

II Congresso FLC CGIL

Seminario precongressuale *Contratto e contrattazione nei comparti pubblici della conoscenza* Venezia, 18 marzo 2010

MARCO ESPOSITO*

*Professionalità e valutazione dopo la c.d. "Riforma Brunetta": appunti
per la contrattazione collettiva nei comparti della "Conoscenza"*

Sommario: 1. La riforma del 2009: principi regolatori, precetti normativi ed implementazione contrattuale in tema di organizzazione e relazioni di lavoro. – 2. Merito e professionalità: l'intreccio tra valutazione e valorizzazione della prestazione lavorativa. – 3. (*Segue*) Istruzione, Università e Ricerca: autonomia e specificità del contesto amministrativo ed organizzativo. – 4. Lo spazio negoziale: ordinamento professionale e progressioni economiche.

1. – La legge delega n. 15 del 2009 ed il decreto legislativo dello stesso anno (c.d. "Riforma Brunetta") sono intervenuti sulle modalità di gestione dei lavoratori pubblici, sulla loro valorizzazione professionale nonché sulle aspettative e sui diritti ad esse connessi, in modo sia diretto sia indiretto.

Direttamente, disciplinando *ex novo* i principali istituti di riferimento, ma, prima ancora, indirettamente, ponendo le basi per una relazione tra fonti che – in linea di principio – privilegia un approccio regolativo di stampo unilaterale, adombrante la promozione di scelte gestionali di matrice gerarchico-autoritativa, dove – in una prospettiva

* Marco Esposito insegna *Diritto del Lavoro e Diritto del Lavoro nelle pubbliche amministrazioni* nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Parthenope".

oggettivamente discutibile – la legge traccia integralmente i percorsi organizzativi, lasciando pochi spazi ai tradizionali meccanismi di implementazione concreta. Tra questi – come si era evidenziato nelle riforme degli anni '80 e '90 – il rinvio alla contrattazione collettiva, quale strumento di comunicazione privilegiato tra legge e realtà lavorative; strumento oggi marginalizzato, perché non ritenuto all'altezza delle aspettative in esso riposte (per tutti v. Zoppoli L. 2009). In termini generali la prospettiva del legislatore è, dunque, esplicita: quattro riferimenti normativi per tutti.

Il primo: l'esclusione integrale delle *materie attinenti all'organizzazione degli uffici* dagli ambiti della contrattazione collettiva (art. 40, co. 1 dlgs. 165/2001). Il secondo è quello che prevede l'erogazione temporanea dei trattamenti qualora non si arrivi a definire l'accordo sindacale (art. 40, co. 3-ter). Il terzo è la pubblicizzazione dei percorsi di carriera. E, infine, l'inderogabilità – ad opera della contrattazione collettiva – delle disposizioni del titolo III del dlgs. n. 150, vale a dire le linee generali della materia "meriti" e "premi".

2. – In questo quadro generale si innesta la "novità" più rilevante del modello regolativo prefigurato dal legislatore: ovverosia il sistema integrato di valutazione. La novità non risiede, certo, nella introduzione di un sistema di valutazione quale presupposto per la dinamica professionale e retributiva dei dipendenti pubblici: già la legge (nello specifico il d.lgs. n. 286 del 1999) e la contrattazione collettiva (basti pensare al comparto Università, tra gli altri), in passato, avevano previsto momenti di misurazione tecnica delle attività lavorative e dei connessi risultati (cfr. Battini – Cimino, 2009). La novità è, innanzitutto, nella generalizzazione degli strumenti di misurazione del funzionamento delle pubbliche amministrazioni e delle performance del personale, e nell'aver conferito a questi un carattere obbligatorio e vincolante.

La recente riforma ha dunque legiferato il c.d. «ciclo di gestione della performance», prescrivendone ogni aspetto e dettaglio: soggetti, contenuti, modalità e finalità; tutto ciò attraverso una relazione tra fonti

normative, dove è indubbiamente la contrattazione collettiva ad arretrare fortemente ed a perdere competenze conquistate nel precedente regime (Santucci-Monda 2009, p. 293; Carabelli 2010).

Ma il nuovo sistema è davvero così totalizzante? Le autonomie riconosciute dal nostro ordinamento, ed all'interno di esse la contrattazione collettiva, sono affatto escluse dalla costruzione di questo sistema?

