

Ipotesi di accordo sul lavoro pubblico tra il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, e le organizzazioni sindacali del 4 maggio 2012

ANALISI CRITICA

Premessa

L'accordo, dietro formule vaghe ed ecumeniche, preannuncia penetranti interventi di riforma normativa che potranno essere compiutamente valutati solo all'esito della loro specifica formulazione ma che possono, fin da subito, essere immaginati nelle linee essenziali per come vincolati dall'accordo stesso.

Occorre innanzitutto precisare che **la premessa dell'Intesa fa riferimento al superamento della logica dei "tagli lineari", che certamente nel caso del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni non ha trovato spazio.** Anzi con il d.lgs. 150/2009 si è voluto differenziare le retribuzioni e prevedere risorse aggiuntive attraverso i piani di razionalizzazione ed il premio dell'efficienza, così come confermato dall'art. 6 del d.lgs. 141/2011 (decreto correttivo del d.lgs. 150/2009).

La premessa, inoltre, parla di creare le condizioni *"di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche in modo da valorizzare le professionalità dei lavoratori pubblici ed avere parametri significativi per le politiche premiali nei loro confronti"*. **Ribadendo nei fatti quanto voluto con il d.lgs. 150/2009, senza riconoscerlo espressamente; il contenuto smentisce, in maniera contraddittoria, la sua stessa premessa,** allorquando si prevede che *"alla performance organizzativa venga assegnato un ruolo più significativo rispetto a quella individuale, tenuto conto dei diversi livelli di responsabilità ed inquadramento del personale"*.

1. Un nuovo modello di relazioni sindacali

Si postula la necessità di un provvedimento legislativo che riguardi, tra l'altro:

a) *Il riconoscimento della contrattazione collettiva e del CCNL come fonte deputata alla determinazione dell'assetto retributivo e di valorizzazione dei lavoratori pubblici nel rispetto dei ruoli organizzativi e di rappresentanza delle parti.*

Due tra le principali novità della riforma introdotta con il d.lgs. 150/2009 erano la **fissazione di limiti legislativi per la determinazione del livello retributivo dei dipendenti pubblici** – con la previsione di efficaci sanzioni di nullità contrattuale dei CCNL conclusi in violazione di tali limiti – e la **rimessione dell'organizzazione ai provvedimenti della pubblica amministrazione e dei dirigenti della p.a. con i poteri del privato datore di lavoro.**

Con la clausola dell'accordo innanzi riportata si apre la strada alla modifica di entrambi i principi e, naturalmente, nel senso di **tornare ad ampliare i poteri di decisione e interdizione del sindacato sia sul piano retributivo** (con conseguente allentamento dei vincoli di finanza pubblica e di riconoscimento selettivo delle risorse aggiuntive, due aspetti che rimanevano fermi anche nell'accordo di palazzo Chigi del febbraio del 2011) **sia sotto il profilo organizzativo** (si vuole garantire al sindacato di poter tornare a dettare le regole di (ri)organizzazione delle pubbliche amministrazioni, in pieno contrasto con la riforma Brunetta e con il decreto legislativo correttivo che nell'estate del 2011 ne aveva riaffermato i principi in materia di organizzazione delle pp.aa.).

Si torna indietro rispetto all'articolo 2, comma 2, d.lgs. 165/2001 e salta tutto il ciclo della performance sulla base del sistema di valutazione annuale. In particolare si parla di avviare un nuovo modello di relazioni sindacali, quando di fatto quello definito dal d.lgs. 150/2009 è completato e chiarito con il d.lgs. 141/2011 (di appena 6 mesi fa) deve ancora trovare piena attuazione. Il modello di relazioni sindacali proposto vede un **forte coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, rimodulando il quadro legislativo che aveva portato a liberare il datore di lavoro pubblico da una serie di lacci e laccioli nella gestione delle risorse umane. Paradossale, inoltre, che proprio sulla mobilità, istituto che andrebbe favorito e semplificato, per esigenze di razionalità e di avvicinamento a standard propri del mondo privato, si prevedano "percorsi di qualificazione e formazione professionale, coinvolgendo le organizzazioni sindacali".** Si parla inoltre nell'intesa di "pieno riconoscimento del ruolo negoziale e delle prerogative delle RSU nei luoghi di lavoro nelle materie previste dal CCNL", facendo immaginare che si farà riferimento ai contratti collettivi, sottoscritti ante d.lgs. 150/2009 e non ancora aggiornati, in essere e non alla ripartizione delle

