PAPER CISL FP

8

Luglio/Agosto 2014

LUCI E OMBRE DI UNA RIFORMA

CISL FP

L'iter di riforma della P.A.

Il governo che si insedia a febbraio 2014 si presenta al Paese con un programma che include, tra i suoi punti salienti, anche la riforma della Pubblica Amministrazione. Il nuovo esecutivo dichiara la volontà di imprimere un cambio di rotta ad una prassi riformatrice ventennale, appiattita finora, pur con misure e piani diversi, su manovre di ordine economico finanziario sostanzialmente restrittive e prive di un disegno innovatore.

Il 30 aprile una "lettera aperta" del premier Renzi e del ministro Madia (strutturata in 44 punti) rivolta a dipendenti pubblici e cittadini apre un confronto *on line*, chiedendo suggerimenti, critiche e proposte. Il 13 giugno il Governo predispone le misure che vengono approvate dal CdM e, in parte, tradotte nelle disposizioni contenute nel decreto legge 90/2014, "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" (G.U. n. 144 del 24.6.2014), entrato in vigore il 25 giugno. Il 30 luglio la Camera, con 346 voti favorevoli, 176 contrari e 10 astenuti, vota la questione di fiducia posta dal Governo sull'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto con le modifiche apportate al testo originario su alcune misure riguardanti il ricambio generazionale, la mobilità obbligatoria e volontaria, la semplificazione del *turn over*. La concreta implementazione della parte più corposa della lettera inviata ai dipendenti pubblici è affidata ad un disegno di legge delega, intitolato "*Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", presentato al Senato il 23 luglio (con il numero 1577). Di questo, nonostante due conferenze stampa di presentazione, non è ancora disponibile nei siti ufficiali il testo definitivo.

Come per la riforma del lavoro, anche per la riforma della P.A. il Governo ha scelto dunque il "doppio binario": un percorso in cui si intrecciano un decreto legge, con interventi minimi, e un disegno di legge delega, più corposo. Le prossime tappe, dopo la conversione in legge del dl 90/2014, sono l'approvazione del disegno di legge contenente anche le deleghe in materia di pubblica amministrazione e lavoro pubblico ed, infine, l'approvazione dei decreti legislativi che attueranno le deleghe previste dalla legge.

La Riforma necessiterà, quindi, di due anni di interventi legislativi attuativi, al termine dei quali potremo disporre di un testo che sostituirà il decreto legislativo 165/2001 (Testo unico del pubblico impiego).

Tessere senza cornice

La riforma della pubblica amministrazione prospettata dal governo – fin dagli slogan della "ricetta per il cambiamento" in 44 punti, cui provocatoriamente è giunta unitaria da parte delle sigle sindacali maggiormente rappresentative la proposta di un 45esimo, che invoca il riavvio della contrattazione collettiva – appare come un grande contenitore dentro il quale si possono rinvenire molti giusti e condivisibili "desiderata" (quelli di una PA trasparente, veloce, efficiente, meno costosa, digitale e più competitiva...). Tuttavia, nel loro complesso, le disposizioni appaiono slegate, come pezzi di un puzzle incompiuto, prive di una cornice, di progetto organico e coerente entro cui collocare i singoli pezzi. Qual è il progetto sottostante a questo disegno di riforma? Quale l'idea di pubblica amministrazione del Governo? Quale il disegno politico che investirà la P.A. dei prossimi 20 anni? E ancora, scendendo nel concreto: quanta parte di sanità, sicurezza, scuola, previdenza questa riforma intende mantenere in "mano pubblica"? Non vi è una risposta a queste domande, se non l'elencazione di una generica serie di qualità e di proprietà da associare al settore pubblico, che non possono che essere largamente condivisibili.

Inoltre, tra i principi riformatori cui si ispira il disegno di legge, le disposizioni del decreto legge e gli altri provvedimenti che impatteranno sull'organizzazione della P.A. (legge 56/2014, cd. Legge Delrio, e disegno di legge costituzionale recante la riforma della seconda parte del Titolo V) manca allo stato attuale un coordinamento funzionale.