In effetti, per Regioni, Autonomie locali ed enti del Servizio sanitario il grosso delle innovazioni è destinato ad essere mediato da specifici interventi normativi ad opera delle fonti regolamentari proprie di quegli ordinamenti. Valutazione, merito e premialità passano, allora, in tali contesti, attraverso l'opera di adattamento di ulteriori interventi normativi. Ed anche la contrattazione collettiva può avvantaggiarsi di questo riconoscimento dell'autonomia: l'art. 31 del d.lgs. n. 150/2009 prescrive, sì, che Regioni, amministrazioni del SSN ed enti locali si adeguino ai principi della riforma, ma sembra di poter dire che la direttiva nei loro confronti sia molto più flessibile di quella rivolta ai Ministeri ed alle altre amministrazioni dello Stato, tanto che in tali ordinamenti più ampi appaiono i margini di azione della contrattazione collettiva.

Dunque il sistema della valutazione, con i connessi istituti del merito e dei premi, e la contrattazione collettiva camminano a braccetto: tanto più è rigido il primo ambito, tanto è più angusto il rilievo della seconda. Così come direttive più flessibili si coniugano ad un più ampio spazio negoziale (Rusciano – Zoppoli L. 1995).

3. – Se si concorda con tale premessa, però, vi sono segnali e tracce normative che lascerebbero rinvenire, anche rispetto ad altre autonomie, il riconoscimento di una specificità regolamentare di contenuto analogo a quella sopra individuata per autonomie locali ed amministrazioni del SSN. Ci si riferisce all'autonomia scolastica ed a quella universitaria.

Partiamo, allora, dall'art. 74, comma 4 del d.lgs. n. 150/2009, dove si puntualizza che: *"con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati i limiti e le modalità di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e III del decreto al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca. Resta comunque esclusa la costituzione degli Organismi di cui all'articolo 14 nell'ambito del sistema scolastico e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale"*.

Qui si gioca una partita davvero rilevante: e si tratta di un ambito su cui insistono suggestioni legislative di provenienza variegata. Il regolamento di cui parla la norma citata, infatti, andrebbe coordinato con la c.d. "riforma Aprea" (progetto di legge n. 953), che dovrebbe vedere luce a breve e che contiene regole al riguardo¹. Si pensi, poi, ai lavori della Commissione ex art. 22 ccnl comparto Scuola del 1998/2001, dove emergeva l'opportunità di suddividere la questione della valutazione in due parti: *"l'una di carattere individuale/soggettivo – relativa al contributo del docente all'istituzione – e l'altra, più oggettiva, riguardante l'efficacia dell'azione formativa nel suo complesso"*. In ogni caso il perno del sistema doveva rinvenirsi nell'autonomia dell'istituzione scolastica.

Nel comparto Università, viceversa, da un lato, per il personale docente, dobbiamo verificare, in prospettiva, l'impatto del ddl Gelmini e la partenza dell'ANVUR. Mentre, per il resto del personale, si aprirebbe già nell'immediato la stagione dell'adeguamento alle regole descritte:

¹ Art. 10 del progetto di legge prevede i *Nuclei di valutazione del funzionamento dell'istituto* "Ciascuna istituzione scolastica costituisce, in raccordo con l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), di cui al decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, e successive modificazioni, un nucleo di valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità complessive del servizio scolastico, composto da docenti senior ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della presente legge e da non più di due membri esterni, secondo modalità definite con il regolamento di istituto di cui all'articolo 5, comma 1, lettera f), che ne prevede anche il compenso. Le valutazioni espresse annualmente, sulla base di indicatori nazionali forniti dall'INVALSI, sono assunte come parametro di riferimento per l'elaborazione del piano dell'offerta formativa e del programma annuale delle attività."

precisamente entro il 30 aprile 2010. Ma a tal proposito è necessario segnalare l'interessante prospettiva interpretativa fatta propria dalla Commissione nazionale per la valutazione di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009, che nella delibera n. 9 del 12 marzo 2010, in tema di applicabilità del decreto n. 150 alle Università, valorizza molto l'autonomia universitaria nonché l'esperienza degli strumenti di valutazione messi in campo dalla stesse Università.

