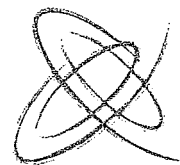


CISAL

Confederazione Italiana Sindacati Autonomi dei Lavoratori



Audizione presso la XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato del Senato della Repubblica, relativa al DDL 1122 "deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione"
9 aprile 2019

PREMESSA - il contesto generale della contrattualizzazione del pubblico impiego.

La CISAL vuole ancora una volta rappresentare come una razionalizzazione in grado di consentire recupero di efficienza ed economicità della nostra PA dovrebbe essere attuata innanzi tutto attraverso una semplificazione/armonizzazione dei livelli di PA e degli Enti che si sono notevolmente incrementati dagli anni '80 in poi, prim'ancora che attraverso interventi sul pubblico impiego.

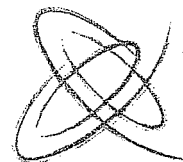
Una razionalizzazione dell'apparato della PA, così impostata infatti, consentirebbe di eliminare duplicazioni e frammentazioni, permettendo di utilizzare in modo più ottimale il personale già in servizio e favorendo, ad invarianza di costi, significativi recuperi di efficienza.

Bisogna intervenire sia sulle Amministrazioni Centrali/Nazionali, sia sul sistema delle Autonomie e perseguire accorpamenti di competenze che si ispirino alla riconduzione ad unità per materia su un'unica amministrazione, mettendo in discussione una tendenza, manifestatasi negli ultimi 40 anni, funzionale più al clientelismo politico che alla funzionalità amministrativa, che ha portato ad avere amministrazioni ridondanti, spesso poste a mero supporto dei livelli amministrativi (comune, province/ente intermedio, regione, stato, ue) senza considerare l'incremento di costi e di sprechi rappresentato dalla creazione di Agenzie, Autorità, Enti indipendenti vari che spesso si affiancano senza sostituire le Amministrazioni di derivazione (Regione, Stato).

Oltre a ciò il legislatore bene farebbe a focalizzare la propria attenzione sul sistema delle partecipate pubbliche, che è in gran parte uscito dalla regolamentazione della PA retta dal d. lgs. 165/01, con aggravii di spesa che pesano in modo notevole e in misura percentuale più alta delle amministrazioni pubbliche vere e proprie, sui bilancio statale e degli enti pubblici.

Questa implementazione del nostro sistema di PA che spesso ha seguito logiche poco funzionali, totalmente autoreferenziali, ha portato in particolare ad una proliferazione delle posizioni dirigenziali e assimilate, che comportano incrementi di spesa pubblica assolutamente ininfluenti sulla qualità dell'azione amministrativa.

Resta da risolvere inoltre, l'anomalia di una PA, bicefala, vista la portata della riforma del '93 (da cui ha tratto origine l'odierno d. lgs. 165/01 oggi in esame) che ha, di fatto, spaccato in due il pubblico impiego, con attualizzandone solo una parte, con conseguente mantenimento di un doppio binario (Aran e Funzione Pubblica) non solo in relazione all'esercizio della funzione



contrattuale ma di tutte le ulteriori funzioni connesse, (es. misurazione della rappresentatività).

Il paradosso, a cui abbiamo assistito negli ultimi anni, infine, e a cui non si sottrae nemmeno il ddl in esame, è quello di un pubblico impiego contrattualizzato sempre più sottoposto a regimi di reintroduzione della regolamentazione per legge, con tutte le incongruenze del caso.

L'osservatore che oggi dovesse fare una comparazione tra il pubblico impiego contrattualizzato e quello sottoposto a regime legislativo, (distinzione introdotta dagli articoli 2 e 3 del d. lgs. 165/01) potrebbe rilevare che probabilmente gli spazi contrattuali sono ormai più ampi nel secondo ambito che nel primo, a dimostrazione del fatto che ormai la logica della contrattualizzazione del rapporto di lavoro assume una valenza più formale che sostanziale.