L'innovazione non viene da un'opera di ritaglio e rimodellamento dell'esistente, ma dalla definizione di un disegno da cui declinare gli strumenti atti a realizzarlo. L'errore di fondo che si riscontra nella riforma (ancora in itinere) presentata da questo Governo è proprio questo: l'aver anteposto gli strumenti al programma. Di più: l'aver considerato gli strumenti (o meglio l'elenco delle numerose misure prospettate) quale progetto stesso di riforma. È in questa "inversione logica" la più grande falla del dl 90/2014.

Ne segue un programma che, pur presentando spunti interessanti - quali ad esempio la digitalizzazione dei servizi, la semplificazione normativa, l'accento posto sulla rilevazione delle competenze dei lavoratori, l'inserimento di parametri ai quali agganciare la programmazione

del fabbisogno di personale - appare protesa più a riproporre l'esistente che a scuotere e riformare con coraggio il mondo della P.A., per proiettarlo verso un orizzonte innovativo, competitivo, moderno. Pertanto occorre analizzare, del programma governativo, luci e ombre. In questa sede, nell'attesa che l'iter si perfezioni, proponiamo una lettura critica di alcune delle proposte avanzate dal governo e degli strumenti predisposti per la loro attuazione presenti nel dl 90/2014 e nel ddl "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". In particolare, la nostra attenzione è rivolta in questo approfondimento a questioni che attengono le risorse umane della pubblica amministrazione, l'organizzazione, le relazioni sindacali e la dirigenza.

Le risorse umane della Pa

Tra le disposizioni che il Governo pubblicizza come innovative, se non addirittura rivoluzionarie, si annoverano quelle riguardanti il ringiovanimento della P.A. È del tutto condivisibile l'idea che la P.A. possa essere innovata anche attraverso un **ricambio generazionale**. I lavoratori della pubblica amministrazione sono diventati, in Italia (in media), tra i più vecchi in Europa. In Francia, quasi il 6% degli occupati ha meno di 25 anni, e tra questi circa il 22% ha un'età compresa tra i 25 e i 34 anni. I dati sono simili per la Gran Bretagna, dove circa il 5% dei lavoratori della PA ha meno di 25 anni e il 20% tra 25 e 34 anni. In Italia, i lavoratori del pubblico impiego sotto i 35 anni sono solo il 10,3% e l'età media si aggira intorno ai 47 anni (51 nei Ministeri). Occorre analizzare le cause di tale situazione. Le attuali dotazioni organiche sono il frutto di quattro anni di blocco del *turn over* e dell'innalzamento dell'età pensionabile, che hanno di fatto sganciato l'assetto professionale della P.A. da criteri di razionalità, privilegiando il rispetto dei vincoli di spesa.
Se la scelta di un ricambio generazionale appare obbligata, parimenti lo è quella di sperimentare una vera staffetta generazionale considerando **formazione e ricambio generazionale** come temi strettamente connessi. Ci sono le condizioni per avviare percorsi di apprendistato, rivolti soprattutto ai cosiddetti nativi digitali, di cui il programma di digitalizzazione dei servizi, affidato al disegno di legge delega, avrà necessariamente bisogno. Ma in nessuna delle disposizioni del Governo si fa menzione ad un "passaggio di consegne" tra professionalità uscenti e neo assunti. Nonostante l'esecutivo abbia calcato i toni (almeno inizialmente) sull'idea di una "staffetta", questa sembra intesa dal governo più come mero "rimpiazzo" numerico dei posti liberati (a seguito del raggiungimento dell'età pensionabile), che come *tutoring* dei dipendenti più anziani nei confronti di quelli giovani, in una logica di continuità e di passaggio di competenze (alla maniera del "contrat de génération" francese). Niente delle positive esperienze internazionali in questo campo trova spazio dietro gli slogan del governo.
Nel dettaglio, il dl 90/2014 affida il ricambio generazionale all'azione congiunta dell'abolizione del trattenimento in servizio e dello **sblocco del *turn over***.
Considerando che per i prossimi quattro anni sono previste 250mila "uscite" per raggiunti limiti di età o anzianità di servizio (dati Igop-Rgs), cui si aggiunge la normale dinamica di cessazione per altre cause, l'immissione di 70mila unità (stanti le percentuali di *turn over* fissate nel decreto, Tab. 1, di cui 40mila nello Stato e 30mila in Regioni, Province, Comuni e città metropolitane) non sarebbero sufficienti per garantire un equo rimpiazzo, ma sarebbero, di fatto, l'indice di nuovi tagli lineari al personale. La stessa relazione tecnica allegata al decreto quantifica per il 2012 in 1200 unità il numero di coloro che non potranno più beneficiare del trattenimento in servizio, la metà dei quali concentrati nel comparto magistratura, per il quale il decreto prevede un'applicazione più graduale alla norma.

