

IL LAVORATORE PUBBLICO

La riforma Brunetta

Da questo numero inizia uno spazio specifico sui lavoratori del pubblico impiego a cura di Antonio Focillo

ANTONIO FOCILLO



La riforma del ministro Brunetta, a parere mio, come tutte le riforme ha parti positive, ma anche negative e solo i risultati concreti saranno in grado di dare reali valutazioni di merito e misurare il totale o parziale raggiungimento degli obiettivi prefissati. La mia valutazione della riforma Brunetta non è pregiudizialmente negativa, ma è il risultato del confronto di quest'ultima con le 2 ultime grandi riforme, che sono state fatte nell'amministrazione pubblica. Le due precedenti innovazioni furono introdotte dopo un confronto costante fra giuristi, tecnici del ministero, sindacalisti ed esperti del diritto del lavoro, facendo però prevalere, a differenza della riforma Brunetta, le tesi dei giuslavoristi rispetto a quelle dei giusamministrativisti. In questo qualificato contesto, molto modestamente, mi onoro di essere stato presente, con proposte e contributi per la scrittura della cosiddetta "privatizzazione rapporto di lavoro", così è stata denomi-

nata dai profani, mentre per noi, addetti ai lavori, è stata considerata semplicemente la valorizzazione "della piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro". Il confronto fu promosso, unitariamente, dal sindacato confederale, che aveva elaborato una proposta, discussa con vari governi e solo con il Governo Amato conclusa, prima, con la legge 421/92 e poi, con i vari decreti legislativi dal 29/ del 1993, a quelli correttivi, fino ai decreti legislativi 386/97, 80/98, 397/98 e al T.U. 165/2001. Certo non passò - come è ovvio che sia tutta - l'impostazione sindacale, ma si fece, finalmente, un passo in avanti nell'unificazione del diritto del lavoro. Basti pensare all'introduzione del giudice del lavoro nel contenzioso, alla creazione di strumenti pre-giudiziali come l'arbitrato, la conciliazione e all'autentica delle parti, delle norme contrattuali, ovvero dell'applicazione delle norme del c.c. nella contrattazione e dello statuto dei lavoratori a prescindere dal numero di dipendenti. La filosofia delle relazioni sindacali era improntata alla parità fra le parti e per questo particolarmente significativa era la creazione dell'Arat, agenzia neutrale di contrattazione che rappresentava le amministrazioni. Le premesse e gli obiettivi di quei decreti sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e della maggiore produttività non erano molto diversi dalla Brunetta e non sono stati completamente perseguiti, né per colpa sindacale - come un'opinione cor-

rente sostiene - né per colpa dei lavoratori, ma perché l'influente burocrazia non voleva né perdere il proprio napoleonico potere né trasformare i propri rituali e ciò determinava, nel migliore dei casi, una attuazione delle riforme senza convinzione da parte di chi vi era preposto e nei casi peggiori una sostanziale ostilità e disapplicazione. Sul piano generale vi è una differenza sostanziale fra le riforme del passato e quella in atto: le riforme precedenti si proponevano di temperare la migliore funzionalità della macchina amministrativa con la valorizzazione di chi ci lavorava, l'attuale considera il dipendente in termini negativi, considerandolo, a prescindere, un "fannullone" e quindi da penalizzare, punire e non, certamente, premiare. Voglio ricordare alcuni presupposti di fondo di quella stagione di riforme un vero momento di cambiamento rispetto al passato e che, a parer mio, con la nuova modifica legislativa sono messi in discussione.

Il primo era la delegificazione dell'intera materia del rapporto di lavoro, per modificare l'esperienza precedente in cui vi era stata una notevole interferenza di leggi e leggende su molti contenuti dei contratti di lavoro, che andavano a indebolire quasi sempre quel senso di responsabilità che la contrattazione aveva codificato. In effetti, l'intervento legislativo, nella maggioranza dei casi, mirava a sod-

disfare, in termini clientelari, qualche singolo dipendente o qualche figura professionale con il risultato di aggiungere altri tasselli a quella giungla retributiva, che una commissione parlamentare aveva denunciato con forza. Oggi, con il d.lgs 150/2009 si rimette alla legge gran parte della contrattazione, in particolare la cosiddetta prima parte dei contratti, in particolare la definizione di tutte le relazioni sindacali ritornando ad una esperienza passata che non aveva dato grandi prove di equità e di efficienza e soprattutto aveva permesso a tanti poteri di allagare clientele e abusi, se non veri e propri soprusi.