competenze rivista con la riforma del 2009, quindi **restaurando le vecchie forme di partecipazione sindacale**. Infine, **si segnala come si voglia prevedere, sugli “atti sottoposti alla sola informazione” che si tratta degli atti datoriali, l’ipotesi di esame congiunto con il rischio di reintrodurre la concertazione**.

b) La definizione di criteri trasparenti e il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in tutte le fasi dei processi di mobilità collettiva.

Nella legge di stabilità erano state introdotte importanti modifiche volte a rendere possibile l’effettiva attuazione delle procedure di mobilità, con una riduzione dei poteri di intervento sindacale. L’attuale versione dell’art. 33 sulle eccedenze di personale (dopo le modifiche introdotte dall’art. 16 della legge 183/2011, legge di stabilità) prevede la sola informazione. Questo criterio di revisione della normativa mira a **restaurare la disciplina precedente che aveva, di fatto, precluso l’attuazione di qualsiasi processo di mobilità del personale delle pp.aa.** con le note conseguenze in materia di inefficienza nella gestione del personale.

c) Nella contrattazione collettiva individuare un numero di comparti e di aree di contrattazione che tenga conto delle competenze delle regioni e degli enti locali nonché di specifici settori.

La clausola dell’accordo mira, in modo palese, a scardinare la riduzione del numero di comparti e delle aree di contrattazione prevista dall’art. 54 del d.lgs. 150/2009, **con il superamento degli obiettivi di controllo della spesa e di razionalizzazione delle relazioni sindacali recati da quella norma: si intende ricreare lo spazio sindacale per la determinazione di trattamenti retributivi particolari per settori**. Anche le regioni e gli enti locali reclamano specifici settori di contrattazione per (ri)trovare testualmente **“ambiti di autonomia e corresponsabilità nella definizione delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali”** e cioè per **superare i vincoli alla spesa garantiti dalla disciplina statale e (ri)creare le condizioni idonee a perpetuare la sperequazione e lo scarso controllo della spesa che già tante storture hanno determinato** (con il personale delle regioni retribuito in maniera maggiore e differente); il tutto senza considerare che, nello spirito della riforma Brunetta, regioni ed enti locali potevano e dovevano comunque contribuire a livello di Aran. Il protocollo sembra riferirsi all’eventuale superamento dell’attuale formulazione dell’art. 48, comma 2, d. lgs. 165/2001 come modificato dall’art. 60, d. lgs. 150/2009, che dà al solo Governo il potere di definire le risorse per i rinnovi contrattuali di tutte le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le autonomie (regioni, SSN ed enti locali), salvo la mera “consultazione” delle rispettive rappresentanze istituzionali.

2. Razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità

Si enunciano i seguenti obiettivi:

Razionalizzare e semplificare i sistemi di misurazione, valutazione premialità (...) anche attraverso il superamento del sistema della ripartizione dei dipendenti nelle fasce di merito di cui all'art. 19 del d.lgs. 150/2009 (...) detti interventi saranno finalizzati a garantire, anche con le competenze affidate alla contrattazione, un miglior bilanciamento dei fattori valutativi in cui alla performance organizzativa venga assegnato un ruolo più significativo rispetto a quella individuale.

