

# **UIL**

**(Bozza non corretta)**

## **ATTIVO DEI QUADRI DEL PUBBLICO IMPIEGO**

**“Rinnovo dei contratti. Questo è il momento”**

**Roma 20.5.2015**

## **Il Ricordo**

Abbiamo voluto svolgere il nostro attivo il 20 maggio perché è una data che ricorda il sedicesimo anniversario dell'uccisione di Massimo D'Antona da parte delle Nuove Brigate Rosse.

Eravamo, come stamani, ad un convegno, allora della Funzione pubblica Cgil, quando ci giunse la notizia. Fummo colpiti e restammo increduli. Non potevamo immaginare e né ci volevamo credere che fosse avvenuto un nuovo assassinio brigatista. Tutti eravamo convinti che la minaccia terroristica fosse stata debellata per sempre. Invece, dopo 11 anni dall'ultimo assassinio si ripresenta sulla scena politica di nuovo il terrorismo.

Oggi lo vogliamo commemorare e ricordare il suo impegno per relazioni sindacali corrette e per una reale contrattazione. Insieme con lui ricordiamo anche Marco Biagi altro giuslavorista riformista.

Il 20 maggio è, anche, l'anniversario dello Statuto dei lavoratori (1970), che dopo 35 anni è ancora da considerarsi una conquista di civiltà giuridica. Infatti, quella legge segnò profondamente l'assetto dei rapporti sindacali e politici del nostro paese.

Massimo D'Antona venne da quella scuola di Giuslavoristi.

Noi vogliamo ricordare la stagione di dialogo e confronto fra governo e sindacati che con D'Antona raggiunse il culmine nella stesura delle regole e nelle relazioni fra le parti basate sul rispetto dei diversi ruoli.

Si affermò una visione giuslavorista della contrattazione, che come nel privato, riguardava tutte le materie del rapporto di lavoro e divenne strumento essenziale anche nel rapporto fra pubblica amministrazione e sindacato. Proprio la sua esperienza di giurista del lavoro lo portò ad impegnarsi in maniera determinante al processo di "piena contrattualizzazione" del pubblico impiego.

Egli ebbe un riconoscimento della sua opera e del suo valore da esimi giuristi fra cui:

Gino Giugni che così lo ricordò: *“Massimo fu, senza enfasi, un giurista che operava già nella conoscenza del nuovo secolo. Gli studi sul mercato del lavoro e sul diritto comunitario, sui vari momenti del rapporto di lavoro, sui rapporti atipici segnarono una delle fasi più importanti della sua attività scientifica. Mi è particolarmente gradito ricordare che alcuni di questi studi furono pubblicati nella rivista scientifica di cui sono direttore”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dalla rivista “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”. Fasc. 2/99

Anche Mattia Persiani gli riconobbe il valore scientifico: *“Massimo D’Antona è stato un protagonista perché ha saputo coniugare le sue notevoli doti di uomo di scienza con un costante impegno politico. Doti di studioso sicuramente attestate dai numerosi e importanti scritti che, con rigore di metodo e sempre con raffinato tecnicismo, hanno segnato, se non preceduto, e, comunque, hanno consolidato i momenti più significativi dell’evoluzione del diritto del lavoro degli ultimi venti anni”*.<sup>2</sup>

Nel mio ricordo è ancora presente, come allora, sia come amico, sia come giurista, che come rappresentante del governo. In questa ultima veste, insieme all’avv. Freni, inizia uno dei percorsi più innovativi e completi della legislazione del lavoro pubblico, con una metodologia di dialogo costante con le organizzazioni sindacali che produsse quella importante stagione di riforme.

La necessità di accelerare il processo di piena contrattualizzazione del lavoro pubblico, iniziato con la legge 421/92 e con il d.lgs 29/93 lo porta a costruire un impianto cosiddetto privatistico con la consapevolezza che il movimento confederale avrebbe avuto la capacità di ricondurre ad unità l’intera disciplina del rapporto di lavoro del pubblico impiego, impedendo la frantumazione normativa e retributiva.

Con il protocollo del lavoro pubblico, firmato a Marzo del 97, inserito nella Legge 57/97 e i decreti legislativi 396/97, 80/98 e 387/98, di cui D’Antona fu uno dei maggiori protagonisti, insieme alle organizzazioni sindacali, si riaffermò un sistema di piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro, con un cambio di metodologia dell’organizzazione delle amministrazioni che avrebbero dovuto agire come un datore di lavoro privato.

Infine, importante fu la scrittura delle norme che portarono alla misurazione della rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni sindacali e la nascita delle Rsu nel pubblico impiego che dopo tanti anni ancora funziona senza alcun cambiamento.

Come scrisse Giugni, era convinto che le relazioni sindacali fossero fondamentali, e, pertanto con le sue leggi, spostò l’asse dal diritto Amministrativo al diritto del lavoro e, quindi, dalla legislazione alla contrattazione.

---

<sup>2</sup> Ibidem

## Premessa

Da più parti viene oggi affermato che l'epoca della statualità è ormai arrivata alla fine, questo perché l'Europa, dove lo Stato nazionale aveva rappresentato l'organizzazione propria tipica della vita politica e della formazione del diritto positivo, ha perduto il ruolo centrale della politica mondiale.

La ragione principale sta nel fatto che i singoli Stati europei progressivamente hanno perso la capacità d'essere all'avanguardia sul piano politico, sociale, culturale e scientifico, e ciò appare connesso ai fenomeni più generali della crisi del modello di civiltà europeo.

