

Libro Verde **Programma Nazionale di Cambiamento** **delle Amministrazioni dello Stato**

Capitolo 5.3.

POLITICHE DEL PERSONALE, CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA *di Maurizio Carbognin*

L'innovazione nelle politiche del personale, nella regolazione normativa del rapporto di lavoro, nella contrattazione collettiva, che viene sinteticamente qualificata come "privatizzazione" del lavoro pubblico¹ rappresenta un caso esemplare dei limiti di un approccio all'innovazione amministrativa basato esclusivamente o prevalentemente sulla dimensione normativa. Infatti i commentatori più attenti², spesso protagonisti con ruoli diversi di quel processo, concordano sostanzialmente nel valutare positivamente quel ciclo di riforme, tanto che si propongono solo "piccoli" aggiustamenti alla normativa vigente, ma contemporaneamente ammettono che gli obiettivi sostanziali della riforma (miglioramento dei servizi, flessibilità, responsabilizzazione e professionalizzazione del personale, etc.) sono lungi dall'essere stati raggiunti. Sembra quasi di sentire la vecchia battuta: l'operazione è riuscita, il paziente è morto. Ci soffermeremo quindi, brevemente, sull'andamento della riforma, per capire se, come dicono alcuni, si sia trattato di "errori" di implementazione, o se vi siano altri e più profondi limiti di tipo istituzionale e culturale.

1. Organizzazione del lavoro, contrattazione e qualifiche prima della "privatizzazione"

Da "sempre", ma in particolare a partire dagli anni '70, la contrattazione collettiva ha avuto l'obiettivo/pretesa di svolgere un ruolo di innovazione nell'organizzazione del lavoro. In particolare, in quegli anni era diffusa l'idea nelle organizzazioni sindacali,

¹ Il riferimento è ovviamente ai d.lgs. 29/93 e 165/2001 e agli accordi interconfederali, nazionali e decentrati che ne seguirono.

² Disponiamo di una serie di "bilanci" della riforma, recenti, estremamente completi ed approfonditi: in particolare Lorenzo Zoppoli, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, relazione al convegno "Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini", Roma, 30-31 gennaio 2008; e C. Dell'Aringa-G. Della Rocca (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, Roma, 2007; per la dirigenza G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione*, Il Mulino, Bologna, 2008.

prima nel privato e poi anche nel pubblico, che un nuovo ordinamento professionale potesse rappresentare uno strumento chiave di modifica dell'organizzazione del lavoro. Nella Pubblica Amministrazione l'introduzione della qualifica funzionale aveva avuto tre obiettivi ufficiali, proposti dal Sindacato e condivisi dal Governo (Cerase, 1987):

1. la qualificazione professionale e la responsabilizzazione del personale, attraverso il superamento della ripetitività dei compiti e della parcellizzazione delle mansioni;
2. il contenimento numerico del personale attraverso la rottura del rapporto carriera-ruoli-uffici e la flessibilità (superamento delle rigidità vigenti);
3. il superamento della classificazione gerarchica delle carriere e delle qualifiche.

Le modalità di applicazione (ma forse la stessa ispirazione originaria) vanificarono tali obiettivi. Fu l'inquadramento economico a guidare quello funzionale, in un duplice senso:

- il personale venne inquadrato a partire dal salario percepito e non della "funzione" svolta;
- il reinquadramento venne gestito con l'obiettivo fondamentale di garantire le maggiori possibilità di avanzamento al personale attraverso automatismi che hanno svuotato i livelli più bassi senza significative variazioni di professionalità.

Inoltre, la definizione dei profili professionali per ciascuna qualifica immise nel sistema un elemento di rigidità superiore a quello del sistema precedente, cristallizzando la classificazione sull'organizzazione e sancendo le professionalità esistenti in un dato momento (Cerase, 1987). Si è avuto un ulteriore impoverimento di strumenti di gestione (da parte dell'ente) e di controllo della carriera (da parte del Sindacato), esclusi i concorsi interni.

Le categorie concettuali all'interno delle quali si svilupparono sia l'inquadramento unico nel settore privato che la qualifica funzionale nel pubblico impiego rimasero totalmente interne all'universo del discorso *taylor-fordista*: cambiarono il numero e la denominazione delle qualifiche, si modificò il rapporto inquadramentale tra carriere esecutive, d'ordine e di concetto, ma alla base delle declaratorie contrattuali e dei profili professionali rimase la *mansione*, magari allargata o ricomposta, e il sistema di organizzazione e relazioni sindacali costruito intorno ad essa (Rusciano, De Luca Tamajo, Farina, 1973).

