



IL SINDACATO DEI CITTADINI

Audizione presso la Commissione XI Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica
Valutazioni UIL sul disegno di legge “Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione”
Roma, 9 aprile 2019

Il disegno di legge delega, c.d. miglioramento, all’esame odierno, si propone, nostro malgrado, come l’ennesimo intervento normativo di riforma del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione.

Ci troviamo costretti, fin da principio, a palesare il nostro dissenso per una scelta che si pone in netta controtendenza con l’impostazione giuslavoristica che faticosamente, dopo gli anni bui di vigenza del D.lgs. 150/09 e grazie all’accordo del 30 novembre 2016 e alla sua traduzione normativa nel Testo Unico del pubblico impiego novellato nel 2017, siamo riusciti a recuperare restituendo dignità e ruolo alla contrattazione e alle relazioni sindacali.

Non vogliamo tornare sulle motivazioni che hanno giustificato e mosso quel percorso di lotta sindacale prima e di serrata e fruttuosa concertazione poi, e che ci hanno permesso di scardinare il sistema della legge 150, ma proprio perché tanto si è dovuto lavorare per riequilibrare il rapporto tra le fonti del pubblico impiego, non possiamo accettare oggi che si cancelli tutto con un colpo di spugna, tornando indietro di dieci anni.

Come protagonisti della recente stagione di delegificazione e di rilancio della contrattazione pubblica, non potevamo che esordire con questa dovuta precisazione.

Ciò premesso, l’obiettivo sotteso alle deleghe è quello del rilancio dell’azione amministrativa, nell’intento di garantirne l’efficienza e il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini.

Orizzonte legittimo e importante per il Paese che, però, a nostro parere, si scontra con le conclusioni del provvedimento, ossia la classica clausola di invarianza di spesa. Ancora una volta ci troviamo di fronte a un buon proposito che sconta però l’assenza di una seria politica di investimenti a lungo termine che permetta concretamente quel rilancio. Il traguardo vuole, invece, essere raggiunto dagli estensori attraverso la limitazione del perimetro della contrattazione, il ripristino di quei metodi di valutazione omogenei che hanno ingessato i nostri uffici per dieci anni e l’ulteriore stretta sui controlli.

Dal nostro punto di vista, non riteniamo di certo che questa sia la strada per razionalizzare e modernizzare la pubblica amministrazione o per porre rimedio, come leggiamo nella relazione di accompagnamento, alla *“situazione di ritardo (“grave” in alcuni settori ed in alcune aree geografiche del Paese) nei processi di innovazione”*.

Ci troviamo davanti a un’idea di efficientamento, per noi chiaramente non condivisibile, che pretende di rilanciare la pubblica amministrazione solo attraverso una stratificazione legislativa che mette sotto il mirino esclusivamente i lavoratori *“a servizio della Nazione”*, dimenticando delle risorse che hanno a disposizione, dell’ambiente lavorativo in cui prestano quel servizio e delle forze su cui possono contare per rendere equamente e puntualmente quel servizio.

Entriamo, però, nel dettaglio del disegno di legge al vaglio. Molte preoccupazioni derivano dalla delega per favorire il merito e la premialità, perché nei fatti essa corre il rischio di ripristinare quel modello delle c.d. gabbie che aveva poi impedito qualsiasi forma di valutazione, bloccando tutto il sistema. Ancora una volta, inoltre, si inserisce come metro di misurazione il parere dell'utenza che non sempre risponde a criteri oggettivi, dato che, pur se beneficiaria ultima dell'azione dell'amministrazione, non è a conoscenza delle condizioni lavorative complessive nella cui cornice i lavoratori devono fornire una determinata prestazione. Questo a maggior ragione in un settore come quello pubblico, dove il concetto di produttività non sempre è quantificabile empiricamente perché essa non fornisce unità di prodotto ma anche beni immateriali e servizi non empiricamente misurabili che, tra l'altro, sono risultato di un bilanciamento e contemperamento di più e diversificati interessi di una comunità. Con questo, come già abbiamo fatto presente in più occasioni, vogliamo far capire che solo chi conosce nel suo complesso la realtà di un determinato ufficio può giudicare il lavoro dei suoi dipendenti. Nel farlo, però, chi giudica deve utilizzare criteri e indicatori adeguati a quella singola realtà lavorativa e non calati aprioristicamente dall'alto e, soprattutto, non può trovarsi costretto a etichettare una percentuale precisa di dipendenti da premiare e un'altra da punire. L'esperienza ha dimostrato come questo modello non ha funzionato ed ha ingessato la contrattazione e le progressioni di carriera ancor prima del loro blocco per legge. Il nuovo Testo Unico, sulla spinta dell'accordo del 30 novembre, ha restituito il tema dei criteri e delle modalità di misurazione delle performance, e quindi della premialità, alla contrattazione e ai lavoratori.