Tab. 1 – Andamento delle sostituzioni rispetto alla spesa dell'anno precedente ex dl 90/2014

	2014	2015	2016	2017	2018
Amministrazioni centrali	20%	40%	60%	80%	100%
Enti di ricerca	50%	50%	60%	80%	100%
Regioni ed enti locali (tranne province)	60%	60%	80%	80%	100%

Sul punto, va precisato che due modifiche al testo del decreto, apportate durante i lavori relativi alla conversione, consentono, almeno negli enti locali, l'apertura di maggiori spazi assunzionali. Si prevede infatti che le amministrazioni più virtuose, quelle in cui la spesa per il personale non superi il 25% della spesa corrente, possano procedere, già a partire dal 2014, ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite dell'80% (anziché del 60%) della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente. Dal 2015, inoltre, potranno procedere alla copertura integrale del *turn over* con tre anni di anticipo rispetto agli altri enti. Per questi ultimi, infatti, le disposizioni del decreto legge prevedono un *turn over* del 60% per gli anni 2014-2015, dell'80% per il biennio 2016-2017, per arrivare al 100% solo nel 2018.

Questa modifica può essere letta come una prima positiva applicazione del principio indicato all'art. 13 del disegno di legge delega. Tra i criteri utili a rivedere la disciplina del lavoro pubblico, infatti, viene contemplata "la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni differenziati in base agli effettivi fabbisogni".

Se ancora non è chiaro cosa debba intendersi per fabbisogno (numerico in base all'utenza servita? o per competenze in base ai servizi richiesti dai cittadini?), è positivo il superamento di un tetto alle assunzioni valido per tutte le amministrazioni, a prescindere dalla virtuosità del singolo ente.

Una ulteriore modifica rispetto al testo originario punta a modificare il parametro di riferimento per l'obbligo di riduzione della spesa di personale sostenuta dagli enti soggetti al Patto di stabilità interno. Il parametro non sarà più rappresentato dalla spesa dell'anno precedente, ma dal valore medio del triennio 2011-2013. Come accade per gli enti non soggetti al Patto, per i quali si considera la spesa del 2008, anche per quelli che rientrano nel Patto varrà un riferimento non più "mobile" ma "fisso.

Come detto, fissare percentuali di *turn over* più "morbide", in grado di aprire maggiormente le porte a nuova forza lavoro, appare senz'altro una misura positiva ai fini del ringiovanimento della P.A. Tuttavia, questo elemento non è sufficiente, da solo, a garantire una migliore qualità del lavoro. Un serio progetto di riforma si inaugura quando si cominciano a considerare e valorizzare le competenze dei lavoratori, secondo una strategia non fine a se stessa, ma orientata all'innovazione dei contenuti e dei modelli organizzativi in cui i professionisti operano. Per farlo, occorre rilevare, amministrazione per amministrazione, le professioni esistenti e costruire una "mappatura" di quelle necessarie nei successivi 10-20 anni. Una sorta di "piano demografico" del pubblico impiego, come in parte è stato sperimentato nel Regno Unito.