“Inquadramento unico e qualifiche funzionali non furono una riforma fallita: furono una ideologia costosa che coprì la conservazione di un sistema potente, coerente e collaudato su cui tutte le parti sociali erano sostanzialmente d'accordo e che corrispondeva alle caratteristiche delle burocrazie industriali e pubbliche dell'ultimo mezzo secolo. Organizzazione del lavoro, sistema retributivo, sistema di mobilità e sistema di relazioni industriali nel modello *taylor-fordista* avevano un grado di fortissima coerenza interna. L'organizzazione era basata sulla divisione del lavoro spinta e sul coordinamento e controllo a base principalmente gerarchica. L'unità elementare del lavoro e dell'organizzazione era il *task*, il compito di lavoro altamente descritto e prescritto, una sorta di mattoncino di “Lego” (*building block*) per costruire prima mansioni (l'insieme dei compiti assegnati ad una persona) e posizioni (lista di procedure che conferiscono potestà e autorità) e poi per costruire unità organizzative (uffici, reparti, stabilimenti, dipartimenti, etc)” (Butera, Carbognin, Fasulo, 1996).

L'identificazione di compiti e mansioni consentiva di determinare i carichi e i ritmi di lavoro e, al tempo stesso, di configurare e dimensionare l'organizzazione. La complessità delle mansioni e delle posizioni era misurabile e contrattabile attraverso l'istituto della qualifica o delle categorie contrattuali diversamente retribuite.

La varietà della retribuzione era principalmente data dalla collocazione nella scala classificatoria. Per le imprese e le amministrazioni questo sistema assicurava certezza dei diritti, prevedibilità e sicurezza di costo. Per le persone assicurava protezione dalla arbitrarietà nella fissazione delle retribuzioni. Per il Sindacato assicurava possibilità di partecipare a un "gioco di produzione" con regole chiare e con un proprio ruolo importante nella struttura della classificazione, della definizione delle retribuzioni per ciascuna qualifica e nella sorveglianza della corretta allocazione delle persone nelle qualifiche.

Questo sistema, malgrado la dequalificazione sostanziale e la rigidità burocratica di cui era presupposto e che riproduceva, fu un sistema socio-gestionale potentemente integrato, facilmente governabile, sostanzialmente gradito a tutte le parti: in una parola un fattore di equilibrio e governabilità delle imprese (e in modo diverso delle amministrazioni) e un buon "campo da gioco" per le relazioni industriali.

La forte ambivalenza nel dibattito culturale e politico su queste domande è alla base sia della mancata *job reform* italiana degli anni '70 sia dell'"ibernazione" successiva dei sistemi di classificazione.

Negli anni successivi, aziende ed enti pubblici conobbero profondi e talvolta radicali cambiamenti. I nuovi ordinamenti professionali provano a risolvere le difficoltà proponendo le "aree professionali", ossia profili professionali ampi, che possano corrispondere alla realtà delle aziende e degli enti e dei diversi profili concreti; ma il riferimento rimangono gli aggregati di mansioni, non le responsabilità e le competenze. Si è pensato di rafforzare gli elementi di professionalità posseduti dal lavoratore e gli sviluppi acquisiti nel tempo ma è stato facile, soprattutto nella PA, piombare entro gli automatismi (i titoli di studio nel pubblico impiego). In realtà, le parti sociali sembrarono timorose o forse incapaci di affrontare operativamente una riforma dei sistemi di classificazione: Mentre l'impresa, le tecnologie, i sistemi di gestione cambiavano, il "nocciolo duro" dell'inquadramento professionale, cioè la base del sistema di riconoscimento professionale del lavoro e di ogni politica di sviluppo delle competenze rimase invariato per tutti gli anni '80 e per la prima metà degli anni '90. E il nuovo ordinamento professionale di fine anni '90 si limita ad eliminare gli elementi di rigidità contenuti nella qualifica funzionale, in cambio - nei fatti - di ulteriori automatismi.

2. "Privatizzazione", contrattazione collettiva e gestione del personale

La rivendicazione della qualifica funzionale e dell'equiparazione tra settore pubblico e privato, la "lotta per le riforme" e le polemiche tra settore pubblico e privato avevano addestrato l'autorappresentazione del sindacalismo del pubblico impiego ad dispiegare massicciamente l'espedito retorico del rapporto positivo e indispensabile tra contrattazione collettiva e miglioramento e innovazione dei servizi pubblici.

Tale espedito retorico rimane una costante nella giustificazione delle rivendicazioni sindacali nei decenni successivi, almeno a livello centrale e soprattutto confederale, e spesso recepito da molti dei governi che si sono succeduti, dando luogo a documenti

programmatici di principio concordati tra le parti sociali (ad esempio i protocolli sull'impiego pubblico).