Quest'aspetto ha segnato un'importante vittoria per i lavoratori, tracciando una significativa inversione di marcia di fronte a quello che è stato l'odioso 25; 50; 25. Dopo tanto lavoro, quindi, non possiamo vederci catapultare repentinamente indietro nel tempo.

Noi, come UIL, crediamo nella validità di un vero sistema premiale, tanto è vero che lo abbiamo concordato il 30 novembre 2016, con l'intento, però, di disegnare, attraverso la contrattazione e non con norme eteronome, un sistema di misurazione delle performance che non omogeneo e vincolante per tutti i luoghi di lavoro, come quello che fu del D.Lgs. 150/09, ma legato a parametri oggettivi, trasparenti e diversificati realtà per realtà come definiti dalla contrattazione di secondo livello e realizzato con soggetti neutrali che ne misurino, con criteri oggettivi, il grado.

Il contratto, infatti, rappresenta quella sede di obiettività nella definizione dei criteri di valutazione, che, invece, gli estensori del provvedimento vogliono ricercare in norme generali e figure esterne che onereranno, per lo più, i bilanci già in rosso delle istituzioni, sempre a discapito dei lavoratori. Sì perché a leggere l'articolo in oggetto quello che preme più che incentivare i meriti, è il solito trend persecutorio che poi si traduce in misure che più che rimediare alle mancanze di un determinato ufficio, non fanno che acuirle e ne è limpido esempio l'eventuale inibizione dell'esercizio delle facoltà assunzionali. Per non parlare del divieto di conferimento di incarichi, oppure di procedere all'erogazione delle componenti del trattamento accessorio legate alla valutazione della performance e alla retribuzione di risultato. Insomma più che stimolare i lavoratori si preferisce intimorirli.

Un'impostazione simile, tra l'altro, sembra dimenticarsi completamente di oltre dieci anni di tagli alla spesa pubblica e anche alle istituzioni stesse che costituivano importanti presidi pubblici sul territorio, di oltre dieci anni di blocco del turn over che hanno prodotto un pesante invecchiamento della popolazione lavorativa e di oltre dieci anni di mancate progressioni di carriera.

Per questo riteniamo che la scelta del Legislatore non sia adeguata perché, torniamo a ripetere, non può ambirsi a incrementare la performance dei propri dipendenti se questi lavorano il più delle volte sotto organico, senza mezzi e risorse adeguate ai tempi e soprattutto rispondenti alle esigenze di quell'utenza che poi dovrebbe giudicarli. Non può migliorarsi un servizio se non si investe nella formazione e nella valorizzazione delle professionalità di chi lo offre. Insomma non si può far crescere la produttività di un'azienda senza investimenti.

Chi lavora, anche se molto efficiente, inserito in un quadro operativo imbrigliato dalla burocrazia, costretto in procedure farraginose, limitato da risorse contingentate non riesce a fornire un servizio efficiente.

È proprio questa la chiave di volta che manca in questo disegno, una vera semplificazione delle procedure amministrative che renda più snella l'azione amministrativa e di seguito un piano di investimenti in dotazioni e competenze.

Arriviamo poi alla delega dell'articolo 6 del disegno che prevede di *“ridefinire gli ambiti di applicazione della legge, della contrattazione collettiva e di quella individuale, nel rapporto di lavoro personale”*, specificando le *“ipotesi di derogabilità delle disposizioni di legge da parte della contrattazione collettiva”*.