In conseguenza di ciò la Commissione esprime l'avviso *"che le Università non siano tenute ad istituire gli Organismi indipendenti di valutazione"* e che *"a decorrere dal 30 aprile 2010 l'attività di valutazione continui ad essere svolta dai Nuclei di valutazione ai sensi della legge 537/93 come modificata ed integrata dalla legge n. 370/1999"*. Quel che appare poco chiaro, in tale lettura, è se i Nuclei di valutazione integrino *in toto* le rilevanti funzioni degli Organismi indipendenti o se ad essi debbano affiancarsi – in prospettiva - nuovi soggetti per la valutazione. Il tenore dell'avviso – ma dovremmo però anche discutere della sua valenza normativa – è molto generico; ma, dopo il riferimento agli organismi ed ai nuclei, si sottolinea *"che le Università siano comunque destinatarie della nuova disciplina dettata dal decreto legislativo n. 150/2009 in materia di contrattazione collettiva e che pertanto siano chiamate a svolgere, seppure in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, procedure di valutazione delle strutture e del personale al fine di promuovere, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale"* (mio il corsivo). Pare, pertanto, desumersi che i nuclei possano aggiungere alle loro tradizionali funzioni anche le nuove, previste dal d.lgs. n. 150, con riferimento al personale del comparto; il che, peraltro, non dovrebbe lasciare perplessi visto che già oggi alcuni nuclei valutano le prestazioni e le attività del personale con qualifica dirigenziale.

L'elemento in più ricavabile da questa giurisprudenza della Commissione nazionale potrebbe rinvenirsi nel riconoscimento indiretto – dietro i riferimenti agli strumenti della valutazione ed ai sistemi

premianti – di un ruolo più aperto della contrattazione collettiva, così come è dato desumersi già per le autonomie di cui abbiamo parlato nel precedente paragrafo 2.

Ad ogni modo risulta indiscusso che il sistema di valutazione, per così dire generale, prefigurato dalla riforma Brunetta si debba raccordare con i sistemi in atto nei vari comparti e nelle specifiche realtà amministrative. Si veda, in effetti, quanto disposto dall'art. 13, comma 12 del dlgs. n. 150/2009 dove si dice che *"con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri competenti, sono dettate disposizioni per il raccordo tra le attività della Commissione e quelle delle esistenti Agenzie di valutazione"*.

4. – Al di là delle possibili aperture, allo stato – comunque – pur "depressa", la contrattazione collettiva ha ancora due importanti versanti su cui intervenire con propri contenuti di regolamentazione: l'ordinamento professionale e le progressioni economiche. Piani di intervento negoziale che possono ben intrecciarsi tra loro.

a) La materia della classificazione del personale, per iniziare, rimane un oggetto privilegiato della contrattazione collettiva: ciò può desumersi dai numerosi rinvii, presenti nell'art. 52 D.Lgs. n. 165/2001 ancora dopo la novella, e dal fatto che tale norma, nella sua nuova formulazione, si limita a dettare un principio regolatore in base al quale i «dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali». La disposizione novellata non smentisce, dunque, l'operato della contrattazione collettiva, già intervenuta in tutto il settore pubblico – a partire dalla seconda tornata quadriennale successiva alla riforma del '93 (1998-2001) – a ridefinire i sistemi di classificazione professionale. I quali, nei diversi comparti, sono stati articolati proprio su 3 o 4 aree o categorie; le quali identificano il primo insieme di inquadramento generale dei lavoratori, attraverso la tecnica delle declaratorie, formule convenzionali

che rappresentano conoscenze, competenze e capacità richieste per lo svolgimento delle relative attività lavorative.

b) Le progressioni economiche sono oggi, in termini di principio, riconosciute in due parti della riforma. In particolare, l'art. 23 del d.lgs. n. 150/2009 ci dice che le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, *sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro.*

Dunque una robusta proposta per i nuovi, futuri contratti collettivi può essere proprio quella di agganciare, in modo virtuoso, questi due inopinabili ambiti negoziali: nuove tecniche di classificazione del personale e articolazione dei profili, nell'area funzionale, in più numerose posizioni economiche, differenziabili sulla base di elementi della professionalità e degli esiti della valutazione.

Forse questa è una strada interessante – certo impegnativa – tra quelle possibili per raccogliere, e far propria, la sfida del merito e dei premi lanciata dal Governo.