PREMESSA - I presupposti causali del ddl 1122

Ciò detto, evidenziamo, sempre in via preliminare, la contraddittorietà dei presupposti causali della proposta di legge contenuti nella Analisi di Impatto della Regolamentazione che si pone alla sua base laddove a

Pag 2 (AIR) "contesto e problemi da affrontare -Produttività lavoro pubblico" Ultimo comma: prima si parla, sembra criticamente, di contenimento delle risorse impiegate, poi si afferma: "l'evidenza mostra come il tema degli interventi di carattere strutturale, per rilanciare la produttività del lavoro pubblico sia l'argomento centrale con cui è necessario confrontarsi. Tale problema appare legato al sovradimensionamento del settore pubblico come da grafico riportato

Mentre successivamente la stessa relazione evidenzia che

Alla successiva pagina (55 0 4 del doc AIR) con riferimento all'articolo 2 si parla di amministrazione che "risulta inefficiente per la carenza di personale derivante dai numerosi pensionamenti degli ultimi anni..."

Insomma, chiediamo all'estensore della proposta di legge: è sovradimensionata o carente la nostra P.A.?

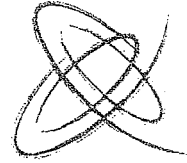
Il tutto "condito" con dati statistici di riferimento vecchi, palesemente non aggiornati e nemmeno utilizzati nel modo migliore rispetto a quelli che, si ritiene, dovrebbero essere gli intenti del legislatore.

Ulteriore esempio, in tal senso, è rappresentato dal non aver preso in considerazione, nell'ambito della bibliografia citata nello studio "duranti-patacchini" una interessante tabella che riporta come l'Italia presenti il più elevato gap nel rapporto tra la retribuzione dei dirigenti e quella dei funzionari: tale elemento sarebbe invece molto utile, proprio in direzione di alcune osservazioni che verranno proposte nel prosieguo.

Parimenti superficiali ci sembrano i riferimenti in AIR concernenti la misurazione del merito, al solo coinvolgimento di soggetti interni ai fine delle valutazioni, alla necessità di ottimizzare gli sviluppi la carriera (disciplinandoli per legge e sottraendoli alla contrattazione).

CISAL

Confederazione Italiana Sindacati Autonomi dei Lavoratori



Si assiste cioè a motivazioni che sembrano trarre origine non da una serie di dati obiettivamente verificabili, ma da impostazioni preconette per le quali tuttavia non si adduce alcuna valida dimostrazione di veridicità.

Esame dell'articolato

Delega in materia di accesso al pubblico impiego.

La delega non coglie le reali esigenze che attualmente connotano la nostra PA e, soprattutto, appare un'occasione persa rispetto agli effetti che produrrà che il ricambio generazionale che, da qui a pochi anni, inevitabilmente si verificherà in modo massiccio ed eccezionale per gli effetti delle riforme in materia previdenziale in quasi tutto il pubblico impiego.

Il punto non è complicare le modalità di accesso con valutazioni (riguardo alla capacità relazionale) che non devono adombrare merito e competenza, ma consentire che non si disperda il patrimonio di esperienza lavorativa di chi lascia il lavoro; in tale prospettiva si deve favorire che chi va in pensione possa e debba sempre trasmettere la propria conoscenza a chi subentra, e lo debba fare in un arco temporale coerente con tale missione.

Al tempo stesso si deve abbandonare il formalismo nelle selezioni, evitando che si assumano professionalità che non servono, o che siano già presenti in modo sostanziale anche se non formale, per la diffusione del fenomeno del cd "mansionismo" per cui migliaia di dipendenti, al fine precipuo di garantire la funzionalità delle amministrazioni, svolgono mansioni diverse da quelle che gli sarebbero proprie in base all'inquadramento ricevuto.