Scopo è quello di *“valorizzare il principio in base al quale i dipendenti pubblici sono al servizio esclusivo della Nazione”*.

Sinceramente, ci pare una visione piuttosto anacronistica, già ampiamente superata dalle riforme degli anni '90 - quella della c.d. prima e seconda privatizzazione, o meglio contrattualizzazione, del pubblico impiego – che sovvertirono la concezione amministrativa del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A., distinguendo tra organizzazione degli uffici, di competenza pubblica e quindi della legge, e disciplina del rapporto di lavoro (tutto ciò che attiene il trattamento economico, l'organizzazione del lavoro e le garanzie sindacali), propria del diritto comune.

Le fonti del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici divenivano, così, le disposizioni di diritto comune e i contratti collettivi, fino alla parentesi del pesante intervento di rilegificazione della riforma 150 del 2009 poi chiusa con l'accordo del 30 novembre. Ebbene, proprio quell'accordo ha ridefinito la contrattazione quale sede naturale della disciplina del rapporto di lavoro, riconoscendole peraltro la facoltà di derogare le norme di legge, passate, presenti e future, che negli anni addietro avevano invaso il suo campo di competenze.

La delega in discussione, pertanto, ci suscita non poche preoccupazioni, perché si corre il serio rischio di tornare a far pendere l'ago della bilancia verso la legge e, di conseguenza così, a ridurre la partecipazione e il controllo del lavoratore sulle scelte che riguardano direttamente il suo rapporto di lavoro e l'organizzazione del lavoro complessiva.

L'esigenza di una maggior chiarezza nel riparto delle competenze, che vuole giustificare il decreto che verrà, a nostro avviso, non è comprovata sulla base della breve esperienza della recente novella operata all'art. 40 del testo unico del pubblico impiego. Difatti, le ripristinate relazioni sindacali scontano ancora il peso di anni di tagli lineari e di mancati investimenti che non stanno ancora permettendo il rilancio della contrattazione, soprattutto quella di secondo livello. Difatti, necessiterebbero di esser promosse piuttosto che ridimensionate.

Per questo motivo, non troviamo alcuna spiegazione a un così ravvicinato provvedimento di riforma della disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici.

La necessità di chiarezza e trasparenza, tutt'al contrario, non può che rinvenirsi che nel processo di omogeneizzazione del mondo del lavoro pubblico e privato, superando le tante distinzioni che ancora residuano e che pesano come un macigno su una macchina burocratica costretta a barcamenarsi in un intreccio normativo che anno dopo anno diviene sempre più fitto e non consente alla P.A. di mantenere il passo con le realtà economiche con cui si confronta.

Le intese contrattuali rappresentano, invece, quello strumento, flessibile e bilanciato, unico in grado, nel gioco delle parti, di rispondere puntualmente alle diverse composizioni e nature delle singole strutture, anche adeguando l'organizzazione del lavoro alle stesse esigenze dell'utenza con cui si interfaccia.

Tirando le somme, per la nostra organizzazione, il miglioramento della pubblica amministrazione va cercato, in primo luogo, nella semplificazione delle procedure, e in questo disegno di legge si intravede sicuramente qualche passo in questa direzione, ma, poi, non da meno, va tracciato attraverso una nuova e vera progettualità che si traduca in investimenti: per una nuova occupazione, che vada oltre al mero turn over, colmi le carenze organiche e abbassi l'età media della sua

popolazione lavorativa; per la stabilizzazione degli ancora troppi precari; per la valorizzazione professionale e l'aggiornamento di chi è in servizio; per il puntuale rinnovo i contratti; per l'armonizzazione della disciplina del rapporto di lavoro, economica e normativa, tra lavoratori pubblici e privati.

È questa la nostra idea di miglioramento e perciò, come UIL, siamo pronti a intraprendere tutte le vie necessarie e le azioni a nostra disposizione per tutelare il diritto dei lavoratori pubblici, solo da poco riconquistato, a vedersi riconosciute e garantite corrette e normali relazioni sindacali, che consentano loro di partecipare a tutte quelle scelte che riguardano il proprio rapporto di lavoro e l'ambiente in cui prestano il proprio servizio alla comunità.

Non accetteremo passi indietro.