Il Civil Service Reform Plan, elaborato dal governo Cameron nel giugno 2012, fornisce un esempio di mappatura delle competenze. Il "Five Years Capabilities Plan" è stato un piano (a cinque anni) degli obiettivi di ciascun settore del Civil Service britannico. Il Piano ha consentito al governo di allocare efficacemente le risorse, umane e tecnologiche, sulla base delle reali necessità, implementandole laddove necessario e assicurando una maggiore coerenza tra reclutamento, gestione delle risorse e obiettivi delle amministrazioni (cfr. Paper Cisl Fp n. 6/2014 "*Ripartire dalle persone*").

Se attuata, una seria "mappatura" garantirebbe inoltre l'attivazione di processi di mobilità funzionali alla riorganizzazione, istituzionale ed amministrativa, delle funzioni pubbliche, in luogo dei trasferimenti di massa dettati da semplici criteri numerici. L'obiettivo (e la necessità) di accorpare amministrazioni, non necessariamente appartenenti allo stesso comparto, ha portato al centro della riforma il **tema della mobilità**, istituto che viene profondamente modificato dal dl 90/2014. Prima delle modifiche apportate in sede di conversione, l'art. 4 del decreto prefigurava una sorta di mobilità intercompartimentale tra "unità produttive", intese non come articolazioni di una stessa azienda/amministrazione, ma su base territoriale. Tale mobilità, entro il raggio di 50 Km, poteva essere disposta, anche senza motivazione (in deroga all'art. 2103 c.c.), in base a criteri fissati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri: una ulteriore conferma dello "stile" accentratore che caratterizza i ravvedimenti di riforma. In altre parole, l'amministrazione veniva dotata di un potere unilaterale riguardante la definizione sia dei criteri in base ai quali costruire i bandi di mobilità volontaria, sia di quelli che governano la decisione di procedere al trasferimento coatto, senza obbligo di motivazione. Poteri, peraltro, blindati dall'esclusione di qualsiasi forma di partecipazione sindacale in materia (soprattutto se espressa in sede di contrattazione collettiva).

I limiti della norma originaria erano evidenti. Basti pensare alle autonomie locali, comparto che conoscerà nel prossimo futuro importanti cambiamenti dovuti sia all'applicazione della legge Delrio e alla eventuale revisione del Titolo V, sia all'aumento della quota di personale tra i 55 e i 59 anni cresciuta, nell'ultimo decennio, di quasi 14 punti percentuali (dal 7,8% al 21,5%).

Pensare che la mobilità, sganciata dal criterio del fabbisogno professionale, possa essere proposta come soluzione organizzativa per far fronte ai nodi appena citati, significa rinunciare ad innovare i servizi adeguandoli ai bisogni sociali.
Per questi motivi, la Cisl Fp ha avanzato una proposta emendativa che considera la mobilità come occasione organizzativa per l'ente e il lavoratore stesso. In luogo dei criteri rimessi alla decisione unilaterale dell'amministrazione, la norma emendata prevede che i **bandi per la mobilità volontaria** vengano **costruiti in base ai requisiti e alle competenze professionali**, e che il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il quale si stabiliscono i **criteri per la mobilità obbligatoria**, venga adottato **previa consultazione con le confederazioni sindacali**.
Una ulteriore conquista della Cisl Fp è il riferimento alla **formazione in chiave di riqualificazione del lavoratore**, aspetto mancante nella formulazione originaria della norma. Il testo emendato, infatti, prevede ora che l'amministrazione di destinazione provveda alla riqualificazione professionale del dipendente trasferito.
Seppure nel linguaggio sintetico proprio dei criteri di delega, alcuni tra quelli contenuti all'art. 13 del ddl "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", aprono a prospettive potenzialmente utili a gestire sia i processi di mobilità che il ricambio generazionale. In particolare, ci sono previsioni interessanti che riguardano:

- la rilevazione delle competenze dei lavoratori;
- la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni differenziati in base agli effettivi fabbisogni;
- il progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa;
- la formulazione di indirizzi generali e parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Per quanto si tratti di previsioni ancora troppo generiche per esprimere una valutazione compiuta, se leggiamo la rilevazione delle competenze come il filo conduttore che le lega, diventa una prospettiva innovativa quella di rilevare le competenze presenti e i fabbisogni professionali per orientare sia i processi di mobilità che la programmazione delle assunzioni.