In questa ottica ogni procedura di selezione dall'esterno dovrebbe essere preceduta da una procedura interna tesa alla verifica della presenza di risorse umane, già in servizio, in grado di svolgere le mansioni/funzioni per cui si richiede l'avvio della selezione medesima; in un sistema virtuoso ovviamente e non clientelare, anche attraverso l'espletamento di prove pratiche, si dovrebbero eliminare gli ostacoli che le attuali norme pongono, in modo preconetto, quasi ideologico, a tale forma di valorizzazione del personale in servizio, espletando quindi le procedure di riqualificazione in modo sistematico prima dell'avvio delle selezioni interne.

I concorsi, in ogni caso, dovrebbero prevedere la risoluzione di casi pratici, sulla scorta delle più moderne tecniche di selezione del personale, con prove obiettivamente valutabili, mettendo fine all'impostazione meramente scolastica tipica della tradizione e offrendo una discontinuità rispetto al passato che si fondi, tuttavia, su un punto di vista completamente diverso da quello suggerito dal ddl che si preoccupa di valutazioni "delle capacità relazionali" molto teoriche e per le quali non si dimostra la funzionalità all'impiego che si dovrà rivestire.



Maggiore concretezza nella individuazione delle professionalità mancanti e nelle modalità di selezione, dunque, per una ricerca che sia concretamente tesa a far fronte ai bisogni necessari, secondo un'impostazione, tuttavia, che non è esattamente quella proposta dal ddl in esame.

Delega per favorire il merito e la premialità

L'art. 3 si pone nel solco della tendenza, in atto ormai da diversi anni, a disciplinare per legge gli aspetti fondamentali dei sistemi premianti, in chiaro contrasto con la ratio fondamentale della contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

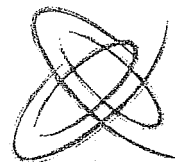
L'impressione complessiva che si ricava è quella di rendere di fatto ingestibile l'intera materia che, a nostro avviso, o trova una disciplina agile, articolata secondo le esigenze specifiche di ogni singola realtà amministrativa, o rischia di restare ingessata completamente in regole di carattere generale di fatto inapplicabili a tutte le variegata esperienza lavorative.

Istituire un sistema nazionale della Performance (l'inglesismo è già indigeribile), coinvolgere soggetti estranei alla P.A. sono principi quasi ideologici difficili da applicare: sarebbe sufficiente, ai fini della misurazione del merito, che i dirigenti, nell'ambito di un sistema stabilito dai contratti di lavoro, facessero quello per cui sono pagati, e che alla contrattazione collettiva fosse consentito di esplicitare in modo virtuoso la propria azione, stabilendo le regole della produttività collettiva e senza necessariamente pretendere di costruire a priori un sistema totalmente predeterminato che dovrebbe essere applicato, stante la logica del d. lgs. 165/01 ad una realtà variegata di oltre 3 milioni di lavoratori!

Di certo, quanto delineato nel ddl, propone all'orizzonte nuovi appesantimenti dell'apparato pubblico, magari con l'istituzione di nuovi organismi (oltre a quelli già implicati dalle precedenti riforme) dove allocare esperti, consulenti esterni e saggi di varia natura ed estrazione: si perdoni l'ironia ma servirebbe un maggiore senso pratico nella gestione della materia, seguendo magari il solco di alcuni aggiustamenti introdotti nell'ultima riforma (quella del 2017), in chiara contrapposizione alla mal attuata riforma del 2009.

Bisogna, oltretutto, ricordare una verità rimossa, ovvero che i sistemi premianti sono, in alcuni casi, un'eccellenza del pubblico impiego italiano: basti vedere quelli messi in piedi in alcuni importanti Enti pubblici, quali ad es. INPS ed INAIL per comprendere che non serve certo cambiare le norme per favorire una loro maggiore diffusione nel panorama della pubblica amministrazione italiana: semmai in alcuni casi si dovrebbe semplicemente ridurre il tasso di interferenza della politica sulla gestione amministrativa (soprattutto nel sistema delle Autonomie).

Delega per il riordino della disciplina della Dirigenza.



Anche su questo punto occorre sfatare alcuni miti della modernità, soprattutto per quanto concerne la materia dell'accesso alla dirigenza pubblica.