La costruzione stessa dell'Unione europea è stata attuata facendo riferimento a figure e modelli del costituzionalismo liberale e più in generale ci riconduce a un movimento, divenuto preminente nel secondo dopoguerra, quando si impose il disegno di trasferire oltre i limiti ristretti dei vecchi Stati nazionali la protezione dei diritti fondamentali e anche l'attuazione dei principî del costituzionalismo per i pubblici poteri, legislativo, amministrativo, giudiziario.

Così con l'Europa la compagine nazionale e territoriale dello Stato sovrano si apre e tende alla propria dissoluzione, in forza di un duplice trasferimento di potestà: da un lato nel senso delle "integrazioni" sovranazionali e del nuovo ordine mondiale, e dall'altro delle attribuzioni a poteri intermedi autonomi.

Le stesse classi politiche europee stanno dimostrando tutti i loro limiti proprio perché hanno dato alla Banca Europea un ruolo di esclusivo controllo dell'inflazione, che non può tenere conto di scelte che sono essenzialmente politiche come coniugare la ripresa economica con il rafforzamento della coesione sociale, in cui la solidarietà è anche condizione necessaria per affermare la competitività dell'economia europea.

Tutto ciò non ha fatto altro che ridimensionare lo Stato sociale, e quindi sul nostro futuro pesano troppe incertezze e troppe incognite, tuttavia le tutele sul lavoro, i diritti dei lavoratori, i diritti di cittadinanza devono avere una risposta necessaria di fronte ai rischi di un mercato globalizzato e alle economie prive di principi sociali.

Oggi, è anche vero che, nella crisi economia e finanziaria lo squilibrio esistente tra potere economico e potere politico rischia di minare la politica così come noi occidentali l'abbiamo pazientemente e dolorosamente costruita nell'ultimo millennio e mina il valore della solidarietà, che è stato una costante della nostra società.

Purtroppo la crisi economica e finanziaria e la politica di austerità imposta all'intero continente hanno aumentato le difficoltà, riducendo i margini di manovra dei governi, determinando maggiore povertà, più emarginazione e notevole disoccupazione.

Non ci si può meravigliare se in alcuni importanti paesi europei alle elezioni si è avuto un risultato preoccupante: da un lato l'astensione e dall'altro l'opposizione all'Europa sia di estrema destra che di estrema sinistra, a discapito della sinistra riformista.

Il sindacato, in Italia ed in Europa, deve pretendere che il sistema economico deve avere come obiettivo prioritario la crescita non solo a parole ma con interventi concreti ed investimenti mirati, soprattutto rivendicando una svolta in Italia ed in Europa che metta fine alle cattive politiche e che coniughi produttività e occupazione, lavoro e capitale, democrazia economica e democrazia sociale. Svolta che però è difficile da realizzare, ma se non avviene, il rischio sarà la liquidazione del processo d'integrazione europea.

### 1) **La Pubblica amministrazione**

L'interesse pubblico era il fine che ogni pubblica amministrazione doveva perseguire secondo il principio della massimizzazione dell'interesse primario, a fronte di tutti gli altri interessi cosiddetti "secondari". Solo una norma di legge poteva qualificare come *pubblico* un interesse ed attribuirne la cura alla comunità nazionale o alle comunità minori (Province, Comuni, ecc.), espressione dei principi di autonomia e decentramento. In tal modo l'organizzazione della pubblica amministrazione, strutturata sul modello ministeriale di derivazione ottocentesca, disponendo di proprie risorse e dotata di autonomia in tutti i settori, rispondeva in maniera coerente ed efficiente al raggiungimento del «fine pubblico».

Le trasformazioni nell'amministrazione italiana conseguenti al processo di privatizzazione in atto nel nostro Paese a partire dall'inizio degli anni Novanta, si inseriscono nell'interno del tema più generale del principio di sussidiarietà, che gli studiosi di diritto comunitario, ritengono vada intesa come «*funzione sussidiaria dei pubblici poteri rispetto alle formazioni sociali naturali*»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cassese, *L'aquila e le mosche - Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, Relazione al convegno internazionale in occasione dei 40 anni di attività della Scuola di specializzazione in diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione su *Sussidiarietà e ruolo delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 25 settembre 1995, che ricava questa definizione dalla *Quadragesimo Anno* emanata da Pio XI nel 1931.

*Anche senza dar conto della mai conclusa discussione sulla «naturalità» del mercato, basta ricordare che anche secondo la visione liberista più estrema, il mercato, per poter funzionare, necessita di un minimo di eteroregolazione, cioè di regole poste dallo Stato e la cui effettività sia garantita da organi dello Stato. Si*

Questa definizione, applicata ai rapporti tra Stato e mercato, significa che, il mercato per funzionare in modo corretto, non ha bisogno di alcun puntello esterno da parte dei pubblici poteri il che spinge gli economisti a minimizzare la necessità e il carico della regolamentazione.

La proprietà pubblica delle imprese è stata storicamente concepita come *«un sostituto del mercato, come il mezzo per la creazione di una economia mista, tanto dal punto di vista delle strutture giuridico-organizzative, quanto da quello dei principi informativi»*.

Bisogna anche dire che in Italia la proprietà pubblica ha supplito le carenze di un'impreditoria di carattere esclusivamente familiare e le capacità delle imprese pubbliche di concorrere sui mercati ha indubbiamente portato la politica economica italiana a competere con le principali economie mondiali.

