



Valutazione e contrattazione collettiva. Dal disastro verso l'ignoto¹

di Valerio Talamo

Direttore Generale dell'Ufficio Relazioni Sindacali del Dipartimento della funzione pubblica

1. Vi è una circostanza genetica che rende complessa la valutazione dei rendimenti e l'erogazione dei premi al merito nel settore pubblico.

Nelle aziende la valutazione scaturisce dal mercato, che è il vero termometro della resa aziendale, e la produttività una volta acquisita (in termini di *plus* prodotto che dà luogo ad un guadagno aggiuntivo), viene redistribuita perlopiù a pioggia.

Alla base di questa redistribuzione vi è lo stesso Accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi, che aveva legato il rinnovo biennale alla sola indicizzazione dei salari, all'inflazione *maturanda* e *maturata* (in questa ipotesi nella forma del recupero dello scarto lasciato sul campo dall'inflazione reale rispetto a quella programmata due anni prima), devolvendo alla contrattazione di secondo livello il compito di retribuire la produttività, favorendo in questa maniera nei dipendenti un diretto coinvolgimento-solidarizzazione con i risultati aziendali.

La circostanza che la produttività nel settore privato possa essere erogata in modo non selettivo non deve stupire: essa (se viene riscontrata) è un costo fisso, come lo stipendio. Le aziende hanno, in effetti, altre due leve per "fare" competitività ed investire sulle persone e sulle competenze: i "super minimi" e le promozioni "discrezionali", definite sulla base della fiducia, degli assetti organizzativi, delle compatibilità economiche e del programma aziendale. Sono leve potentissime che nel settore pubblico non ci sono e non ci possono essere. Ma nel settore pubblico non esiste nemmeno un "mercato" in termini comparabili con quello del settore privato. La competitività allora deve scaturire dalla selezione dei migliori e dei più capaci, con selezioni meritocratiche in ingresso e nello sviluppo di carriera ed il salario per la produttività non può essere ceduto senza contropartite ed a pioggia (la Corte dei conti parla in questi casi *apertis verbis* di erogazioni senza titolo), perché lo stesso non deriva da un riscontro del mercato ma da quote di bilancio individuate allo scopo dell'incentivazione.

Detto diversamente, la contrattazione integrativa del settore pubblico, al contrario della contrattazione aziendale del settore privato, redistribuisce risorse che non crea. Queste risorse

¹ contributo chiuso il 17 novembre 2017



non sono definite *a valle* del processo, al riscontro del mercato, ma *a monte*, su base essenzialmente politica, in quanto derivano dalla necessità di consenso degli esecutivi o dalla capacità di pressione delle organizzazioni sindacali. Queste risorse sono, a loro volta, integrate a livello di singola amministrazione sulla base di storni di bilancio autorizzati a vario titolo dalle disposizioni dei contratti collettivi (di cui fruiscono ovviamente solo i dipendenti delle amministrazioni con autonomia di bilancio) ovvero finanziate direttamente da leggi speciali.

Non solo. Queste risorse subiscono una sorta di processo di “mutazione genetica”: nascono variabili, per retribuire la produttività, ma arrivate alla base vengono congelate perlopiù in voci di spesa fisse e continuative come indennità di ente, comparto, annuali o mensili. Quel poco che rimane dopo il “congelamento” tende ad essere erogato in modo non selettivo.

Allora la valutazione va costruita appositamente e vanno evitati i consolidamenti in indennità fisse e continuative che fanno di una voce che nasce variabile un elemento *tout court* stipendiale, mensilizzato e sganciato dai rendimenti del servizio pubblico.

Questa valutazione può essere quella effettuata dagli utenti finali del servizio o quella misurata dai dirigenti.