Partiamo con una domanda retorica che è, volutamente, una provocazione: in un processo che da anni cerca di privatizzare la P.A. nel senso di renderla più efficiente, di farla lavorare come un'azienda privata, al contempo si sono distrutte, a partire dal 1993 in poi, le uniche regole che dal privato, probabilmente, andavano conservate per meglio perseguire un simile intendimento.

La domanda retorica è la seguente: quale azienda privata assumerebbe mai un giovane, magari brillante ma senza alcuna esperienza lavorativa, assegnandogli subito una responsabilità dirigenziale magari anche di ampia portata?

Ecco un primo fondamentale snodo della questione: a nostro giudizio l'accesso alla Dirigenza pubblica deve tornare ad essere riservato al personale direttivo, ovviamente laureato o comunque in possesso di titoli altamente professionali, che abbia tuttavia già maturato un significativo periodo di servizio, meglio se con giudizio di merito positivo; non condividiamo, pertanto, alcuna forma di accesso diretto alla dirigenza.

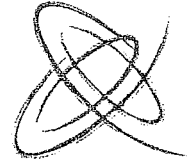
Sotto questo profilo la delega prevista non solo non innova, ma si mostra addirittura timida per non aver il coraggio di affrontare questa autentica anomalia rispetto al mondo del lavoro privato, per la quale stabilire il "rispetto del principio dell'adeguato accesso dall'esterno" è pura ipocrisia politica, frutto probabilmente, di logiche non sempre trasparenti.

L'accesso alla dirigenza deve essere un punto di arrivo per chi ha già dimostrato di essere all'altezza del compito e possa, da quel punto, ripartire per servire al meglio l'Ente di appartenenza; l'accesso diretto alla dirigenza rischia di portare in posizioni evidentemente delicate del nostro sistema di PA persone che potrebbero rilevarsi comunque inadeguate (per esempio in ordine alla capacità relazionale o caratteriale) e, in ogni caso, deprimendo a monte le possibilità di carriera dei funzionari in servizio, producendo un effetto negativo a cascata.

Si condivide, tuttavia, l'idea di una centralizzazione delle procedure di selezione dei dirigenti, per garantire un più alto livello professionale degli stessi, così come il mantenimento di un canale differenziato per la dirigenza scolastica.

Riguardo alla rotazione degli incarichi dirigenziali evidenziamo che questo principio è spesso abbinato ad un'idea di ammodernamento e miglioramento della PA, ma che, tuttavia, non sempre esplica effetti in tale direzione, costituendo anche un limite alla formazione di una dirigenza fortemente specializzata come, a volte, pure necessita disporre nell'interesse pubblico e generale e non particolare del singolo dirigente. L'interesse pubblico è far sì che un posto di funzione sia occupato da chi meglio di ogni altro sappia esercitare la relativa funzione e questo principio non sempre collima con quello della rotazione obbligatoria.

Si censura l'intenzione di prevedere un aumento delle quote percentuali di dotazione organica nel limite massimo del 30%, con possibilità di modulare il suddetto limite in relazione al numero dei posti dirigenziali previsti nei ruoli delle singole amministrazioni, entro cui, in base



alle vigenti disposizioni, è possibile il conferimento degli incarichi ai dirigenti appartenenti ai ruoli di altre amministrazioni pubbliche e semplificare le relative procedure, eventualmente anche eliminando l'obbligo del rilascio del nulla osta da parte dell'amministrazione di appartenenza.

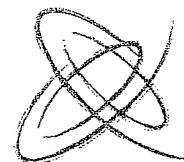
Un sistema virtuoso, in verità, volendo fare un discorso generale anche a prescindere da tale norma, dovrebbe tendere ad una generale diminuzione delle posizioni dirigenziali (che nella P.A. italiana hanno assunto costi considerevoli a seguito della insana logica che ha animato la riforma Bassanini) per favorire un incremento delle dotazioni organiche intermedie di funzionari e quadri, responsabili di processi amministrativi, proprio nella logica di avere una amministrazione più funzionale che, ad invarianza di costi, disponga di maggiori risorse umane e professionali da mettere al servizio dell'utenza; si ritiene che l'art. 4 comma 2 lettera c punto 4 cozzi contro tale logica (e contro la ratio del ddl).