Il processo di privatizzazione – nella teoria neolibera - avrebbe dovuto portare il miglioramento dell'efficienza e funzionalità del sistema economico a condizione che lo Stato, nel momento in cui rinunciava al ruolo di gestore, avesse dato vita ad una seria attività regolativa con strumenti che spaziano dalla fissazione di standard di comportamento delle imprese o di qualità dei prodotti e servizi all'obbligo per le imprese di fornire informazioni sui beni o servizi offerti; dal controllo sulle tariffe praticate specie nel settore dei servizi pubblici alla proibizione di pratiche anticoncorrenziali.

Purtroppo il processo di privatizzazione, in mancanza dell'azione regolativa dello Stato, ha solo operato un trasferimento del monopolio dal pubblico al privato con la differenza che il privato è mosso principalmente dalle possibilità di lucro.

---

*pensi, in particolare, alla disciplina del contratto, senza la quale l'operazione fondamentale dello scambio non potrebbe avvenire se non in forme estremamente rozze, e alla necessità di procedure giudiziarie efficaci che possano essere attivate dal creditore di fronte a un debitore inadempiente 3. Se si accetta l'ipotesi, tutto sommato plausibile, che il mercato rappresenti quantomeno un'entità meno artificiale (o artefatta, nel significato arcaico di «opera eseguita con arte dalla mano umana» 4) dello Stato (soprattutto dello Stato contemporaneo), inteso come complesso articolato dei poteri pubblici, ecco che può allora porsi un problema di sussidiarietà tra Stato e mercato. Il primo è legittimato ad agire in via di supplenza solo nei casi in cui il mercato non è in grado di operare autonomamente in modo corretto, di trovare cioè al proprio interno le forze che garantiscano un equilibrio stabile. Da questo punto di vista, il principio di sussidiarietà può essere considerato come la traduzione in termini giuridici della teoria dei «fallimenti del mercato» elaborata soprattutto dagli studiosi di economia di cultura anglosassone. Rinviano all'abbondante letteratura sull'argomento, basta qui ricordare, per esempio, che monopoli naturali, esternalità, asimmetrie informative rappresentano alcune delle cause più tipiche di fallimento del mercato, cause che rappresentano altrettante ragioni giustificatrici dell'intervento dei poteri pubblici nell'economia*

## **2) Strategie di cambiamento**

Il cambiamento organizzativo può avvenire in vari modi: per decreto di carattere autoritario e burocratico; per choc che si verifica in seguito ad eventi imprevisti e traumatici che investono l'organizzazione; o pilotato che nasce da una decisione di vertice che non è definitiva, né imposta, ma ha i tratti di un processo graduale e, nel migliore dei casi, da costruire insieme in un'ottica in cui protagonisti sono anche i lavoratori implicati nello svolgimento delle pratiche di lavoro.

Purtroppo in Italia il cambiamento necessario della PA è stato operato, su un sottofondo di cambiamento per choc, cioè accusando le amministrazioni pubbliche di tutte le negatività riscontrabili sul piano sociale e finanziario, pensando di poter imporre i cambiamenti per decreto ad una moltitudine resa passiva dalle colpe spesso ingiustamente addebitate.

Da almeno quindici anni, ossia da quando il debito pubblico è diventato la priorità delle priorità, la politica economica risparmia sistematicamente sulla manutenzione delle infrastrutture fisiche e dilapida le poche risorse disponibili in spese improduttive.

Possiamo ricordare l'analisi dei costi della politica le dilapidazioni di risorse pubbliche che hanno coinvolto e coinvolgono tutti i livelli della politica?

Bisogna anche considerare che in quasi tutti i settori della pubblica amministrazione la maggior parte delle spese vengono finanziate – da vent'anni a questa parte -- per coprire le spese della intera macchina e solo una minima parte è destinata agli investimenti.

Su questa realtà si articolano le più disparate critiche ed accuse alla PA e ai suoi dipendenti.

A nulla conta il fatto che se in una amministrazione ci sono dipendenti è ovvio che vanno pagati, con stipendi fermi al 2009 e che l'Istat ha evidenziato essere i più bassi d'Europa.

Oltretutto è bene sapere che le risorse destinate agli investimenti, nella gestione del bilancio pubblico, oltre ad essere poche, possono essere spese solo per investimenti e non possono essere destinate al personale. Quindi è il capitolo investimenti che non viene finanziato dal competente ministro del tesoro e ciò non può essere addebitato ai lavoratori.

Queste come altre critiche sono solo strumentali, finalizzate a sostenere l'abolizione totale dello Stato e quella quasi completa della Pubblica Amministrazione, anch'essa da ridurre ai minimi termini come lo Stato.

I risultati della costante criminalizzazione dei pubblici dipendenti hanno ormai portato ad una generica condanna della burocrazia che è ampiamente diffusa e contemporaneamente

nell'opinione pubblica si è generata l'idea che la gran parte della spesa pubblica è rappresentata dal personale della Pubblica Amministrazione.

Noi, invece, dobbiamo portare a conoscenza i cittadini che i lavoratori pubblici rappresentano l'ultimo ostacolo che si frappone al processo di smantellamento definitivo dei servizi pubblici, l'obiettivo politico è ridurre al minimo i dipendenti parallelamente alla riduzione dei servizi, colpevolizzarli per evitare una loro ribellione e ridurli all'obbedienza. Quindi da parte dell'opinione pubblica partecipare a questa operazione è semplicemente una scelta autolesionistica.