Cambiamento partecipato?

Nella lettera indirizzata ai pubblici dipendenti si individua espressamente nella persona (nei professionisti delle amministrazioni) la "principale leva di cambiamento" della P.A. e si parla di "una sfida rivolta a lavoratrici e lavoratori volenterosi", in quanto "protagonisti della riforma della Pubblica Amministrazione". Nonostante le buone intenzioni disseminate ovunque in quel testo, il decreto legge che ne è seguito si è rivelato particolarmente carente proprio sotto il profilo del coinvolgimento dei lavoratori. Alla carenza di disposizioni che, direttamente, chiamano in causa le competenze professionali possedute come criteri utili a stabilire le nuove destinazioni organizzative decise dall'amministrazione di appartenenza, si aggiunge un elemento ulteriore, emblematico di una scelta politica di fondo: il mancato riconoscimento del ruolo della partecipazione sindacale (informazione, esame).
Di segno negativo è, inoltre, il nostro giudizio in merito al paventato affidamento all'Aran - quale struttura tecnocratica di presunta neutralità rispetto alle dinamiche organizzative delle diverse amministrazioni - delle funzioni di gestione dei contratti, da svolgersi di concerto con il Dipartimento della Funzione pubblica.
Va innanzitutto considerato che tutto il progetto di riforma non nasconde un certo fastidio nei confronti della contrattazione collettiva, in particolar modo quella integrativa, specie nei punti dove la proposta di legge, con motivazioni risibili (quali la volontà di assicurare una semplificazione amministrativa) avoca a sé materie che non sono di propria pertinenza. Ma il criterio di affidamento all'Aran appare in questo punto addirittura in contrasto con il ruolo di autonomia che l'Aran dovrebbe vantare, oltretutto emarginando sia il ruolo dei comitati di settore (sottraendo loro una ulteriore quota di autonomia rispetto alla legislazione del 2009), sia il ruolo delle organizzazioni sindacali rappresentative, le stesse che hanno contribuito a raggiungere il contemperamento di interessi nell'articolato dei contratti nazionali.
In definitiva, il rischio è che una gestione dei contratti gestita quale "fatto privato" tra Aran e Dipartimento tagli fuori proprio le parti sociali, che sono i veri e soli protagonisti della disciplina contrattuale, e il ruolo stesso della negoziazione, sia a livello nazionale che a livello integrativo, sede naturale di razionalizzazione organizzativa degli enti.
Questo eccesso di legificazione e questa spinta accentratrice, elementi che si ritrovano in entrambi

i provvedimenti di riforma, **sottraggono spazio all'innovazione e alla qualità che i cittadini giustamente esigono**.
Se, da un lato, il sindacato deve rinunciare alla tentazione di presidiare ogni scelta relativa a merito, retribuzione, produttività e carriera (che riporterebbe le lancette indietro, verso un antistorico pancontrattualismo), dall'altro la legge non può pretendere di normare tutto, anche su materie strettamente collegate al rapporto di lavoro. In questo il decreto non si discosta dalle derive unilaterali della legislazione degli anni passati, spingendosi fino a prevedere (all'art. 7, dl 90/2014) il dimezzamento delle agibilità sindacali, nonostante la presenza organizzata dei lavoratori abbia consentito in questi anni una diminuzione della conflittualità interna alle amministrazioni e abbia portato in molti settori a sperimentare e condividere soluzioni innovative.