La prima può rivelarsi una finzione: pur essendo utile a fini di autocorrezione o come spia di una percezione, appare da sola insufficiente per misurare i rendimenti e distribuire i premi al merito (potendo solo in taluni casi inserirsi in un processo di valutazione della produttività organizzativa o collettiva). D'altra parte le pubbliche amministrazioni spesso non vendono né cedono beni e servizi e quindi non sono assoggettabili ad un ponderato giudizio degli utenti finali. Questi ultimi a loro volta sono spesso influenzati da variabili “emotive” o casuali. Sicuramente occorre rafforzare, anche a questi fini, la via della *citizen satisfaction* (ma solo se certificata da enti terzi), ma con la consapevolezza che, proprio per quanto detto, difficilmente potrà essere utilizzata come criterio per erogare premi individuali.

Rimane la seconda strada sulla quale ci si spende da decenni. Ma le resistenze anche sindacali sono enormi perché ci si oppone ad una valutazione effettuata dai dirigenti (quali dirigenti? Quelli che costituiscono la loro controparte a livello decentrato? Quelli nominati dalla politica?).

La conseguenza è che la valutazione e l'incentivazione sulla carta esistono formalmente almeno dalla metà degli anni Ottanta (fu strutturata per tutte le pubbliche amministrazioni da un D.P.R. scaturente da un accordo intercompartimentale previsto dalla legge-quadro sul pubblico impiego), ma i dirigenti sono spesso spogliati di competenze. Certo, sono stati costruiti apparati di



valutazione, ma perlopiù scontano ritardi (quando non sono apparati-fantasma o ineffettivi) e gli obiettivi ed i sistemi di valutazione nel passato sono stati largamente contrattati. I trattamenti accessori, come si diceva prima, sono a loro volta congelati in voci fisse (per esempio nel comparto ricerca meno dell'1% del salario complessivo è utilizzato per le finalità della produttività e nelle Regioni non più del 5%) e quel che rimane è distribuito a pioggia (una ricerca Aran del 2010 narrava che il 90% dei dirigenti degli Enti pubblici non economici percepiva più del 95% del massimo del risultato).

La conseguenza è quella che raccontava Sabino Cassese già dall'inizio degli anni 90: "sono stati dati aumenti consistenti ma a pioggia... c'era bisogno d'investire nella pubblica amministrazione si è, invece, spartito, con l'effetto di non incentivare".

2. La riforma *Brunetta* (d.lgs. n. 150 del 2009) ha cercato di rimettere al centro del sistema la valutazione ed ha avviato una draconiana crociata meritocratica nell'ambito della quale non solo ha ridotto lo spazio negoziale e la stessa partecipazione sindacale sugli istituti dell'organizzazione del lavoro, ma è anche intervenuta direttamente sui sistemi di valutazione e sull'erogazione dei premi di produttività.

Il sistema di valutazione diviene un provvedimento amministrativo e viene quindi reso incontrattabile per legge. Inoltre, per evitare che solo quote residue vengano destinate alla premialità, viene imposto *ex lege* che la maggioranza delle risorse destinate alla retribuzione accessoria comunque denominata vadano a convergere sulla produttività individuale (cosiddetto *principio di prevalenza*). Infine, per evitare l'erogazione a pioggia di queste quote, viene delineato quel sistema *simil-darwiniano* della ripartizione in fasce, in cui un 25% dei dipendenti è inefficiente (*rectius* meno efficiente) per legge (in realtà si tratta(va) di quote largamente manipolabili dalla contrattazione integrativa, ma che salvaguarda(va)no comunque una fascia di dipendenti eccellenti destinati ad essere meglio retribuiti). Infine viene disposta una finalizzazione "teleologica" della contrattazione integrativa che, da ora in poi, ha per legge un oggetto necessario, in quanto è deputata a retribuire efficienza, quantità e qualità del lavoro svolto.

Sappiamo come è andata a finire. Parallelamente alla riforma *Brunetta* montava la grande crisi economica che ha bloccato la disseminazione dei contenuti della riforma stessa, che richiedeva contratti collettivi e risorse aggiuntive. I rinnovi contrattuali sono stati bloccati praticamente fino



ad oggi (ci sono volute tre leggi di bilancio per definire il *quantum* da contrattare ed una sentenza della Corte costituzionale che ordinasse al Governo di riavviare l'ordinaria dialettica negoziale).