In altri termini, si afferma l'idea che la diffusione della contrattazione collettiva e poi la privatizzazione del rapporto di lavoro rappresentino strumenti fondamentali, indispensabili, quasi precondizioni dell'innovazione amministrativa, e che le organizzazioni sindacali del pubblico impiego (almeno quelle confederali) possano essere protagoniste, quasi motori, dei processi di innovazione.

In realtà la più estesa innovazione contrattuale sul tema, realizzata negli anni '70, cioè la qualifica funzionale, si era tradotta nei fatti, come abbiamo visto, in un "semplice" passaggio di livello per la stragrande maggioranza dei lavoratori, senza quei risultati di flessibilità e professionalizzazione, rispetto al sistema precedente, che erano stati preconizzati.

Risultati diversi ci si aspettava dalla riforma del 1993 e dall'avvio della cosiddetta "privatizzazione", che indubbiamente dal punto di vista normativo ha prodotto grandi innovazioni.

Gli anni dal 1993 ad oggi sono stati cruciali per la Riforma del lavoro pubblico e, in essa, la contrattazione collettiva ne è stata il canale forse più rilevante perché ha coinvolto non solo l'assetto degli attori, della struttura, delle procedure e dei contenuti della contrattazione collettiva, ma anche l'organizzazione, il ruolo e lo status della dirigenza e le politiche del personale. Il principio su cui ruota l'intero asse della riforma è quello dell'autonomia contrattuale

Ma a tredici anni di distanza, molti dei problemi cui la riforma doveva dare risposta sono tuttora da risolvere, non tanto dal punto di vista normativo, dove pure forse qualche aggiustamento potrebbe essere, come diremo, opportuno, ma rispetto all'impatto delle innovazioni normative sui sistemi gestionali.

Gli anni 1993-2006 si caratterizzano per importanti risultati di tipo normativo:

- consolidamento e stabilizzazione dei CCNL di tipo privatistico in ogni comparto della Pubblica Amministrazione, con il superamento dei dubbi di costituzionalità;
- unificazione di gran parte delle regole relative al rapporto di lavoro tra pubblico e privato;
- passaggio della giurisdizione al giudice ordinario;
- introduzione nei CCNL di istituti adatti per una efficace gestione delle risorse umane;
- regolazione della rappresentanza sindacale al tavolo negoziale.

Si tratta però di risultati prevalentemente appunto di tipo normativo, ai quali non fanno quasi mai riscontro quelli di carattere sostanziale, in grado di risolvere alcuni problemi di gestione del personale ereditati dagli anni precedenti la riforma.

Dal punto di vista normativo, l'equiparazione del dipendente pubblico e di quello privato è stata in larga misura realizzata. Gli aspetti nei quali rimangono differenziazioni riguardano:

- le modalità di assunzione, che richiedono per dettato costituzionale procedure ad evidenza pubblica (che se gestite in modo adeguato possono rivelarsi convenienti anche per l'ente, come dimostra il caso dell'Agenzia delle Entrate);
- gli spostamenti di mansioni e la mobilità;
- le possibilità di licenziamento (che prevederebbero la messa in disponibilità per 24 mesi, ma che anche nel settore privato sono soggette a vincoli ben noti);

- le possibilità di utilizzo delle diverse forme di contratti flessibili, argomento molto rilevante e sul quale occorre ritornare.

Cerchiamo di vedere brevemente, rispetto al ciclo di gestione delle risorse umane, se e come la contrattazione collettiva abbia introdotto o contrastato innovazioni significative.

Rispetto alla selezione e all'ingresso del personale nell'Amministrazione, il concorso è stato, in teoria, la modalità fondamentale (per i pochi casi effettuati: l'Amministrazione è stata quasi sempre in regime di blocco - teorico - delle assunzioni).

Le modalità di espletamento dei concorsi non sarebbero materia di negoziazione, ma molte Amministrazioni hanno trasformato la “doverosa” informativa alle organizzazioni sindacali (OOSS) in una sorta di negoziazione. Molto frequentemente (non esistono statistiche), le OOSS hanno puntato ad una riserva di posti per gli interni e a valorizzare l'anzianità di servizio nel punteggio complessivo. Ma le modalità di predisposizione ed effettuazione delle prove selettive sono sempre state appannaggio delle commissioni, le quali tuttavia raramente hanno introdotto modalità di accertamento focalizzate non solo sulle conoscenze teoriche, ma sulle competenze e le attitudini. L'efficacia selettiva della procedura ad evidenza pubblica si dovrebbe misurare non solo sulla sua trasparenza ed “impermeabilità” rispetto ad interferenze clientelari, ma sulla capacità di selezionare le persone adatte ai posti da ricoprire. Possiamo dire ragionevolmente che la contrattazione non ha né migliorato né peggiorato le modalità in vigore in precedenza.