Per eliminare l'ultimo ostacolo che si frappone alla volontà di abolire lo Stato è stata diffusa la parola d'ordine " I nullafacenti", dal titolo di un libro di Ichino, che però tralascia di evidenziare che la Danimarca, il Paese Ue che spesso lui stesso ha preso a riferimento per invocare il modello della *flexicurity*, abbia un numero di dipendenti pubblici ogni 1000 abitanti di gran lunga superiore al nostro e che la spesa pubblica per il comparto pubblico, in quel paese, è la prima in termini percentuali tra i Paesi UE.

E' opportuno ricordare che tutte le scelte di politica economica prodotte dai documenti economici e finanziari e dalla leggi di stabilità continuano ogni volta a tagliare le spese della pubblica amministrazione, invece che investire, e ciò si riverbera sull'offerta dei servizi pubblici che in Italia sono ridotti al minimo.

Infine, ci sembra utile evidenziare qui di seguito le più accreditate falsità sui dipendenti pubblici:

- cominciamo con la voce sulla sovrabbondanza dei dipendenti pubblici e la loro concentrazione nel sud Italia. E' tutto falso, in Inghilterra quasi un lavoratore su 5 è dipendente pubblico, in Francia sono quasi 11 milioni. In Italia sono meno, sia in percentuale sugli occupati, sia in numeri assoluti.

Nessuno poi rende noto che siamo l'unico paese in Europa in cui il numero dei dipendenti pubblici è calato in modo considerevole dal 2001: in Irlanda è aumentato del 36,1%, in Spagna del 29,6, nel Regno Unito del 9,5, in Francia del 5,1 e persino nella rigorosa Germania del 2,5, mentre in Italia è in costante diminuzione: meno 4,7%. Erano oltre tre milioni e mezzo fino al 2002, per scendere di oltre duecentomila unità dal 2010 per effetto del blocco delle assunzioni e dello spostamento in avanti dei requisiti per il pensionamento, e più di 300 mila oggi.

Altrettanto falso è che gli impiegati pubblici costino molto: l'incidenza sul Pil della spesa per gli stipendi dei dipendenti pubblici nel 2013 (10,3%) è perfettamente in linea con la



media dei Paesi dell'Euro, con un valore inferiore a quello francese (13,0%) e britannico (10,6%).

E inoltre i dipendenti pubblici hanno pagato un tributo salato all'obiettivo della stabilizzazione dei conti pubblici. Mentre le retribuzioni nel settore manifatturiero e dei servizi, nonostante la crisi, continuano a crescere, la retribuzione pro capite nel pubblico impiego è diminuita quasi dell'1,5%.

Il dato statistico di oggi sul mercato del lavoro dell'Eurozona, è impietoso e molto chiaro. Gli stipendi ed i salari degli Italiani sono tra i più bassi in Europa. Però il costo per le imprese è tra i più alti dell'Unione Europea.

L'avanzamento per l'Italia risulta tra i più ridotti: in quattro anni (dal 2005) il rialzo è stato del 3,3%, molto distante dal +29,4% della Spagna, dal +22% del Portogallo. E anche i Paesi che partivano da livelli già alti hanno messo a segno rialzi rilevanti: Lussemburgo (+16,1%), Olanda (+14,7%), Belgio (+11,0%) e Francia (+10,0%) e Germania (+6,2%).

Su questo argomento non vi sono prese di posizione del Governo che possano colmare questo gap anche attraverso una minore imposizione fiscale per allineare alla media europea gli stipendi degli Italiani. La Corte dei conti recentemente ha calcolato gli effetti dei decreti legge 2014- 2015 e della legge di stabilità 2015 sulle entrate tributarie della P.A. che sono passate da 5608 milioni di euro a 33938. Le tasse sono quindi sestuplicate mentre gli stipendi, fermi dal 2009, risentono di una pesante riduzione del loro valore reale di acquisto. Questa mancanza ha influito negativamente sui consumi e la crescita economica, oltre che sul nostro portafoglio ed i nostri risparmi.

I dati Eurostat, che mettono a confronto le retribuzioni e il costo del lavoro all'interno dell'Ue: posizionano l'Italia in linea con la media europea.

---

#### **4) La spesa Pubblica**

Dopo svariate «fasi di studio», «tavoli tecnici» e «approfondimenti» si stima che il tasso di spreco medio della PA è dell'ordine del 20-25% e l'uso di pratiche più efficienti potrebbe portare un risparmio di 100 miliardi l'anno.

Il problema è che di fronte alla necessità di intervenire su specifici e consolidati interessi si è sempre preferito aumentare le tasse poichè ciò produce una moltitudine di vessazioni che non essendo concentrate su una singola categoria non presentano il pericolo di una rivolta dei contribuenti. Almeno fino ad oggi, perché ormai la pressione fiscale è divenuta un vero e proprio esproprio.

Il Parlamento, di fronte agli sprechi, non ha mai fatto studi di settore come la sanità, la giustizia o la burocrazia comunale, per cui si sa più o meno quanto viene sprecato a livello nazionale, a livello regionale, spesso anche a livello provinciale, ma in mancanza di studi analitici di comparto, di settore, di ministero, di spa pubbliche non si riescono ad individuare esattamente gli sprechi e pertanto si fanno soprattutto tagli lineari, penalizzando tutti senza distinzione, disincentivando in tal modo quelle realtà che riescono ad eliminare le inefficienze e le spese inutili. Al contrario l'efficienza andrebbe ricercata e incentivata analizzando le singole funzioni e servizi pubblici a tutti i livelli poiché, ad esempio, anche una regione mediamente più dispendiosa può contenere isole di efficienza, così come una regione virtuosa può contenere sacche di inefficienza.

