

Riforma e nuovo modello contrattuale

FORUM PA - 11 maggio 2011

Fattori responsabilizzanti per processi di valutazione reali

TIZIANO TREU

Vice Presidente XI Commissione Permanente Lavoro e Previdenza Sociale

Sicuramente tra il disegno di riforma del pubblico impiego degli ultimi vent'anni e la sua realizzazione c'è stata una sfasatura. Noi forse abbiamo sopravvalutato le possibilità del metodo contrattuale trasportato in un contesto così diverso come quello pubblico. Se ascoltate alcuni studiosi dell'organizzazione stranieri, dicono che siamo stati degli illusi perché un sistema contrattuale valido nel privato trasportato in un contesto in cui non c'è mercato, in cui la politica mette sempre il naso e in cui la dirigenza è come il vaso di coccio tra i vasi di ferro, non è in grado di assicurare i risultati che promette. Io non penso che abbiamo sbagliato completamente e che dobbiamo tornare a legiferare su tutto: esistono anche delle buone pratiche. Il che vuol dire che in certi contesti il sistema contrattuale può funzionare. Ciò non toglie che esso non funziona nella media, tanto è vero che la PA italiana non è certo in alto nelle scale di virtuosità dell'OCSE. La colpa non è però da attribuire esclusivamente alla gestione dei rapporti di lavoro.

Noi abbiamo immaginato una contrattazione nazionale e una contrattazione decentrata separate e con compiti diversi, cosa peraltro riconfermata dal D.lgs. 150/09 (che non è una rivoluzione, ma un maquillage, una manutenzione del D.lgs. 29/93). A livello di struttura già questa direttiva non è stata molto rispettata. Come mai il contratto nazionale non ha mantenuto il ruolo di dare le indicazioni di base, anche prima del federalismo e dei livelli essenziali? Perché sono continuati i ritardi di rinnovo e le sovrapposizioni? Perché il contratto decentrato non è stato virtuoso dal punto di vista della produttività ed è sconfinato su materie che spettavano alla contrattazione nazionale?

Due livelli contrattuali possono rappresentare un sistema ottimo se hanno effettivamente funzioni diverse. Se invece ognuno fa il mestiere dell'altro è meglio averne uno solo, come ci stanno dicendo da dieci anni tutti i nostri colleghi europei, anche nel privato. Tutto questo accade perché l'interlocutore datoriale non è né chiaro né autorevole, in entrambi i livelli.

Durante le prime tornate contrattuali all'ARAN – in cui facemmo molte notti – cercammo di interpretare il nostro ruolo come agenzia contrattuale: “il padrone dice quanto possiamo spendere e poi facciamo noi”. È successo l'ira di Dio e ci siamo riusciti solo in parte. Poi non è più andata in quel modo, a causa di una contrattazione mascherata dietro alla quale c'è sempre il *convitato di pietra*. Allora tanto vale fare come in Inghilterra in cui è chiaro a tutti che il datore di lavoro è il Ministero del Tesoro.

A livello decentrato la questione del ruolo è ancora più complicata perché non ci sono molti filtri. L'amministrazione si trova occhi negli occhi con l'interlocutore sindacale, che ha una posizione di forza molto diversa che nel privato. O nel pubblico si trova un fattore responsabilizzante che rappresenta ciò che il mercato è per privato, altrimenti si gioca con carte truccate. Questo fattore però si trova solo in rari casi. Nella maggior parte la politica segue impulsi diversi e più opportunistici, per cui anche i dirigenti che ci provano rischiano di essere smentiti in modo ricorrente. È vero che i dirigenti sono lasciati soli, anzi sono sempre sotto schiaffo. Un'indagine di Carlo dell'Aringa sull'andamento delle retribuzioni – in particolare delle parti variabili – in relazione alle performance dell'amministrazione ha mostrato addirittura una relazione inversa. Le Regioni e le Province più inefficienti hanno le retribuzioni più alte e più dinamiche. Questo è un pessimo segno, che mostra come il sistema “responsabilizzante” possa funzionare al rovescio.