Ma, come è noto, al regime di blocco teorico, l'amministrazione ha risposto con la ben nota flessibilità, utilizzando in modo creativo i margini forniti dai contratti flessibili e a tempo determinato. Sull'argomento la normativa è stata nel decennio sempre più intricata e “ballerina”: infatti, il decreto 165 (ma anche il 29) consentiva alle Pubbliche Amministrazioni di ricorrere all'intera tipologia di rapporti di lavoro flessibile previsti per le imprese, ma escludeva la conversione del rapporto di lavoro flessibile in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, che nel privato rappresenta la sanzione principale per contenere l'abuso di questa forma contrattuale: l'esclusione era stata fatta con l'intenzione di evitare clientelismi e sotterfugi (cioè assunzioni di “clientes” precari per ingiunzione del giudice).

Nel 2003 è stata poi fatta la scelta di divaricare la normativa sul lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni rispetto alle aziende (rendendone in un certo senso più facile l'utilizzo da parte delle Amministrazioni), incrementando nei fatti la precarietà, sia con contratti a tempo determinato che con i co.co.co.

La contrattazione collettiva, anche decentrata, raramente si è occupata di regolare questi rapporti, comprese le modalità di assunzione che nel caso dei co.co.co. ben poco hanno avuto di “evidenza pubblica”: probabilmente le numerose esperienze di sanatoria del precariato nella scuola fin dagli anni '70 rendevano consapevoli i rappresentanti sindacali che con i numeri in oggetto la flessibilità si sarebbe ben presto trasformata in stabilità. In effetti nel 2006 il tema della stabilizzazione è stato posto all'ordine del giorno della discussione politica e fatto oggetto di specifiche normative nelle leggi finanziarie del 2007 e 2008. A quel punto è prevalsa ovviamente la logica della sanatoria, che pur prevedendo nelle norme valutazioni e prove selettive, è stata implementata fondamentalmente sul criterio dell'anzianità. Nei fatti quindi, come già altre volte nel corso degli anni '70 e '80, il controllo centrale delle assunzioni è stato tranquillamente aggirato e le nuove immissioni, nella gran parte dei casi, a tutto corrispondono meno che a criteri di professionalità e competenza.

Rispetto ai percorsi di sviluppo professionale, si è già detto dei sistemi di classificazione. La logica dei passaggi automatici di massa nelle progressioni ha sostanzialmente contraddistinto anche il passaggio dalla qualifica funzionale al nuovo ordinamento professionale, che nelle dichiarazioni iniziali avrebbe dovuto consentire certo maggiore flessibilità ma anche percorsi di carriera corrispondenti allo sviluppo di competenze effettive. Di fatto i passaggi nelle progressioni orizzontali (progressione economica all'interno della medesima fascia professionale) e verticali (passaggio alla fascia superiore) sono stati negoziati a livello decentrato avendo come unico vincolo l'*ability to pay* dei vari enti e come obiettivo fondamentale il "recupero" salariale. L'anzianità di servizio, seppur con modalità e percorsi diversi nei vari comparti, è stato il criterio base - talvolta esclusivo per le progressioni orizzontali - dei riconoscimenti ottenuti dal personale (Cnel, 2007)

Tali passaggi hanno rappresentato una componente fondamentale della crescita della massa salariale erogata ai dipendenti pubblici nel quindicennio ed un modo per integrare in modo significativo gli aumenti del contratto nazionale, concertati sulla base dell'inflazione programmata (Dell'Aringa, 2007b).

I sistemi premianti e di incentivazione, così come quelli sanzionatori, raramente sono stati utilizzati come leva gestionale per premiare o punire i meritevoli: nei premi incentivanti ha prevalso ancora nettamente la logica della distribuzione a pioggia, al massimo con qualche lieve differenziazione in direzione della cosiddetta "produttività collettiva", cioè di unità organizzative specifiche. I fondi per la contrattazione decentrata sono stati alimentati in modo più o meno consistente, ma non risulta mai chiaro, secondo quanto invece prevede il dettato contrattuale, il ritorno organizzativo di tale investimento. Prevale invece l'esigenza di stabilizzare e generalizzare le quote di retribuzione variabile e la tendenza a gestire la contrattazione di secondo livello come strumento di acquisizione di consenso piuttosto che come modalità per contemperare interessi organizzativi diversi.

La maggiore autonomia degli enti nella contrattazione decentrata, non ha prodotto, se si escludono alcune Amministrazioni, una gestione e una organizzazione più virtuose. Gli incrementi retributivi per la contrattazione sono stati, in questi ultimi anni, di gran lunga superiori a quelli del privato e tale scostamento è in gran parte dovuto agli incrementi acquisiti in sede di contratto integrativo. I comportamenti hanno avuto frequenti anomalie, massicciamente rilevate dai Servizi ispettivi del Ministero dell'Economia e sanzionate dalla Corte dei Conti (Cnel, 2007; Vignocchi, 2007).