Nel frattempo il Ministero dell'economia e delle finanze ha progressivamente ripreso il controllo dei flussi di spesa per la contrattazione integrativa sui quali non riusciva più ad esercitare nemmeno funzioni di monitoraggio. A tali fini, dopo aver ricostruito (già con il decreto-legge n.112 del 2008) un efficace apparato informativo, inserendo la contrattazione integrativa in un network di controllo cui partecipa in funzione referente anche la Corte dei conti, ha agito in tre direzioni.

In primo luogo ha ridotto i fondi per la contrattazione integrativa, sterilizzandone alcune fonti di alimentazione (sebbene in via temporanea); *poi* ne ha fissato le quantità ad un ammontare storicizzato ad una determinata data e che è quindi destinato a non incrementarsi ma semmai a ridursi proporzionalmente in relazione alle cessazioni di personale (non compensate da nuovi ingressi per il blocco del *turn over*); *in terzo luogo* ha indentificato nominativamente le (poche) voci retributive che possono incrementare extra tetto gli stessi fondi.

Insomma non si è preoccupato del "buon uso" delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, controllandone la finalizzazione ad efficienza, premialità e produttività (ciò che semmai era il compito della riforma "paralizzata" del d.lgs. n. 150 del 2009) ma, turbato dagli effetti economici di una contrattazione diventata adespota, è risalito a monte della stessa formazione dei fondi di amministrazione con tagli e limitazioni, riducendo le risorse impiegabili. I dati diffusi dall'Aran, dall'Istat, dal Conto annuale, in effetti, indiziavano proprio la contrattazione integrativa di uno slittamento retributivo e di un'accelerazione della retribuzione di fatto sconosciuta al settore privato e quasi intollerabile rispetto alle condizioni economiche del Paese.

In ogni caso mancando il carburante (contratti e risorse), il motore della riforma si è arenato e buona parte delle nuove norme non sono state applicate.

Nelle *more*, cioè dalla riforma Brunetta del 2009 ad oggi, le amministrazioni hanno proceduto in ordine sparso con i nuovi sistemi di valutazione: alcune non li hanno proprio costituiti, altre non vi hanno collegato conseguenze, altre ancora hanno continuato a contrattare obiettivi e modalità della valutazione (accordi che dovrebbero essere dichiarati nulli per contrarietà con norma imperativa). La produttività, poi, ha continuato ad impegnare, in alcuni settori più che in altri, risorse esigue e spesso, come dimostra il sempre più cospicuo intervento della Corte dei conti in sede di giurisdizione amministrativo-contabile, ha erogato queste risorse in modo non selettivo o comunque al di fuori del quadro legale ovvero le ha quantificate illegittimamente.



E' questo l'*humus* in cui si è calata l'ulteriore riforma *Madia*.

Promossi da un accordo con le parti sociali raggiunto il 30 novembre 2017, i decreti legislativi nn. 74 e 75 del 2017, costituiscono un chiaro *revirement* rispetto alla legge Brunetta.

L'organizzazione del lavoro continua a non poter essere contrattata (quindi i sistemi di valutazione rimangono atti unilaterali delle amministrazioni esclusi dall'ingerenza negoziale), ma è stato ritarato sia il *principio di prevalenza*, che si applica solo alle risorse variabili definite nell'anno (e le stesse risorse variabili possono essere destinate non solo a produttività individuale, ma anche a produttività collettiva ed ad obiettivi organizzativi) e non sono state riproposte le tre fasce.

Viene, quindi, restituita competenza a quello stesso contratto collettivo che era stato delegittimato dalla riforma Brunetta in quanto considerato leva adespota e fattore antimeritocratico. Tocca invece, da ora in poi, nuovamente al contratto collettivo distribuire le risorse fra i vari istituti, senza alcuna predeterminazione legislativa con il solo compito di tenere dovutamente conto delle risultanze del sistema di valutazione ai fini della differenziazione dei premi di risultato.

3. Nella nuova stagione contrattuale che ci apprestiamo a vivere saranno confermati premi a pioggia? Le risorse destinate alla produttività saranno esigue? E, più in generale, gli obiettivi definiti dalle amministrazioni saranno poco sfidanti e quindi facilmente raggiungibili?