Ci sono formule legislative che per anni sono state interpretate come un obbligo a contrarre, non a trattare; il che rappresenta un mostro giuridico. In sostanza, o si contratta un elemento retributivo oppure non se ne fa niente. Adesso c'è una nuova formula che prevede che se l'accordo non si

raggiunge l'amministrazione può decidere unilateralmente in via provvisoria (eufemismo per dire che decide). Io ho sentito urla terribili durante l'iter parlamentare su questo punto, ma a me sembra pacifico: se un datore di lavoro privato non si mette d'accordo col sindacato, non è impedito dal decidere. Altrimenti la contrattazione diventa potere di veto piuttosto che scambio.

La mancanza di contesti virtuosi, in cui sono definiti i ruoli di indirizzo della politica e di datore di lavoro dell'amministrazione, ha fatto sì che non abbiamo raggiunto gli obiettivi auspicati. Da qui è partita la reazione per tornare alla legge. Io non mi straccio le vesti, ma trovo che si tratta di un'oscillazione del pendolo preoccupante..

Amministrare la valutazione del personale e gli incentivi - anche nel privato - è molto difficile in tutto il mondo. Occorrono cultura e conoscenza. I valutatori devono essere ben attrezzati. Anche negli studi accademici l'amministrazione degli incentivi presenta aspetti molto dubbi. Comunque generalmente il margine di impatto della retribuzione variabile è basso.

Di fronte a questa situazione, il nostro legislatore del 2009 - compiendo un errore a mio avviso grave - ha messo le quote su come distribuire gli incentivi, una cosa che non esiste in nessuna parte del mondo. L'idea che si possa controllare per legge la distribuzione degli incentivi rappresenta un errore autodistruttivo. Io l'ho studiata un po' - penso alla valutazione del sistema scolastico inglese - ma chi ha studiato più di me si è reso conto che fare una valutazione seria prevede anni di lavoro, migliaia di valutatori attrezzati, autorità indipendenti attrezzate, ecc. Pensiamo noi di fare la valutazione con una Commissione i cui componenti certo non invidio e con i valutatori distribuiti sul territorio che sono quelli di sempre e - come sempre - senza strumenti?

Un sistema così delicato poi non si fa su tre milioni di persone. Su questo l'OCSE si esprime chiaramente. La valutazione va fatta cominciando dai livelli alti e medio-alti del personale. Poi - se ci si riesce - si continua scendendo in giù. Noi, che siamo gli ultimi della classe, abbiamo invece deciso di fare tutto di un colpo. I Paesi che hanno lunghi anni di esperienza dicono anche che bisogna fare la valutazione delle unità amministrative prima di arrivare ai singoli lavoratori.

Noi tutti crediamo alla valutazione e al merito, ma: si è sparato troppo in alto senza considerare che la cultura del merito in Italia si deve inserire in un contesto che per decenni non l'ha messa al centro della propria azione amministrativa.

Siccome i due soggetti che insidiano l'autonomia della dirigenza sono la politica e il sindacato, vediamo che cosa si può fare. In molti Paesi ad esempio si esclude la sindacalizzazione dei dirigenti di un certo livello, oppure si operano delle divisioni di ruolo molto importanti. Dall'altra parte bisogna intervenire sulla politica responsabilizzando gli amministratori locali sui risultati. Io non voglio dare al federalismo il compito di risolvere tutti i mali del Paese; ma se si dicesse che l'amministrazione regionale ha una dotazione specifica per la contrattazione e che viene giudicata sui risultati che ottiene con quelle risorse, altrimenti dovrà ricorrere a qualche tassa di scopo, le cose forse migliorerebbero. Ciò rappresenterebbe un "equivalente" del mercato.

Se il contratto nazionale deve diventare una rete a maglie larghe, un regolatore di massima, va bene ridurre il numero, ma la contrattazione decentrata deve trovare un contesto responsabilizzante, che nella PA locale significa introdurre la responsabilità patrimoniale e organizzativa.

Concludo dicendo che in questo momento è fondamentale rivedere anche altri aspetti delle amministrazioni. La gestione delle risorse umane è una parte importante dell'efficienza, ma in tutto il mondo il vero salto di qualità e produttività si è fatto quando si è investito in innovazione, organizzativa e tecnologica. La Pubblica Amministrazione è la più grande fornitrice di servizi del Paese; dobbiamo rafforzarla immettendo massicce dosi di innovazione. Altrimenti avremo la fuga verso le esternalizzazioni di pezzi pregiati dell'amministrazione oppure verso quelle esternalizzazioni all'italiana che prevedono centinaia di migliaia di finti collaboratori.