"Da qui è partita una tendenza verso una forte "ricentralizzazione" delle risorse da distribuire in salari, riconoscendo nei fatti un insuccesso sul piano della responsabilizzazione delle singole amministrazioni e consolidando quote fisse della retribuzione a danno di quelle incentivanti di retribuzione per risultati" (Vignocchi, 2007).

Non parliamo poi delle sanzioni disciplinari, istituto poco conosciuto e pochissimo praticato nella maggior parte delle amministrazioni

In sostanza, nella gestione delle persone e del loro lavoro nelle organizzazioni pubbliche non sembra essere cambiato granché a seguito della cosiddetta "privatizzazione": questo non significa accedere alle polemiche non particolarmente produttive sui "fannulloni",

ma certamente i risultati attesi dalla riforma del lavoro pubblico sono stati inferiori alle aspettative (Dell'Aringa, 2007a, Zoppoli, 2008).

3. Le ambiguità della funzione datoriale

In realtà, l'idea che la contrattazione collettiva nel settore pubblico possa essere assimilata a quella del settore privato si dimostra quanto meno discutibile. Infatti l'estensione dell'autonomia contrattuale incontra nel pubblico seri limiti. Innanzitutto per il contesto istituzionale in cui viene praticata.

L'amministrazione pubblica agisce (o dovrebbe agire) come garanzia di interessi collettivi in cui il ruolo della politica e del consenso, e non solo del mercato, è in ogni caso determinante nell'orientare e valutare l'efficienza della burocrazia e nel determinare le risorse che devono essere messe a sua disposizione. Le dinamiche retributive, le politiche del personale e della contrattazione collettiva, sono state, inevitabilmente, materia di indirizzo politico amministrativo, e non frutto della gestione imprenditoriale e manageriale dell'organizzazione. Lo stesso Sindacato, nel settore pubblico, ha costituito il proprio potere negoziale sulle capacità di azione e di mediazione politica a livello nazionale, piuttosto che nella esperienza più direttamente contrattuale di categoria e di livello locale, come è avvenuto nell'industria e nei servizi privati.

Queste persistenti diversità con il privato, nonostante la retorica della "privatizzazione", hanno riproposto alcuni dei dilemmi non risolti e preesistenti la riforma. Il primo e principale è quale ruolo e responsabilità dare alla politica e quale all'Amministrazione nella gestione delle relazioni con il personale e in particolare l'individuazione di chi debba essere l'effettivo rappresentante dei datori di lavoro, da un lato e dei lavoratori dall'altro, su chi debba effettivamente esercitare le prerogative del datore di lavoro sia a livello centrale che decentrato.

Si instaurano frequentemente nei fatti due livelli di trattativa: uno formale, tra i soggetti previsti (i datori di lavoro sono rappresentati da ARAN a livello nazionale, mentre da delegazioni trattanti, composte da dirigenti, a livello decentrato; per i lavoratori ci sono federazioni di categoria a livello nazionale, e RSU a livello decentrato); uno informale, tra i rappresentanti politici e i rappresentanti dei lavoratori, con un inevitabile depotenziamento della trattativa contrattuale formalizzata.

Ovviamente, non è in discussione la necessità di assicurare alla politica l'opportuna guida della burocrazia, ma se tale "guida" sugli aspetti riguardanti la gestione del personale sia compatibile con la necessità di consentire alla dirigenza un'autonomia nella gestione amministrativa, e quindi anche nella attività contrattuale da svolgere nei confronti del Sindacato. Già nella costituzione dei Comitati di settore, che elaborano le direttive all'ARAN per la trattativa nei singoli comparti, l'esclusiva presenza e titolarità del Presidente del Consiglio, del Ministro eventualmente delegato e degli altri Ministri competenti, dei rappresentanti politici delle altre istituzioni (regioni, province, comuni ecc.), depriva, simbolicamente se non nei fatti (dal momento che presumibilmente la direttiva viene predisposta dalla dirigenza), il ruolo della dirigenza, in quei comparti (enti pubblici e Agenzie) nei quali la relativa autonomia di gestione potrebbe prevedere una configurazione diversa.