Il secondo obiettivo del 29/93 riguardava il decentramento dell'organizzazione del lavoro e dei poteri, mentre con il 150/2009 si torna ad un ri-accentramento e questo è un altro degli elementi che valuto negativamente. Proprio a tale proposito la nuova normativa mi fa porre la domanda: ma nel decreto 150/2009 di quale amministrazione si discute? A me sembra che quel decreto sia fatto ad immagine e somiglianza di una sola amministrazione cioè quella ministeriale, perché tutto il resto della P.A. è cambiata profondamente rispetto al passato e, per questo, a parer mio, potrà chiedere anche, per via giudiziaria, di essere esente da questa legislazione. Oggi, non c'è più una sola pubblica amministrazione, ma sono tante per le modifiche strutturali

organizzative che si sono succedute, con l'approvazione di varie leggi, comprese quelle Costituzionali. Infatti, una, in particolare ha novellato l'art. 117 della Costituzione, facendo acquisire poteri di decisione e di legiferazione alle Regioni, ai Comuni, e alle Province, dando loro una piena e completa autonomia. A questo punto sorge spontanea un'altra domanda: l'autonomia organizzativa è una prerogativa che vale solo per le Regioni, enti locali e province o in caso di ricorsi può valere anche per altre amministrazioni? Possono, infatti, rivendicarla le Università che hanno costituzionalmente garantita la loro, la Scuola visto che di recente ha conquistato una autonomia organizzativa, la Sanità che è strutturata aziendalmente e diversamente dai paradigmi su cui si fonda la struttura statale, il Parastato a cui una legge ha riconosciuto la possibilità di organizzarsi come azienda privata e gli Istituti di Ricerca che hanno consigli di amministrazioni autonomi. Il terzo obiettivo del passato, che fu uno degli aspetti più importanti e qualificanti delle precedenti riforme, era la separazione fra gestione amministrativa e gestione politica. Ebbene il d.lgs 150 in tante parti e, soprattutto, nel processo di valutazione stabilisce che sarà un organo di indirizzo politico, amministrativo a valutare e poi decidere. Pertanto, su tutti gli aspetti significativi della innovazione, alla fine, sarà solo la politica a dire l'ultima parola ed

in particolare nella contrattazione dove non solo si è ridimensionato il ruolo dell'Aran, ma si sono anche accentrati i poteri del governo sugli indirizzi e sulle direttive oltre che sui contenuti economici. Eppure la separazione era fondamentale per la riuscita della riforma del Pubblico Impiego poiché rappresentava l'elemento necessario per consentire ai dirigenti di assumersi la completa responsabilità nella gestione della cosa pubblica, cosa che oggi viene meno perché il dirigente è sottoposto, ancora di più, al vincolo del giudizio da parte della politica, privandolo così di una reale autonomia nella gestione. Sui contenuti della nuova riforma, in premessa, si può dire che quasi tutti i contenuti si indirizzano ai lavoratori, siano essi dirigenti o altre figure professionali, con la volontà di escogitare principalmente misure per penalizzarli piuttosto che per valorizzarli. Infatti, nel leggere i contenuti del decreto è stata cancellata tutta la parte riguardante la contrattazione, il ruolo del sindacato e le relazioni sindacali, che erano state le parti significative delle precedenti esperienze. Inoltre, dato che non ci si fida dei comportamenti neppure del personale sono state inserite norme che controllano il loro operato in termini quasi maniacali e sempre nell'ottica che tutti delinquono. Tutto questo si cala anche in Amministrazioni non sempre disponibili a valutare oggettivamente e quindi si creeranno processi conflittuali che non andranno nell'ottica della migliore efficienza. Basta leggere la parte riguardante le sanzioni, dove con una prassi che obbedisce ad una concezione contraria alla nostra storia di civiltà giuridica, si impongono provvedimenti sanzionatori a prescindere dalla realtà e dal contraddittorio, in quanto non è prevista la possibilità di individuare contrattualmente forme di opposizione al provvedimento dell'amministrazione. Addirittura, quando un dipendente viene trasferito in un'altra amministrazione, nel caso che gli fosse stata comminata una sanzione l'amministrazione precedente deve trasmettere l'informazione alla nuova. Sono state individuate anche un consistente numero di causali per giustificare un licenziamento - come se non bastasse la giusta causa. Completamente modificata la parte relativa agli strumenti di contenzioso stragiudiziale quali la "Conciliazione" e l'"Arbitrato", azzerando la conciliazione obbligatoria, e sostituendola con quella facoltativa e annullando l'arbitrato. Infine, è stata ridimensionata la contrattazione sia a livello nazionale che decentrata, ed è ancor più paradossale per la contrattazione di secondo livello, perché con il nuovo modello contrattuale si era investito tutto sulla produttività tanto è vero che, alla luce di ciò, si è anche modificata la ripartizione delle materie salariali fra contratto nazionale e decentrato. E questo per i privati oltre che per il pubblico impiego come è stato codificato con l'accordo approvato anche dal Governo in qualità di datore di lavoro. Il decreto Brunetta, a parer mio, smentisce i propositi di quell'accordo, perché per poter legare gli aumenti salariali alla produttività necessita un confronto contrattuale in cui si renda effettiva la possibilità di controllare la produttività complessiva, non solo sul piano dell'impegno e capacità dei lavoratori, ma anche, come è spiegato nei manuali di economia, per quanto attiene all'organizzazione del lavoro, alla tecnologia informatica e a tutti gli altri fattori. Con la nuova legislazione nel settore pubblico, invece, questo non è possibile in quanto