Certo l'esperienza pregressa non è stata positiva. Ma il sistema promosso dalla riforma Brunetta, almeno in alcune sue parti costituiva soluzioni di complessa praticabilità. Il sistema delle tre fasce, per esempio, avrebbe promosso conflitti organizzativi e probabilmente un contenzioso seriale dagli esiti imponderabili.

Il *principio di prevalenza*, a sua volta, rischiava – per un'eterogeneità dei fini – di impattare proprio con le esigenze dell'efficienza e con la stessa garanzia del servizio pubblico. Il fondo per le risorse accessorie è rigido: destinarlo per la maggioranza alla produttività individuale significava, almeno in alcuni casi, l'impossibilità di perseguire obiettivi organizzativi (che sono quelli che interessano di più al cittadino utente) e rischiava di pregiudicare la stessa funzionalità dell'amministrazione (si pensi ad esempio al SSN che fa largo uso di istituti orari come turni e della reperibilità).

D'altra parte il nostro sistema di relazioni industriali ha erto a pietra angolare, almeno dal 1993, la contrattazione collettiva, a cui è stato affidato il ruolo di autorità salariale. Il contratto collettivo, cioè, ha assunto il ruolo tendenzialmente esclusivo di garante dei redditi da lavoro



dipendente e lo stesso governo della retribuzione accessoria che viene contrattata in sede integrativa, là dove è il luogo di ambientazione della prestazione lavorativa.

Lo ha ricordato, da ultimo, la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 178/2015, con cui, nell'ordinare al Governo di riavviare la contrattazione collettiva dopo il blocco pluriennale che perdurava dal 2010, ha anche, con voce forte, ricordato come il contratto collettivo intercetti diversi valori di rango costituzionale, fra cui quelli del buon andamento che viene conseguito soprattutto attraverso l'erogazione selettiva dei trattamenti accessori.

Quindi la devoluzione delle regole alla legge, oltre ad essere in parte inefficace (più che mai occorre convenire che la valutazione è una "cultura" che non può essere definita dalla Gazzetta ufficiale) ed ineffettiva (per il blocco della contrattazione collettiva) rischiava di essere anche fuori asse rispetto allo stesso modello della privatizzazione e, secondo la Consulta, indirettamente, dello stesso disegno costituzionale.

Ora si riparte con una forte devoluzione di competenza alla contrattazione collettiva.

La speranza è quella che a questa devoluzione - che deve essere equamente e saggiamente gestita dai contratti nazionali attualmente in fase di negoziazione - faccia riscontro anche la rilegittimazione e la responsabilizzazione degli attori del sistema negoziale.

C'è bisogno di una dirigenza competente ed attrezzata, moralmente e "politicamente", per vivere un conflitto di interessi senza il quale la contrattazione collettiva si rivela fatalmente una mistificazione i cui costi sono pagati dal cittadino-utente. Per questo occorre innanzitutto sciogliere l'ambiguo rapporto intercorrente con la politica e valorizzare, senza titubanze o compromessi, il circuito virtuoso autonomia-responsabilità-valutazione: un circuito che a fronte di un dirigente precarizzato (*rectius* fidelizzato) non può funzionare.

C'è bisogno di riscontrare un "Padrone serio", senza il quale - a prescindere dal modello normativo di riferimento - la contrattazione integrativa produrrà piattume premiale, progressioni antimeritocratiche e di massa, deresponsabilizzazione diffusa e presto o tardi l'inevitabile intervento sanzionatorio del Giudice contabile, quasi costretto ad evolvere ad elemento di chiusura di un sistema incapace di autoregolarsi in modo responsabile.

Insomma, ora che siamo di fronte quasi ad un nuovo inizio, ci sovviene l'immagine evocata da un antico saggio di Umberto Romagnoli, che all'alba della privatizzazione del 1993, a fronte dei fallimenti della legge-quadro leggeva il futuro come un ignoto. Un ignoto che è come una nuova pagina bianca su cui è necessario scrivere regole di buon senso, chiare e non più aggirabili.