desiderio di incidere maggiormente sulla **riorganizzazione delle società partecipate** dando vita a un piano di dimissioni. La proposta di Viale dell'Astronomia è quella di *“eliminare le società che invadono il mercato della concorrenza o che sono strutturalmente in perdita o, comunque, inefficienti”*.

Pressoché assente dall'audizione di Confindustria è il **tema della gestione del personale.** Se si accentuano alcuni brevi passaggi sulla dirigenza,

infatti, la questione è del tutto ignorata. Segno, questo, che il vero cuore della riforma della PA si gioca nelle politiche di riorganizzazione.

Il disappunto delle confederazioni di Cgil e Uil

Al giudizio positivo di Confindustria fa da contraltare una **valutazione negativa** sia da parte della Cgil che da parte della Uil. In modo particolare la prima giudica tanto l'intervento del Governo contenuto nel Dl 90/2014 quanto quello presentato nel disegno di legge delega *“un progetto poco coraggioso, senza un vero visibile disegno di riforma che non cambierà in alcun modo il rapporto tra cittadini e pubblica Amministrazione”*. L'accusa mossa dal sindacato di Corso d'Italia è quella di una **manca di un disegno complessivo che guidi il rinnovamento del comparto pubblico** con la conseguenza di portare avanti **misure molto simili a quelle del recente passato**. Da un punto di vista generale, la Cgil sottolinea come lo strumento del disegno di legge delega comporti un **allungamento sconsiderato delle tempistiche** e un nuovo profluvio di **provvedimenti attuativi**. Sono attesi, infatti, ben 13 decreti legislativi a cui si sommano altri 3 provvedimenti da emanarsi successivamente.

Le critiche mosse dal sindacato guidato da Susanna Camusso non rimangono unicamente su un piano generale, ma entrano nel **dettaglio delle diverse proposte** contenute nel Ddl. A preoccupare maggiormente la Cgil è la **progressiva erosione del coinvolgimento dei rappresentanti dei**

lavoratori pubblici nella riorganizzazione della PA. Tale limitazione si intravede già nelle politiche di ridefinizione della presenza dello Stato sul territorio. Se da un lato è apprezzabile il progetto di un unico punto di contatto tra PA e cittadini, dall'altro una simile operazione determinerà necessariamente lo **spostamento di personale, il cambiamento di ruoli e funzioni**. Non è pensabile, per la Cgil, che ciò avvenga senza il coinvolgimento del sindacato. Preoccupa, poi, la **delega in materia di dirigenza pubblica**. Il rischio che viene messo in evidenza è la (ennesima) rottura degli equilibri tra politica e vertici dell'amministrazione, tutta a vantaggio della prima e non dell'autonomia del sistema burocratico. Il cuore delle critiche mosse dalla Cgil riguarda però il **rapporto tra contrattazione e legge**. A partire dalla Riforma Brunetta in poi, la seconda ha progressivamente **limitato lo spazio di azione della prima**. Una simile impostazione si rinviene, secondo la Cgil, anche nel Ddl, soprattutto **nella parte relativa al riordino della disciplina sul rapporto di lavoro nella PA**. Il Governo Renzi non sembra voler retrocedere dall'impostazione degli Esecutivi che l'hanno preceduto limitando l'attività contrattuale a favore di una gestione del comparto pubblico *ex lege*. Le parole della Cgil sul punto sono piuttosto severe. Il Ddl, infatti, non è altro che *“la conclusione del processo di privatizzazione e il ritorno al primato della legge e dell'accentramento contrattuale”* che perpetua *“quanto già prodotto dal Dlgs n. 150/2009”*.

Toni molto aspri vengono usati anche dalla Uil che giudica la riforma *“l'ennesimo buco nell'acqua salvo i tagli che ne conseguiranno e che porteranno una ulteriore riduzione dei servizi pubblici in linea solo con le politiche neoliberiste”*. A preoccupare, in questo caso, è l'impostazione all'insegna della **razionalizzazione dei costi** che caratterizza il Ddl. A questo si aggiunge una forte preoccupazione legata alla possibilità di una nuova stagione caratterizzata da un'ingerenza della politica sulla dirigenza.

Le critiche di metodo della Cisl

Di **diverso tenore** appaiono le considerazioni offerte dalla Cisl nel corso dell'audizione in Senato tenutasi il 18 settembre scorso. Il punto di partenza è di tipo metodologico. Premettendo che una riforma della PA è necessaria per (ri)dare slancio al Paese, visti gli obiettivi che la stessa deve avere sarebbe stato opportuno un approccio diverso: olistico.