né a livello di contrattazione nazionale, né decentrata è prevista la contrattazione sull'organizzazione di lavoro, sugli inquadramenti, sulle promozioni, sui premi incentivanti perché sono tutte tematiche lasciate alla legge e al massimo alla discrezione della dirigenza e questo non solo riduce il potere del lavoratore di partecipare e di controllare le scelte, ma riporta le amministrazioni pubbliche ad una nuova stagione di clientele e soprusi. La stagione precedente al d.lgs 29/93 proprio sul tema della valutazione non era stata molto esemplare, anzi vi erano state tante occasioni di conflittualità perché, le scelte fatte non sempre rispondevano a criteri oggettivi. La Uil è stata sempre favorevole a creare un sistema di verifica per premiare il merito del singolo lavoratore, chiedendo - come condizione necessaria - che, proprio nella misurazione e

valutazione del merito, fosse in grado di dimostrare a tutti la sua oggettività e trasparenza. Ma perché i criteri siano oggettivi debbono essere talmente chiari e condivisi, che chiunque, nel momento in cui viene valutato, deve ritenere che quel giudizio sia - anche senza grande entusiasmo perché non lo condivide - un giudizio giusto perché avvalorato da criteri giusti ed equi. Continuando sul merito del decreto, sono convinto che la norma che modifica l'ultrattività di un contratto sia un vero e proprio sproposito. Il decreto 150/2009 stabilisce, infatti, che alla scadenza di un contratto di secondo livello, qualora non venga rinnovato entro un certo periodo, l'amministrazione stabilisce autonomamente le nuove norme che valgono fino a quando non si procederà al rinnovo. Quale amministrazione non sarà tentata di

protrarre i tempi di definizione di un contratto avendo la possibilità di scriverlo da sola? Questa norma annichisce la parte fondamentale che sta a base di qualsiasi rapporto contrattuale, quello della convergenza delle parti sui contenuti. Immaginatevi se questo valesse nei contratti di locazione, cioè nel rapporto fra locatore e locatario, quando quest'ultimo avesse la possibilità, nel momento in cui il contratto precedente scadesse, di scriverli le nuove condizioni senza confrontarsi con il locatore. Vengo al contratto nazionale. Sempre nella riforma Brunetta è stabilito che quando il Governo dispone nella finanziaria le quantità economiche da destinare ai contratti pubblici, ovviamente in modo autonomo, nel caso in cui non si rinnovasse il contratto entro un certo numero di mesi, il Governo devolve quelle cifre ai lavoratori, sentite le organizzazio-

ni sindacali. A nessun padrone sarebbe permessa una cosa del genere, lo hanno fatto alcuni esponenti di Confindustria suscitando un mare di critiche. Infine, quello che mi sembra più deleterio per la stessa funzionalità delle amministrazioni è aver fissato per legge che il 25% del personale è improduttivo e, quindi, a prescindere dalla realtà effettiva, in modo generalizzato senza neppure presumere che vi possa essere qualche settore efficiente. Meno male che si vuole differenziare la premialità, ma, in effetti, con questa nuova legge si confonde tutto per potere decidere, senza nessuno confronto ne verifica della realtà, il come ed a chi secondo la peggiore logica padronale. In conclusione come in tutte le cose, così anche nel decreto Brunetta, ci sono aspetti positivi e aspetti negativi. Il problema sarà come gestirne i riflessi.