La questione della dirigenza

Sul tema della dirigenza, le norme contenute nel ddl "*Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" - riguardanti il conferimento, la durata, la revoca e la cessazione dell'incarico - il giudizio non può che essere provvisorio, trattandosi di criteri e principi di delega che andranno dettagliati nell'arco dei prossimi due anni. Tuttavia possiamo fin da subito esprimere una prima valutazione. La disciplina sul conferimento degli incarichi è materia complessa che, dal 2001 a oggi (art. 19, comma 6 del T.U.), è stata modificata ben 29 volte. Il risultato è un sistema paralizzato da eccesso normativo e dai continui rinvii dei decreti attuativi delle riforme (ne mancano 852 solo per rendere operative le norme emanate dai governi Monti e Letta).
Tutta la materia sconta un "peccato originale" difficile da sanare, ovvero la mancata definizione dei confini e delle sfere di competenza e responsabilità tra politica e dirigenza.
Da un lato la politica ha mantenuto ben salde le redini della macchina pubblica, consolidando nel tempo la sua ingerenza mediante l'assegnazione delle priorità e degli obiettivi, nominando i vertici amministrativi, conferendo gli incarichi dirigenziali, valutando i dirigenti e confermando o revocando i loro incarichi, con ampi poteri di governo del management.
Dall'altra, la dirigenza, selezionata per meriti politici, forte della durata a vita del proprio incarico, si è rafforzata come "ceto", in grado di esercitare un potere "ombra" anche rispetto alla politica e alle attività di indirizzo, svincolata dalla necessità di rispondere del proprio operato a strumenti di misurazione agganciati a criteri e indicatori standard di qualità e appropriatezza.
In generale, i provvedimenti del ddl sul nodo della dirigenza pubblica appaiono lacunosi e anche contraddittori. Se vanno giudicate positivamente le parti relative alla durata a tempo dell'incarico dirigenziale e i collegamenti al merito e alla formazione continua, altri e numerosi punti suscitano ancora forti perplessità. I principali aspetti critici riguardano la durata degli incarichi, i criteri per il loro conferimento e per la valutazione dell'operato dei dirigenti, il funzionamento delle Commissioni di gestione degli Albi. Il rischio che si profila è ancora una volta quello di una ingerenza della politica nella scelta dell'apparato burocratico, con la conseguenza di renderlo meno autonomo, in contrasto con i principi costituzionali più volte riaffermati dalla Consulta.
Ma soffocare i possibili percorsi di sperimentazione e cambiamento, costringendo i dirigenti ad appiattirsi al ruolo di meri esecutori (anziché stimolare in loro la ricerca e definizione di obiettivi, ottimizzando risorse e processi) di scelte preconfezionate, operate altrove, significa fare venire meno la responsabilità (e la convenienza) del dirigente ad agire in maniera autonoma e attenta all'utilità sociale; significa inoltre sottrarre ai cittadini lo stimolo ad esercitare una sana dialettica nei confronti della dirigenza pubblica e della politica, specie quella locale.
Sul tema della valutazione dei dirigenti, rimangono scoperti anche altri temi importanti, quali le modalità, gli obiettivi, i soggetti valutanti, i criteri e i risultati. Cosa succederà con le nuove norme? I principi di cui parla il ddl sono in gran parte già vigenti: anche la legge Brunetta parla di performance individuale ed organizzativa. Ma nessuna delle riforme approvate negli ultimi anni è mai stata pienamente attuata, perché gli stessi meccanismi di valutazione soffrono di contraddizioni interne, difficili da sciogliere.
Occorre ribadire la necessità di introdurre strumenti di valutazione orientati alla valorizzazione delle competenze agite; competenze maturate cioè sul campo, dal dirigente, in virtù di strumenti di gestione funzionali ai risultati attesi: un "circolo virtuoso" (di strumenti, competenze, valutazione e ricadute positive sulle strutture) che richiede però a monte un disegno complessivo dell'amministrazione pubblica, del rapporto tra strutture di vertice (indirizzo politico e obiettivi) e strutture di gestione (articolazioni territoriali, strumenti), onde evitare duplicazioni e ridondanze.