Il sindacato di Via Po critica, infatti, lo “spezzettamento” delle riforme in mille rivoli diversi: PA, scuola, giustizia. Per la Cisl **il percorso riformatore deve essere organizzato secondo linee guida di insieme** che poi si vanno successivamente a definire in via sempre più dettagliata. Senza una **visione complessiva** il rischio è quello di mettere in campo riforme che non dialogano tra di loro. A ciò va aggiunta la necessità di un maggiore coinvolgimento di tutti gli **stakeholder** onde evitare un processo calato dall'alto che si areni in fase di attuazione. Passando dal piano generale a

quello più di dettaglio, anche la Cisl intravede il **rischio di una nuova commistione tra dirigenza e politica** che va in tutti i modi evitata. Non solo. La stessa limitazione della contrattazione collettiva viene vista come pericolosa. L'espansione della legge a danno del contratto - tipica degli ultimi anni - rischia di bloccare il processo di riforma sul nascere.

Le obiezioni delle organizzazioni sindacali di categoria

Alle critiche espresse dai sindacati a livello confederale, si aggiungono quelle espresse dalle **organizzazioni di categoria** - Fp-Cgil, Cisl-Fp, Uil-Fpl, Uil-Pa- in un apposito documento unitario.

Ancora una volta è **forte la polemica per la continua espansione della legge sulla contrattazione** che non lascia alcuno spazio negoziale e, soprattutto, non permette una riorganizzazione della PA dal di dentro ma solo dall'alto verso il basso. Il blocco della facoltà di contrattare, secondo i sindacati, determinerà lo **stallo della riforma** perché non consente un'azione efficace sulla retribuzione, la valutazione e la formazione del personale.

Sono diversi gli aspetti che vengono criticati dalle rappresentanze di categoria. Sulla riorganizzazione dello Stato si denuncia la **manca di collegamento tra quanto proposto e quanto già in atto** per effetto della c.d. Legge Delrio. A questo si aggiunge che l'accentramento delle diverse ramificazioni periferiche del sistema pubblico in un unico Ufficio territoriale dello Stato determina una **riduzione della**

prossimità ai cittadini e palese "la volontà di una centralizzazione del sistema decisionale che evidenzia la mancanza di fiducia nelle istituzioni organizzate sul territorio".

Fortissime sono le perplessità espresse in materia di dirigenza pubblica. Si teme, infatti, un aumento dei poteri discrezionali della politica nella scelta dei candidati. In modo particolare, non si comprende il motivo per cui **da un lato si iper-regolamenta la dirigenza di ruolo, mentre nulla viene detto rispetto alla dirigenza "fiduciaria" di nomina diretta.** Un simile scompenso, secondo

Non mancano critiche alla nuova definizione della PA e alla limitazione degli spazi riservati alla contrattazione

i sindacati, non farà altro che alimentare i fenomeni di clientelismo che poco o nulla hanno a che fare con un serio rilancio della PA. I sindacati chiedono quindi che nel ridefinire l'accesso alla dirigenza **particolare attenzione venga posta nella regolamentazione dell'indipendenza degli organi** che saranno chiamati a gestire concretamente questo aspetto. **Critiche vengono mosse anche alla nuova definizione delle pubbliche amministrazioni.** L'aspetto contestato non è una nuova anagrafe della PA ma il fatto che questa non sia sostitutiva di quella redatta annualmente dall'Istat. Infatti, *"una definizione di amministrazioni pubbliche sostitutiva sarebbe stata accolta con maggior favore in quanto l'inclusione nel-*

l'elenco Istat comporta conseguenze di rilevante entità determinando, per gli enti individuati, un assoggettamento alle norme per il controllo della spesa pubblica".

Il documento presentato dai sindacati di categoria si chiude con una **nuova critica nei confronti della limitazione degli spazi riservati alla contrattazione.** Si *"ravvisa il rischio di una eccessiva eteroregolamentazione".* Al contrario, è necessario *"intervenire ridefinendo il ruolo della legislazione sul rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali in modo da riequilibrare il rapporto tra legge e contratto, valorizzare le procedure partecipative e ridurre l'ingerenza della legge nella regolamentazione inderogabile del rapporto di lavoro".*

Decidere, riorganizzare, contrattare

Il dibattito sulla riforma della PA sembra seguire **tre direttrici:** il decisionismo governativo; il desiderio di riorganizzazione espresso da Confindustria; la volontà di tornare a contrattare propria dei sindacati. **La sintonia, almeno in questa fase, tra i progetti dell'Esecutivo e i desiderata di Viale dell'Astronomia è evidente.** Le uniche voci fuori dal coro sono quelle di Cgil, Cisl e Uil tanto a livello confederale quanto a livello di categoria. Eppure per una vera riforma della PA occorrerebbe che le tre direttrici andassero quanto più possibile "a braccetto". **Il rischio, infatti, è quello di una riforma dall'alto approvata a livello formale, ma bloccata nella sua vera attuazione.** Il Dlgs n. 150/2009 *docet.* Escludere a priori i sindacati può essere, quindi, un errore i cui effetti si vedranno solo a lungo termine. ●