Per quanto sia corretto criticare la composizione della spesa pubblica e i diversi intollerabili sprechi è comunque appurato che il volume della spesa pubblica italiana non è affatto superiore alla media dei Paesi europei. Anzi, la spesa pubblica primaria, con esclusione cioè degli interessi sul debito, è stata costantemente più bassa della media europea, pur in presenza di un rapporto tra debito e Prodotto interno lordo più elevato.

Prendendo come riferimento il 1981 – l'anno del “divorzio” tra il Tesoro e la Banca d'Italia, che da allora in poi non era più tenuta ad acquistare i titoli del debito pubblico -, la spesa pubblica primaria ammontava al 39% del Pil, a fronte del 45% della Germania e del 47% della Francia (dati Ameco, Commissione europea).

Al tempo stesso, il debito pubblico italiano era pari al 59% del Prodotto interno lordo, mentre in Germania raggiungeva il 34% e in Francia appena il 22%. Già nel 1981 l'Italia riusciva a fare più debito con meno spesa.

La ragione di ciò riposava nel volume contenuto delle entrate pubbliche e nell'elevato regime dei tassi d'interesse. Infatti, le entrate rappresentavano il 34% del Pil, mentre in Germania e in Francia si attestavano su valori dieci punti più alti; e questo non perché fossero basse le aliquote, ma per la diffusione del fenomeno dell'evasione e dell'elusione fiscale.

La conseguenza era che l'Italia registrava livelli di disavanzo del bilancio pubblico, al netto degli interessi, sconosciuti agli altri Paesi.

Dall'altro lato, lo Stato italiano pagava tassi sul debito ben più elevati dei partner europei. Ciò dipendeva dal fatto che, dopo il “divorzio” fra Tesoro e Banca d'Italia, lo Stato doveva necessariamente collocare i titoli del debito sul mercato.

Al tempo stesso, il nostro apparato produttivo si mostrava non adeguatamente competitivo, dando vita a una tendenza strutturale all'eccesso delle importazioni sulle esportazioni, che veniva compensato con un avanzo della bilancia dei capitali, e dunque con afflussi di capitali attratti da tassi particolarmente invitanti.

Per queste ragioni, il peso sugli interessi del debito crebbe sino al 13% del Pil, nel 1993, mentre negli altri Paesi il valore si attestava mediamente intorno al 3 per cento. Oggi in buona misura viviamo gli effetti di quelle medesime dinamiche, a cui non si è mai posto rimedio.

Certo, la raccolta fiscale italiana rispetto al Prodotto interno lordo ha superato ormai la media europea ed in più non si sono abbattute le sacche di evasione ed elusione, ciò avviene a prezzo di una sperequazione dei carichi fiscali che contribuisce a frenare drammaticamente la domanda e a minare la competitività che fa sì che la nostra bilancia commerciale sia in equilibrio solo in presenza di livelli particolarmente bassi del Pil.

E comunque, ancora nel 2012, il volume della spesa al netto degli interessi, rispetto al Prodotto interno lordo risulta essere inferiore di oltre un punto percentuale rispetto alla media europea (l'Italia si attesta al 45,4%, mentre l'Europa a 15 è al 46,9%; la Francia arriva addirittura al 54%).

Non bisogna dunque stupirsi che la spesa pubblica italiana annua per cittadino, al netto degli interessi, sia inferiore di oltre 2mila euro rispetto alla spesa media dell'area euro e della Germania, e di ben 4.500 euro rispetto alla Francia. E persino considerando gli interessi sul debito, la spesa pubblica pro capite italiana è inferiore di circa 1.800 euro alla media europea.

Da tutto ciò consegue che il problema del debito pubblico italiano non deriva da un "eccesso" di spesa statale. Per questo, il concentrarsi sul come tagliare la spesa pubblica al fine di abbattere il disavanzo e il debito pubblico rischia di lasciare pericolosamente nell'ombra le cause di fondo dei problemi italiani, che riposano nelle distorsioni del meccanismo delle entrate, nella limitata competitività del nostro apparato produttivo, nell'insufficienza della domanda aggregata.

Solo una politica economica che si ponesse obiettivi lungimiranti di sviluppo potrebbe ambire anche a risolvere il problema del debito pubblico.

## **5) La macchina amministrativa dello Stato**

La riforma della Pubblica Amministrazione del governo Renzi è un tema che riguarda tutti, nessuno escluso, perché una efficiente macchina pubblica è un valore aggiunto nell'economia di un paese e, soprattutto, è garante della distribuzione della ricchezza in momenti di crisi economica.

La macchina amministrativa dello Stato è molto complessa e variegata e proprio per questo e per rispetto di coloro che, nonostante le tante vessazioni ed offese che vengono fatte loro, nella Pubblica amministrazione continuano a lavorare e produrre, i governanti avrebbero dovuto conoscerla prima di tutto, di studiarla a fondo per evitare le generalizzazioni per poi affrontare con reale cognizione di causa i necessari cambiamenti. Oggi basta analizzare sia i poteri derivati dal Titolo V della Costituzione e sia le funzioni per capire com'è cambiata l'amministrazione pubblica e quante diversità vi sono, come pure riconoscere che ci sono fior fior di professionisti che si dedicano a tante nuove incombenze.

Certo vi sono anche condizioni difficili in cui versa la macchina amministrativa per la mancanza di strumenti, la pochezza di stimoli professionali (ulteriormente aggravata dal blocco del salario individuale) la faticenza di sedi e della tecnologia usata, l'inadeguatezza degli stipendi e la carenza di organico.