E' evidente una ripresa (dopo un breve intervallo durato sino verso la fine degli anni '90) della "politica" non solo nell'orientare e valutare i risultati della contrattazione, ma anche come protagonista del processo negoziale e di molte altre attività, dalle quali, secondo la lettera e la logica della riforma, sarebbe stato lecito aspettarsi una autonomia e una responsabilità diretta dell'apparato amministrativo. E questa ripresa non ha comportato un incremento del potere e della capacità negoziale di parte pubblica: sul tavolo negoziale le competenze negoziali (per altro scarse in gran parte della dirigenza pubblica) sono agite quasi esclusivamente dai rappresentanti sindacali, essendo in genere l'obiettivo della delegazione di parte pubblica non quello di negoziare uno scambio, ma quello di "contenere le perdite" e di acquisire un margine di consenso (in particolare in un Paese dove ci sono elezioni tutti gli anni).

"Questi ultimi anni si caratterizzano nuovamente per una nuova esplosione salariale e per il ritorno ad andamenti ondivaghi e non regolari nel tempo degli aumenti retributivi e del costo del lavoro. Fenomeni dovuti alla debolezza della parte datoriale, alla non chiara distinzione nel processo negoziale tra ruolo del Governo e quello dell'ARAN. Ciò fa sì che l'ARAN, si presenta al tavolo negoziale con le mani legate dall'accordo già stipulato tra Governo e Sindacati sulla quota di incrementi retributivi da inserire nella legge finanziaria. I Sindacati già conoscono il risultato conseguibile e cercano di acquisire nuovi benefici al tavolo negoziale. La stessa complessità della procedura negoziale, composta da un numero troppo elevato di attori di parte datoriale, consente fasi di rinegoziazione formale o informale e causa un allungamento a dismisura dei tempi di chiusura dei contratti" (Dell'Aringa, 2007a).

Non a caso, allo stesso modo è cambiata, nel periodo considerato, la prospettiva della riforma per quanto riguarda lo status autonomo della dirigenza rispetto alla politica. La soluzione adottata nel 1998 e riformulata nel 2002 è quella di focalizzarsi sugli incarichi dirigenziali come strumento più adeguato per gestire la dirigenza. Ma con le modifiche apportate, eliminando i termini minimi di durata dell'incarico e riducendo quelli massimi, invece di incentivare una maggiore autonomia è aumentata la subordinazione nei confronti di chi ha il potere di nomina. "L'autonomia della dirigenza è ridotta anche perché viene meno, o è di fatto marginale, una valutazione effettiva del suo operato. Senza la valutazione delle prestazioni dirigenziali il sistema risulta sostanzialmente inerte e vanifica non solo il principio dell'autonomia ma le stesse possibilità di attivare un circolo virtuoso di responsabilizzazione della dirigenza e obbligare l'organo politico a giustificare l'eventuale mancato rinnovo attraverso una verifica delle capacità gestionali" (Talamo, 2007). Si alimenta invece il circolo vizioso degli alibi sia della dirigenza ("non abbiamo strumenti ed autonomia di azione"), che del Sindacato ("noi siamo d'accordo in linea di principio, è colpa dei dirigenti....").

4. Contrattazione e innovazione amministrativa

La contrattazione è stato il canale senza il quale non si sarebbe potuto realizzare la privatizzazione del lavoro pubblico, ma il metodo contrattuale non sembra essere stato lo strumento per l'innovazione della Pubblica Amministrazione. Se la riforma, oltre a consentire l'adozione del metodo contrattuale, voleva rafforzare il potere della dirigenza, l'estensione di questo metodo alle prerogative manageriali è stato indebolito

da un lato dall'invasione del ruolo della "politica", dall'altro dalla necessità/scelta di sottoporre ai vari tavoli sindacali decisioni in ordine all'organizzazione dei servizi, alla valutazione, agli organici, alla formazione.

“La formula che ha reso possibile tale fenomeno è la distinzione tra procedure contrattuali e quelle di partecipazione (cui sono demandate tali prerogative), formula che però ha consentito al Sindacato di controllare e intervenire e spesso trasformare di fatto quelli che sono e devono essere solo contenuti di partecipazione in temi di contrattazione e in veri e propri accordi sindacali” (Della Rocca, 2007).

In realtà si è verificato nei fatti un progressivo slittamento verso forme più “forti” di confronto (non la semplice informativa, ma confronti e concertazioni che si concludono con la firma di documenti comuni, anche se non di veri e propri contratti decentrati) anche su materie di per sé prerogativa esclusiva dell'Amministrazione: le dichiarazioni formali delle parti giustificavano tale tendenza con l'obiettivo di far aumentare la partecipazione dei lavoratori ai processi di riorganizzazione; di fatto si è quasi ovunque realizzato un rallentamento, e in certi casi un vero e proprio depotenziamento, dei processi di cambiamento (Cnel, 2007).

