

Due binari per la riforma della Pa

di Carlo Dell'Aringa

Sui temi della pubblica amministrazione si assiste a una nuova fase di attivismo politico-sindacale. Evidentemente le polemiche di questi mesi, riguardanti sia il costo del lavoro (troppo alto), sia la produttività (troppo bassa) dei pubblici dipendenti, hanno indotto governo e sindacati a correre ai ripari. E, come la buona tradizione suggerisce di fare in circostanze di questo genere, la risposta consiste nella produzione di nuovi accordi e nuove leggi.

L'iniziativa corre su due binari distinti: quello del memorandum governo-sindacati e quello della proposta di legge sulla Authority (per la valutazione dei pubblici dipendenti). Per ora si tratta di "convergenze parallele": per capire se vi sarà incontro (oppure scontro) delle due iniziative, occorre aspettare e vedere.

Sistema di contrattazione da rivedere

Nel frattempo anche il governatore della Banca d'Italia è entrato in modo deciso nel dibattito sul costo del lavoro: il 2007 sarà un anno di numerosi e importanti rinnovi contrattuali, compreso quello del pubblico impiego. Vi è il rischio – ammonisce Mario Draghi – che in questo settore si continui a pagare forti aumenti salariali senza ottenere, in cambio, maggiore produttività. Il governatore teme che il pubblico impiego trascini verso l'alto la dinamica salariale di tutta l'economia.

Segnali di questo tipo si sono già manifestati negli ultimi anni. Da un articolo di Leonello Tronti apparso su lavoce.info, risulta che dal 2002 al 2005 le retribuzioni pubbliche sono aumentate del 4,1 per cento all'anno, rispetto al 2,7 per cento dell'industria e al 2,2 per cento dei servizi privati. La Newsletter dell'Aran, riporta che negli ultimi cinque anni le retribuzioni pubbliche sono aumentate, complessivamente, di quasi il 15 per cento più di quelle del settore privato. Gli aumenti maggiori sono stati ottenuti attraverso la contrattazione integrativa a livello di singola amministrazione.

Come avevo segnalato in un precedente articolo, gli aumenti sono stati concessi prevalentemente sotto forma di promozioni dei dipendenti. (1) Tutte contrattate col sindacato e decise, tranne alcune lodevoli eccezioni, con criteri basati poco sulla valutazione dei singoli e molto sulla semplice anzianità di servizio.

In un interessante articolo che Cesare Vignocchi ha scritto e che è pubblicato in una raccolta di saggi curata dal sottoscritto e da Giuseppe Della Rocca, si dimostra che gli aumenti retributivi di carattere integrativo non hanno mostrato alcuna correlazione con le condizioni dei mercati locali del lavoro e nessun riferimento alle retribuzioni pagate nel settore privato. Esiste solo una certa correlazione con le condizioni di bilancio degli enti in cui si è svolta la contrattazione. Cioè: dove le condizioni di bilancio erano migliori, le retribuzioni sono aumentate di più. Il che può sembrare giusto e in un certo senso, naturale, se non fosse che spesso le buone condizioni di bilancio sono state ottenute con maggiorazioni delle addizionali di imposta e con più elevate tariffe dei servizi pubblici. Dal canto loro, i contratti nazionali di questi ultimi anni, pur avendo rispettato i tetti di spesa imposti dalle Leggi finanziarie che si sono succedute nel tempo, hanno spesso indotto le amministrazioni a trasformare quote del salario variabile in quote fisse della retribuzione, a tutto svantaggio della flessibilità e della possibilità di legare, a livello locale, il salario con la produttività.