Proprio per questo, per la Uil, una riforma della Pubblica amministrazione è una sfida politica che solo con l'adeguata conoscenza e con i dovuti investimenti può essere affrontata, portando a sintesi il più ampio confronto con i lavoratori pubblici e con le loro rappresentanze.

Purtroppo non è stata questa l'idea che ha mosso il governo. Infatti, con la "presunta" riforma del Governo non si è premurato affatto di liberare risorse per la formazione e per l'aggiornamento dei dipendenti pubblici, fattori essenziali in un sistema, quale quello delle amministrazioni pubbliche, ad alta instabilità normativa.

Permane la volontà politica di poter validamente risolvere la crisi della P.A. esclusivamente con ulteriori strumenti normativi a dispetto di consultazioni, confronti e contrattazioni.

L'instabilità normativa che ne è derivata fino ad oggi ha peggiorato la situazione ed ha evidenziato una tecnica redazionale tutt'altro che soddisfacente e un'incapacità di prefigurarsi la portata pratica dei singoli interventi, con sottovalutazione degli effetti perniciosi delle continue "correzioni" al sistema.

La Pubblica Amministrazione non può essere vista solo come un soggetto che spende. I servizi pubblici svolgono una funzione essenziale nei confronti della collettività. Ciò, naturalmente coinvolge il cittadino che è il naturale destinatario di quei servizi essenziali che lo Stato è impegnato ad erogare mediante le strutture pubbliche.

Ebbene, non si tratta allora di istituire come la riforma fa, delle regole punitive, ma di rilanciare la pubblica amministrazione nel suo essenziale valore della solidarietà. Una solidarietà che si esprime essenzialmente nella difesa dei soggetti più deboli, di quelli che meno dispongono di un potere negoziale in proprio. Pensiamo ai pensionati, ai malati, agli studenti, ai lavoratori meno professionalizzati, ai disoccupati, tutte categorie sociali che hanno più necessità di una amministrazione che li salvaguardi, soprattutto in momenti come questi di grande crisi economica. Ma essa è essenziale anche al sistema produttivo, se le sue funzioni sono semplici ed in grado di sostenere lo sviluppo necessario.

Il ruolo dell'intervento pubblico, pertanto, resta necessario e auspicabile, perché finalizzato alla funzionalità dell'intero sistema e quindi mirato al peculiare scopo di garanzia finale dell'interesse pubblico.

La Uil ha sostenuto, in più di un'occasione che bisogna porsi il problema di come rendere i servizi pubblici più produttivi e di come renderli vicini alle esigenze della gente, quindi modificando gli apparati, la burocrazia, l'organizzazione del lavoro, la struttura e valorizzando anche la professionalità del lavoratore del pubblico impiego.

Per la Uil definire la natura di una reale strategia riformista significa innanzitutto che il nostro intento strategico dovrà essere quello di continuare ad impegnarci per una grande riforma dello Stato Sociale, tale da modificare strutturalmente, e non solo congiunturalmente, i principi secondo cui è organizzata la politica del Governo nelle assistenze e nelle tutele offerte al cittadino. Non si tratta, dunque, come fa la riforma Renzi/Madia, di rimediare, esclusivamente alle disfunzioni particolari o alle singole ineguaglianze, ma piuttosto di rivendicare una rifondazione complessiva della filosofia dello Stato.

Quindi, una reale riforma richiede non solo di riparametrare i valori di bisogno e di aspettativa sociale, ma anche di intervenire nel funzionamento delle stesse strutture di erogazione delle assistenze apportandovi criteri come la modernizzazione, la professionalità, la tempestività e la qualità del servizio offerto.

L'occupazione, la scolarità e l'istruzione, il fisco, la sanità e la salute, la professionalità, la tutela dell'ambiente, sono temi che insieme compongono la misura della soddisfazione

sociale, e sui quali il nostro ruolo non può non rivendicare una partecipazione alle scelte che ne decidano i livelli di organizzazione e diffusione.

Il Sindacato continuerà a sostenere i suoi valori: la solidarietà, la coesione, l'unità del mondo del lavoro, i diritti per i lavoratori e i loro figli, una società più giusta, dove la sanità, l'istruzione e l'intera gamma dei servizi pubblici siano garantiti a tutti e non solo a chi se lo può permettere.

Una nostra allocazione esplicitamente riformista non potrà non avere come finalità quella di sostenere una politica che consenta di evolvere in meglio le condizioni del Paese. Ciò significa ricercare costantemente di interagire con il sistema politico, senza rimuovere le nostre responsabilità, affinché il sistema politico stesso recepisca nelle sue scelte anche il riconoscimento del nostro ruolo sociale.

La gestione sociale dello Stato e delle sue funzioni, in quanto espressione della coesione e della solidarietà, in una dinamica di un diverso intervento dello stesso rimane ancora una scelta appropriata, si tratta di ampliare e aggiornare le compatibilità e i riferimenti di contrattazione con il Governo, verso un disegno che integri il reddito con contenuti che migliorino lo stato complessivo di benessere sociale del cittadino.