La debolezza e il venire meno delle prerogative di gestione e il venire meno, o il ridursi, di uno spazio autonomo della dirigenza per la gestione dell'organizzazione e del personale hanno rappresentato indubbiamente un grosso alibi per quella parte della dirigenza meno incline ad assumersi responsabilità, ma sono certamente la causa dell'appiattimento delle carriere e delle retribuzioni di merito o di risultato. D'altro lato, questi risultati contrattuali sono anche indicatori di un comportamento del Sindacato che, pur dichiarandosi promotore attraverso la riforma di una strategia di maggiore efficienza pubblica e di miglioramento della qualità delle prestazioni e della professionalità del dipendente pubblico, ha invece privilegiato una politica di mero recupero e appiattimento salariale (Della Rocca, 2007).

“Il metodo contrattuale è stato lo strumento per regolamentare lo status privatistico del lavoratore pubblico ma non è stato, come ci si aspettava, lo strumento per consentire una innovazione dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane. Vi è stata una iper-regolazione, da parte della contrattazione, di un volume eccessivo di materie e aspetti del rapporto di lavoro che ha dato luogo ad un sistema a maglie strette. Questo, a sua volta, ha condizionato negativamente il miglioramento dell'organizzazione e l'autonomia della dirigenza. Se la riforma infatti voleva rafforzare il potere della dirigenza, l'estensione del metodo contrattuale alle prerogative manageriali con l'invasione della politica ha invece contribuito ad indebolire il suo ruolo operativo” (Della Rocca, 2007), in particolare su alcune prerogative della dirigenza nel campo delle procedure di sviluppo organizzativo e delle risorse umane (ad esempio le decisioni sull'organizzazione, valutazione, formazione, definizione dei criteri e degli indicatori della produttività ed altre).

5. Considerazioni conclusive

In sostanza la “privatizzazione” del rapporto di lavoro pubblico non solo non ha modificato i sistemi di gestione del personale, ma addirittura ha fatto oggetto, nei fatti, di negoziazione o comunque ha portato all'interno del sistema di relazioni sindacali le

questioni di organizzazione dell'ente, formalmente prerogativa esclusiva dell'amministrazione.

Abbiamo tuttavia la sensazione che il problema non dipenda dalle norme emanate nel 29/93 e poi nel 165/2001, ma dal sistema di relazioni sindacali instauratosi nell'insieme del comparto pubblico, in larga misura ben prima della privatizzazione. Quelle stesse norme sono, in parte, il risultato del sistema di relazioni instauratosi, almeno a livello centrale (Russo, 2007). La legge 421/92 e il d.lgs. 29/93 “vengono dopo” i protocolli del 1992 e del 1993 sulla politica dei redditi (la “massima” manifestazione dello “scambio politico” nel nostro Paese), mentre la legge 59/97 “viene dopo” il protocollo d'intesa sul lavoro pubblico. Per altro, già le norme degli anni '70 che consentirono l'avvio delle prime forme di contrattazione nel pubblico impiego e la Legge quadro sul pubblico impiego n. 93/83 “vengono dopo” accordi interconfederali sul costo del lavoro.

Il settore pubblico è sindacalmente organizzato in modo molto omogeneo, anche se tutti ormai parlano di “pubbliche amministrazioni”: le federazioni di categoria sono uniche, hanno un forte peso nelle confederazioni sindacali e tendono a far valere comportamenti omogenei nei diversi settori. Il sistema di relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni è più compatto di quanto non lo sia la stessa “Pubblica Amministrazione”.

Nei fatti opera non da oggi una strategia a due livelli: a livello centrale (confederale e nazionale) una strategia di moderazione e di attenzione alla “funzione pubblica” dell'amministrazione, a livello decentrato la tutela degli interessi immediati dei rappresentati indipendentemente da altre considerazioni. Negli anni '70 e '80 ciò si realizzava con una micronegoziazione informale sui luoghi di lavoro e intervenendo in modo massiccio nei processi di assunzione. Con la privatizzazione le modalità e gli strumenti sono cambiati, ma non la logica di azione. Questo sistema ha consentito/provocato la “privatizzazione”, ma quest'ultima non ha modificato le caratteristiche del sistema di azione.

Non si tratta ovviamente di individuare “colpe”, ma di rintracciare logiche di azioni e di non attendersi dagli attori comportamenti improbabili.

Da parte loro i dirigenti e i politici, pure abituati ad una micronegoziazione informale finalizzata all'acquisizione del consenso, hanno pure adattato modalità e strumenti, ma non hanno cambiato la logica di azione.