È chiaro e manifesto l'intento di smantellare il sistema delle fasce, cardine della riforma Brunetta nella materia della premialità: **ai criteri predeterminati per legge e collegati ad una rigorosa valutazione della performance individuale si intendono sostituire i nuovi (ma in realtà vecchi e sempre applicati finora) criteri rimessi alla contrattazione sindacale e alla performance organizzativa, quelli che cioè hanno permesso in passato e permetteranno in futuro, se approvata la legge che si annuncia, di distribuire incentivi in misura uguale per tutti (almeno in ciascuna unità organizzativa) e sempre attraverso la mediazione sindacale.** Si afferma, contrariamente a quanto scritto nel d.lgs. 150/2009, che **la performance organizzativa avrà un peso maggiore rispetto a quella individuale, comportando una sostanziale grave omologazione dei giudizi.**

3. Nuove regole riguardanti il mercato del lavoro pubblico

L'accordo prevede una serie di criteri molto vaghi, che possono essere propedeutici a qualsiasi tipo di riforma: si sottolinea quello di cui alla lettera h) che mira a *valorizzare nei concorsi l'esperienza professionale acquisita con rapporto di lavoro flessibile, tenendo conto delle diverse fattispecie e della durata dei rapporti.*

È un principio che indica una chiara inversione di rotta rispetto alle direttrici di riforma del precedente Governo.

Relativamente alle nuove regole riguardanti il mercato del lavoro, si fa riferimento a principi già previsti dalla legge (come l'accesso per concorso o la prevalenza dell'assunzione a tempo indeterminato) e si parla di individuare e disciplinare contratti di lavoro flessibili, quando **basterebbe applicare i vincoli che si applicano al settore privato** (36 mesi comprensivi di tutte le tipologie di contratti) o comunque limitare ulteriormente il ricorso al lavoro flessibile, visto che al datore di lavoro pubblico non si applica la sanzione della trasformazione a tempo indeterminato. L'Intesa parla, inoltre, di **percorsi per la stabilizzazione del personale precario, che rischiano di creare inutili aspettative, dato l'attuale contesto finanziario.**

Si intende, poi, *riordinare la disciplina dei licenziamenti per motivi disciplinari ferme restando le competenze attribuite alla contrattazione collettiva nazionale.* La riforma Brunetta aveva introdotto modifiche volte a delimitare il potere sindacale in materia di procedimento disciplinare, che aveva costituito un ostacolo di fatto a qualsiasi affermazione della responsabilità disciplinare del pubblico dipendente, anche per comportamenti gravissimi. **La clausola dell'accordo mira evidentemente a neutralizzare la riforma e a restaurare il potere di interdizione sindacale in materia, con conseguente, inevitabile, divaricazione rispetto alla disciplina prevista per i dipendenti privati.** La disciplina dei licenziamenti disciplinari, inoltre, è stata da poco rivista con le modifiche apportate dal d.lgs. 150/2009 al d.lgs. 165/2001 e pertanto appare superfluo parlare di riordino se non per escludere l'applicazione delle modifiche all'art. 18 della legge 300/70 alle pubbliche amministrazioni; scelta quest'ultima che crea una **disparità di trattamento con i lavoratori privati, non supportata da norme costituzionali, oltre che dare un'immagine negativa dei dipendenti pubblici come area ulteriormente protetta.**

4. Sistemi di formazione del personale

Si enunciano criteri fin troppo generici e, in quanto tali, sempre condivisibili ma si dimentica che anche in materia ci sono state riforme recenti da attuare (riforma della Scuola superiore della p.a., regolamento sullo stage all'estero dei dirigenti pubblici) e si apre la strada ad un'ulteriore riforma delle scuole sia centrali sia locali dai contorni ancora del tutto indefiniti.

5. Dirigenza pubblica

Si postula la necessità di un intervento normativo volto a garantire effettiva autonomia rispetto all'organo di indirizzo politico e validità dei criteri di scelta, valutazione e incentivazione.

Sono obiettivi sempre posti a fondamento di tutte le riforme e da verificare nel concreto delle modifiche che saranno proposte.

Appare strano prevedere una disciplina della stessa con le organizzazioni sindacali che dovrebbero costituire la controparte. Inoltre, **mentre nello specifico paragrafo si parla di rafforzare l'autonomia rispetto all'organo di indirizzo politico, dall'altro lato si parla di rafforzare le prerogative sindacali sulla dirigenza. Si rischia una dirigenza più libera dalla politica ma sotto il cappello del sindacato.**