Se questi sono i risultati, è evidente la necessità di rivedere il sistema di contrattazione che sembra aver perso di vista gli obiettivi delle riforme del lavoro pubblico, quella del 1993 e quella del 1998. Da questo punto di vista il contenuto del memorandum sottoscritto da governo e sindacati è da condividere pienamente. Sottolinea la necessità di "migliorare la qualità dei servizi pubblici" per garantire la "crescita dell'economia" e afferma l'esigenza di "misurare, verificare e incentivare

"la qualità dei servizi" e assume la qualità, i risultati e la produttività del lavoro come riferimento per le retribuzioni sia dei dirigenti che del personale. Tutto bene, quindi? Aspettiamo a dare una risposta definitiva. Una certa cautela è suggerita dal fatto che le cose scritte nel memorandum, possono essere ritrovate tali e quali in analoghi documenti del passato. Basterebbe rivedere le tante direttive impartite dai vari governi in occasione dei rinnovi contrattuali. Il problema è che tutte queste buone intenzioni non si sono mai tradotte (per lo meno in misura adeguata) in fatti concreti e in comportamenti virtuosi. La vera novità del memorandum non sta tanto negli obiettivi indicati, totalmente condivisibili. Sarebbe veramente innovativo se quegli obiettivi venissero effettivamente raggiunti. Chi può garantire che questa sarà la volta buona? La speranza è dura a morire, ma qualche dubbio rimane.

L'Authority e la cultura della valutazione

Qui si può inserire il discorso sulla proposta di Authority. È il caso di chiedersi se questa iniziativa possa costituire uno strumento nuovo e valido per andare nella direzione auspicata dal memorandum e cioè di aumentare l'efficienza della Pa, e la qualità dei servizi pubblici.

Non entro nel merito della proposta, vi sarà tempo per discuterne. Vorrei solo mettere in luce un aspetto che è stato ben illustrato da un recente contributo di Carlo D'Orta che appare sull'ultimo numero della Newsletter dell'Arel. Il nucleo centrale dell'iniziativa si fa apprezzare per l'affermazione della cultura della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e per la necessità che queste ultime siano pungolate a praticare la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei loro dipendenti. Però, la costituenda autorità non può concentrarsi solo sulla valutazione dei singoli lavoratori. Anzi, sarebbe opportuno che spostasse il suo raggio di azione dai singoli lavoratori alle singole unità amministrative, prese però nel loro insieme. È essenziale, sostiene D'Orta, porre innanzi tutto l'accento sulla misurazione/valutazione di ciò che più interessa agli utenti e cioè la qualità ed efficienza dei servizi, ossia degli output delle amministrazioni che toccano direttamente cittadini e imprese. Partendo da queste valutazioni, verranno poi valutati i singoli lavoratori.

La valutazione dell'output è destinata a divenire la base naturale, nelle forme e procedure opportune, anche per quella dei risultati e delle prestazioni dei singoli, che gli interessati devono percepire come oggettiva ed equa. Alla fine resterebbe pur sempre alle singole Pa e ai sindacati, nelle rispettive funzioni e dialettica, il compito di attivare gli strumenti – incentivi, valutazioni, controlli e se del caso, sanzioni – idonei a trasferire sul personale la domanda di produttività e qualità espressa dai cittadini-clienti.

Certo, occorre che la dialettica fra Pa e sindacati sia equa ed equilibrata. Oggi è forse squilibrata, proprio per le carenze che i dirigenti delle Pa mostrano nei loro rapporti coi sindacati. Nel volume citato sopra sono contenuti due interessanti contributi di Giuseppe Della Rocca e di Valerio Talamo. Il primo mette in luce come spesso la contrattazione collettiva invada quelle che si definiscono "prerogative manageriali" e cioè le funzioni che i dirigenti devono svolgere per garantire efficacia ed efficienza alla attività delle amministrazioni. Il secondo mostra come la tanto auspicata separazione fra gestione e attività politica di indirizzo funzioni poco in quanto la "politica" non fornisce ai dirigenti gli strumenti e il sostegno di cui hanno bisogno per esercitare le loro funzioni con responsabilità. I "manager" della Pa sono quindi stretti in una morsa, fra i sindacati da un lato e i politici dall'altro, e sono ben lontani dalla possibilità di esercitare quel ruolo di "privato datore di lavoro" che la legge ha loro assegnato.

(1) Passaggi di livello con relativo aumento della quota fissa della retribuzione.