Invece, da anni si attuano riforme della PA, soprattutto dettate da esigenze di cassa, il risultato è che ancor oggi, come tutti i precedenti governi, anche quello di Renzi si è prefisso la riforma della PA innanzitutto per ridurre le spese, poi per sburocratizzarla e quindi favorire la crescita. Purtroppo l'ennesimo processo di riforma della PA, iniziata col DL 90/2014 e relativa legge di conversione 303/2014, nel contesto di recessione ormai certificata, non ha avuto alcuna influenza sulla crescita del PIL e avrà un'influenza nulla su quelle che riteniamo essere le caratteristiche di una PA al servizio dei cittadini e funzionale all'equità sociale.

Indubbiamente la riforma della "burocrazia", intesa anche come quantità di normative che andrebbero semplificate, è necessaria per rilanciare il Paese, ma preoccupa che la conferma di un'Italia in recessione non abbia prodotto nessuna autocritica sul fatto che le "riforme epocali" in atto non hanno avuto, né avranno, alcun effetto benefico sull'andamento della nostra economia. Ciò porta a dedurre che anche questa riforma sarà l'ennesimo buco nell'acqua salvo i tagli che ne conseguiranno e che porteranno una ulteriore riduzione dei servizi pubblici in linea solo con le politiche neoliberiste.

Sul piano metodologico è poco condivisibile che alcune misure siano state prese con decreto legge, in particolare quelle che hanno ridotto le prerogative sindacali e che hanno

penalizzato i lavoratori ed altre sono state, invece, contenute in un disegno di legge delega che a sua volta stabilisce ulteriori provvedimenti con tempi prefissati da dodici a 36 mesi che rischia di vanificare nel tempo qualsiasi possibilità di intervenire velocemente. Se si riteneva la riforma essenziale per il Paese non si comprende perché la si sposta nel tempo attraverso un disegno di legge.

La grande e rivoluzionaria riforma della PA, che dovrebbe concorrere al rilancio dell'economia in recessione, ovvero tutta quella serie di norme che vanno dalla facoltà di pensionare il personale a 62 anni a quella di eliminare il trattenimento in servizio spacciata per "staffetta generazionale", ai fini della lotta alla recessione appaiono del tutto ininfluenti.

La definizione del perimetro di PA a cui si applicherebbe la riforma riporta un elenco indigesto non solo ai liberali, perché nella PA sono comprese oltre alle articolazioni centrali e periferiche dello Stato, enti e società controllate (non le quotate) ma anche le università private, le scuole paritarie, gli ordini professionali. Una enorme fetta di libera e autonoma espressione dei privati e della loro iniziativa (prevista dalla Costituzione) che diventa "Stato" a tutti gli effetti.

In sostanza la riforma epocale della Pubblica Amministrazione, prevista dalla delega del governo è una riforma che, unica nella storia dell'Italia repubblicana, si farà senza spendere un centesimo anzi produrrà *risparmi per la finanza pubblica allo stato non quantificabili e che verranno accertati a consuntivo.*"

Ciò non desta meraviglia perché la riforma attua l'obiettivo ideologico del neoliberismo che consiste nell'abolizione definitiva dello stato sociale.

La delega contiene un'ampia definizione di "pubblica amministrazione" finalizzato – secondo il governo – ad agevolare l'individuazione dei destinatari delle norme.

Un ulteriore risultato è che in tal modo Renzi ha risolto il problema del finanziamento pubblico alle scuole private ma non si è preoccupato di eliminare iniziative pubbliche in perdita, che riguardano le aziende municipalizzate, perché sono in buona parte aree di clientelismo politico.

In definitiva questa riforma non ha caratteristiche differenti da quelle che si sono succedute dagli anni '90 ad oggi in un processo continuo di trasformazione, innovazioni e controinnovazioni.

Non possiamo comunque esimerci dall'evidenziare che il decisionismo del Governo, che si concretizza nell'escludere ogni concertazione e/o negoziazione con le parti sociali, sembra

essere in sostanza un paravento a una sorta di negoziazione sotterranea con i gruppi d'interesse, di cui la cosiddetta tecnica «dell'annunciate» è un elemento sintomatico<sup>4</sup>.

In effetti, la produzione di annunci di riforme a ripetizione da parte del Governo non è solo *marketing* elettorale ma serve a verificare fino a che punto gli interessi colpiti possono reagire e in alternativa se vi sia spazio per negoziazioni il cui risultato permetta al governo di dichiarare comunque di avere raggiunto l'obiettivo, anche in assenza di qualsiasi mutamento dello *status quo*.

Il testo della delega manca di omogeneità e linearità. Infatti, tratta di principi, discipline di dettaglio, o singole tipologie di enti ed appare connotato da molteplici sperequazioni, anche riguardo al livello di dettaglio dei criteri di delega.

Complessivamente è in aperta contrapposizione al policentrismo regolativo dell'impiego presso le pubbliche amministrazioni, ignorandone i fondamenti costituzionali.

Ciò non è giustificabile a causa di abusi e privilegi rilevati nelle Autonomie locali, poiché queste problematiche possono essere risolte nel rispetto dell'ordinamento senza usarle come scusa per l'accentramento e la statizzazione di funzioni attribuite ad enti dotati di autonomia e sostrato sociale.

L'obiettivo della semplificazione e snellimento degli apparati è talmente accentuato e pervasivo al punto di correre il rischio di porre questa riforma in contrasto con i principi che dovrebbe rendere fruibili per esser pienamente conforme alla Costituzione. In particolare i principi di sussidiarietà, buona amministrazione, governo aperto, trasparenza totale.

Quanto al delicato tema del rapporto tra politica e amministrazione, la rivisitazione del principio di separazione delle competenze tra politica e gestione sembra concludersi nel riattribuire alla Politica il potere di gestione della cosa pubblica, senza tener conto che le esperienze trascorse hanno reso evidente che è la principale causa dei più clamorosi casi di corruzione è stata proprio l'aver legato la carriera della dirigenza alla politica.