In tal senso la percentuale del 30% viene da noi individuata come il limite da applicare per una riduzione virtuosa delle posizioni dirigenziali in molte amministrazioni che, ad oggi, presentano un surplus delle stesse.

Riguardo all'annosa questione relativa alla separazione tra politica e amministrazione non si comprende bene come la delega dovrebbe agire.

Vi è invece una previsione interessante, e fors'anche condivisibile, laddove si conferma l'obbligo dei dirigenti di *adeguare la propria prestazione lavorativa nella sede di lavoro alle esigenze dell'organizzazione e dell'incarico dirigenziale svolto, nonché quelle connesse con la corretta gestione e il necessario coordinamento delle risorse umane, anche mediante la presenza quotidiana nella sede di lavoro*; forse sarebbe necessaria, anche in questo caso, una maggiore dose di franchezza lessicale, stabilendo semplicemente che il dirigente deve attestare la propria presenza nella sede di lavoro per tutto l'arco di svolgimento della prestazione lavorativa del personale sottoposto, applicando anche alla dirigenza le stesse forme di controllo che sono in essere per gli altri dipendenti pubblici e obbligando il dirigente a documentare le eventuali esigenze di servizio per effetto delle quali si assenta dalla sede lavorativa; in questo modo, probabilmente, si offrirebbe un ulteriore ausilio alla lotta contro l'assenteismo nel pubblico impiego, senza necessariamente dover ricorrere a misure da fantascienza.

Resta scontato che gli incarichi dirigenziali debbano essere assegnati con procedure trasparenti, che facciano leva sulla competenza e la preparazione professionale, così come la valutazione dei dirigenti sempre deve essere assicurata in base a criteri obiettivi, trasparenti, certi, proprio per rendere i dirigenti protagonisti in positivo della nostra P.A e non ostaggi della politica.



Delega in materia di mobilità del personale.

Suscita perplessità la norma che prevede, di fatto, il licenziamento per il personale in disponibilità che rifiuti almeno due proposte di ricollocazione: trattasi di materia delicata che sarebbe più opportuno disciplinare con maggiore flessibilità

Delega in materia di contrattazione collettiva del pubblico impiego.

Dietro una previsione generica si cela, presumibilmente, l'idea di una ulteriore riduzione degli spazi di operatività per la contrattazione collettiva nel pubblico impiego; su tale contraddizione si è già detto in premessa.

Si ha quasi l'impressione che il legislatore voglia tornare al T.U. del 1957; in linea di principio non vi sarebbe nulla di male: basterebbe dirlo e soprattutto essere poi coerenti con tale impostazione, soprattutto in relazione agli aspetti economico/retributivi del rapporto di lavoro, che non potrebbero certo subire le limitazioni tipiche dei rapporti contrattualizzati.

Provocazioni a parte, si ritiene che qualunque serio processo di miglioramento del ciclo produttivo debba essere fatto con il coinvolgimento, la motivazione e la partecipazione attiva dei lavoratori, attraverso gli strumenti messi a disposizione dalle relazioni sindacali; difficilmente una riforma che passi attraverso la imposizione coattiva di misure, oltretutto di dubbia e non documentata efficacia, potrà sperare di approdare al miglioramento della nostra PA.

In tal senso proprio la contrattazione privata può costituire un valido parametro di riferimento; si ribadisce tuttavia che esempi virtuosi di contrattazione che hanno portato a modelli avanzati di pubblica amministrazione si sono affermati anche nel nostro paese.

Valga per tutti l'esempio dell'INPS e dell'INAIL, Enti che negli ultimi trent'anni hanno aumentato la qualità e la quantità dei servizi resi nonostante forti riduzioni del personale impiegato. Oggi per la verità tali Enti necessitano di robuste immissioni di personale, tuttavia non può essere negato che in tale contesto siano state sperimentate e portate a compimento le più innovative tecniche di miglioramento del ciclo produttivo, con significativi risultati in termini di produttività individuale e collettiva.