In altre parole, la riforma del lavoro pubblico non ha modificato in modo significativo un sistema di relazioni di lavoro e sindacali basato su una sostanziale collusione tra i diversi attori (politici, dirigenti, rappresentanti sindacali), ai diversi livelli organizzativi, piuttosto che su una dialettica tra interessi diversi che trovano nella negoziazione una mediazione accettabile: ne ha modificato modalità, riti e strumenti, ma non la logica di fondo. Lo scambio nel sistema di relazioni di lavoro è rimasto più “politico” che contrattuale ed avviene nei fatti tra benefici (monetari, di riconoscimento, simbolici ecc.) e consenso, piuttosto che tra benefici e prestazioni. Nessuno degli attori (politica, dirigenza, sindacati, lavoratori) ha avuto la convenienza e la forza di modificare il gioco.

Del resto la privatizzazione avrebbe dovuto avere come corrispettivo l'“aziendalizzazione” degli enti (Zoppoli, 2007): la plausibilità e la desiderabilità di una

simile prospettiva sono tutt'ora oggetto di molte discussioni. In ogni caso, tramontato il paradigma fordista, non sembra oggi disponibile per l'amministrazione un paradigma altrettanto forte per governare insieme organizzazione, persone e relazioni di lavoro.

Una parziale riprova di questa valutazione è data dal fatto che in quei settori dei servizi pubblici non considerati "pubblico impiego", le modalità di relazione risultano significativamente diverse.

Il comma 2 dell'art.1 sia del 29 che del 165 non prevede l'applicazione della normativa agli enti pubblici economici. Gli enti pubblici economici, e segnatamente l'Enel, avevano avuto da sempre un sistema contrattuale di tipo privatistico, con trattamenti molto favorevoli. Nel 1993 l'Enel è già una società per azioni, ma è in corso il lungo processo di trasformazione delle Poste (che un tempo rientravano nel "pubblico impiego") da Direzione generale di un Ministero, ad ente pubblico e poi nel 1998 a spa. E' conveniente per tutti mantenere le relazioni sindacali degli enti pubblici economici al di fuori del "pubblico impiego".

Quando l'Agenzia del Demanio, dopo una primissima fase, viene trasformata in ente pubblico economico (a differenza delle altre Agenzie fiscali), esce dal sistema di relazioni sindacali del settore pubblico e vengono introdotte modalità gestionali mai accettate nei comparti pubblici, sia rispetto al processo di ristrutturazione con forte diminuzione di organico, sia rispetto ai sistemi incentivanti. Il datore di lavoro è univocamente definito e le eventuali direttive politiche, anche in ordine ai sistemi di gestione del personale, sono contenute nella Convenzione stipulata con il Ministero dell'Economia.

Anche rispetto ai sistemi di gestione del personale e alla contrattazione collettiva, quindi, una soluzione istituzionale che segmenta l'amministrazione, modifica il rapporto tra politica e gestione, costringe ad una maggiore trasparenza ed accountability sembra essere foriera di risultati più soddisfacenti.

Bibliografia

Butera F., Carbognin M., Fasulo A. (1996), *Classificazione del personale fra strumento di organizzazione e sistema di gestione delle persone: gli sviluppi nelle imprese private e nella Pubblica Amministrazione*, in "Lavoro e relazioni industriali", 1.

Cerase F.P.(1987), *I riflessi dell'azione sindacale sull'organizzazione amministrativa. I ministeri*, in ISAP, *Le relazioni tra amministrazione e sindacati*, Giuffrè, Milano.

CNEL (2007), *La contrattazione collettiva di secondo livello nel settore pubblico tra tutela del lavoro e flessibilità dell'organizzazione: le tornate contrattuali 1998-2001 e 2002-2005*, Roma.

D'Alessio G. (2008) (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna.

Dell'Aringa C. (2007), *Contrattazione collettiva e costo del lavoro*, in Dell'Aringa, Della Rocca (2007).

Dell'Aringa C., Della Rocca G.(2007) (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, Catanzaro.

Della Rocca G. (2007), *Management delle risorse umane e contrattazione collettiva: limiti di una esperienza*, in Dell'Aringa, Della Rocca (2007).

Rusciano M., De Luca Tamajo R., Farina M. (1973), *Modificazioni del sistema di organizzazione del lavoro*, in AA.VV., *Inquadramento unico e professionalità*, Celuc, Milano.

Russo C. (2007), *Il ruolo del Sindacato nella riforma del lavoro pubblico*, in Dell'Aringa, Della Rocca (2007).

Talamo V. (2007), *Per una dirigenza pubblica riformata*, in Dell'Aringa, Della Rocca (2007).

Vignocchi C. (2007), *Tre tornate di contrattazione negli enti locali: cosa salvare di una esperienza controversa*, in Dell'Aringa, Della Rocca (2007).

Zoppoli L. (2008), *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, relazione al convegno "Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "riforma Bassanini", Roma, 30-31 gennaio 2008.