L'introduzione del ciclo per processi, la responsabilizzazione di tutto il personale, la valorizzazione dello stesso, il forte ruolo della contrattazione sindacale hanno portato tale Ente a rappresentare un autentico modello, con significative riduzione dei costi di produzione, a dimostrazione del fatto che si può coniugare contrattualizzazione del rapporto di lavoro con valorizzazione del merito, della professionalità, e introduzione di un salario fortemente



caratterizzato da elementi di produttività obiettivamente misurata: tutto ciò in un contesto normativo che non necessiterebbe delle misure che il ddl in esame vorrebbe introdurre

Riforma dei comparti (e delle aree dirigenziali) di contrattazione collettiva

E' un punto non contenuto nella delega che invece andrebbe introdotto: la riduzione forzata dei comparti di contrattazione, nel numero massimo di 4, ha creato numerosi problemi di regolamentazione anche ai fini della stipula dei contratti di lavoro: si chiede che la delega preveda la modifica dell'art. 40 comma 2 del d. lgs. 165/2 ampliando il numero dei comparti (e delle aree) almeno a 6

La questione ha una rilevanza notevole: gli accorpamenti forzosi dei comparti prodotti dalla riforma del 2009 (confermati da quella del 2017) hanno prodotto contratti collettivi riferiti a realtà molto diverse tra loro, rendendo, in concreto, di difficile gestione settori particolarmente delicati del nostro sistema di PA (Parastato, Università, Ricerca, Agenzie Fiscali) che hanno visto diluire in ambiti quantitativamente più grandi la loro realtà.

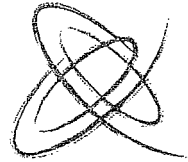
La riflessione, tra l'altro, si lega in modo incredibilmente appropriato con la ratio del ddl in esame: alcuni di questi settori (si pensi al Parastato o alle Agenzie Fiscali) sono proprio quelli dove una contrattazione collettiva particolarmente virtuosa ha prodotto i sistemi premianti più moderni, efficaci ed efficienti del nostro pubblico impiego, sistemi che sono arrivati a corrispondere quote particolarmente significative della retribuzione complessiva dei dipendenti solo in caso di raggiungimento di obiettivi predeterminati.

Ebbene, per queste realtà di punta della nostra PA, che costituiscono modelli esportabili in qualunque altro paese avanzato, il dissolvimento in ambiti contrattuali più ampi significherebbe quasi certamente un arretramento organizzativo e contrattuale che rischierebbe di vanificare quanto di buono fatto sino ad oggi.

Si segnala, inoltre, l'esigenza che il d. lgs 165/01 venga adeguato rispetto alla normativa sulla rappresentatività, prevedendo che i sindacati rappresentativi, essendo tali a valle di una misurazione obiettiva e certificata in sede ARAN, possano esercitare la propria funzione nei luoghi di lavoro a prescindere dall'aver sottoscritto o meno i contratti collettivi del comparto (o dell'area negoziale) di riferimento.

CISAL

Confederazione Italiana Sindacati Autonomi dei Lavoratori



Settore della Scuola - criticità ed esigenze

Si coglie l'occasione per segnalare alcune criticità relative al settore scolastico, il quale in verità è già parzialmente scollegato dalla disciplina del d. lgs. 165/01 oggetto di attenzione della delega oggi in discussione.

Si suggerisce che il legislatore si dedichi, magari con un apposito disegno di legge, a tale settore per il quale permangono:

- l'esigenza di risolvere il problema della anomala condizione di migliaia di lavoratori, adeguando l'organico di fatto a quello di diritto, e risolvendo l'annosa questione della stabilizzazione dei precari;
- la necessità di intervenire in materia di mobilità riducendo a un anno il blocco dei trasferimenti,
- l'opportunità di reintrodurre la possibilità di comando presso enti e università anche ai fini di una valorizzazione professionale.