La Uil è convinta che continuando così si faccia danno alla collettività se non si valorizza la professionalità di chi lavora nel pubblico e se non si applicano anche al dipendente della P.A. i provvedimenti favorevoli agli altri lavoratori. Per una vera riforma della P.A. bisogna cambiare registro e cominciare ad affermare i doveri ma riconoscere anche i diritti.

---

<sup>4</sup> Fubini, *I tanti annunci gelano la fiducia*, in *la Repubblica*, 29 agosto 2014



La Uil continuerà a rivendicare nella Pubblica Amministrazione una riforma che sia a favore dei cittadini, investendo risorse, valorizzando le professionalità, dando dignità ai lavoratori pubblici e rinnovando i contratti. La pubblica amministrazione ha bisogno di riforme che cambino e semplifichino le procedure; ha bisogno di nuova occupazione e stabilità per le migliaia di lavoratori precari che da anni lavorano senza nessuna prospettiva; ha bisogno di valorizzare chi ci lavora; ha bisogno di investimenti; ha bisogno di efficienza, modificando l'impostazione dell'attuale organizzazione del lavoro; ha bisogno di rinnovare i contratti; ha bisogno di avere gli stessi obblighi contrattuali, economici e normativi dei lavoratori privati.

Si deve aprire una nuova stagione di relazioni in modo che autonomamente, lavoratori, sindacati ed amministrazioni possano insieme definire le condizioni e gli strumenti per migliorare i servizi, delegificando i processi che hanno ingabbiato sia le relazioni che la contrattazione.

## **6) RSU**

Un rapido accenno non può non essere fatto ai risultati delle elezioni delle Rsu. Questo evento è stato, ancora una volta, un momento importante per il movimento sindacale italiano, perché dopo circa un ventennio che si ripete e, nonostante le difficoltà del momento, ha visto un'alta affluenza alle urne dei lavoratori.

Infatti, nonostante il blocco dei contratti, da circa sei anni, del salario individuale e le tante offese ai dipendenti, i lavoratori pubblici ancora si fidano e si sentono rappresentati dai sindacati, lo dimostrano proprio le alte percentuali di partecipazione al voto che si sono registrate, dal 75 all'85% del personale.

Questo grande momento di democrazia e di partecipazione ha riconfermato che il sindacato confederale è ancora forte e rappresentativo ed è un monito al Governo.

La Uil complessivamente ha avuto un notevole incremento di consenso, con moltissime realtà dove si è collocata al primo posto ed in tante altre al secondo posto, rafforzando così la sua posizione di punta nel sindacato confederale.

Di fronte ad un governo che – disconoscendo le forze sociali - ha sostanzialmente chiuso ogni confronto con le Organizzazioni sindacali, il voto dei lavoratori ha dato al sindacato la forza per riaprire il dialogo interrotto che, ricordiamo, è lo strumento alla base della condivisione e della partecipazione sindacale e, quindi, del consolidamento di una realtà

stabile nel gioco democratico, capace di affrontare qualsiasi riforma purché sia nell'ottica di dare a tutti i cittadini risposte concrete ai loro problemi primari. A margine ricordiamo che l'art. 46 della Costituzione «ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende».

Ricordiamo anche che nel nostro sistema di relazioni industriali il principio partecipativo si esplica nei contratti collettivi e nelle relative discipline che garantiscono al sindacato diritti di informazione e consultazione.

Cosa che nel pubblico dalla legge Brunetta in poi è venuta meno.

L'interruzione della contrattazione e la riduzione dei diritti e delle prerogative sindacali rappresenta una violazione della democrazia partecipata come sostanziata nella Costituzione.

Il governo Renzi continua sull'impostazione del governo precedente e, pertanto, il sindacato deve concretizzare la sua strategia rivendicativa e sociale, ricercando nella società aggregazioni diverse, senza mai rinunciare alla sua storia di forza di progresso e giustizia sociale.

Deve battersi per far crescere nuove forme di dialogo e partecipazione. Per questo è stato importante il grado di consenso che, con il voto i lavoratori, hanno dato al sindacato confederale.

## **7) Come si pone il Sindacato rispetto alle nuove funzioni delle Amministrazioni Pubbliche**

Accanto alle analisi, appare ora opportuno elaborare categorie nuove in grado di sostituire o per lo meno integrare istituti e concetti propri di una concezione dello Stato e del suo rapporto con i cittadini che questa classe politica ritiene debba essere rinnovata. In ciò procede però per limitate riforme senza mettere in mostra il disegno complessivo e quindi l'obiettivo finale.

In questo frangente il Sindacato deve fare un salto di qualità per porsi come interlocutore qualificato e credibile nella programmazione dei cambiamenti che saranno legiferati e che – in assenza di una strategia sindacale - sono lasciati solo alla libera iniziativa di coloro che finora hanno operato per il disfacimento dello Stato.

Ci rendiamo conto che ripensare lo Stato non è altrettanto semplice come l'individuazione dei limiti della sua attuale configurazione, tuttavia, malgrado le difficoltà, è necessaria

l'elaborazione di nuovi istituti, in particolare occorre ripensare la complessità di quelli giuridici alla luce del primato della persona umana nell'ordinamento, riscoprendo una ispirazione della Carta costituzionale.

Questo perché l'esplosione degli interessi dell'uomo nel mondo del diritto è divenuta necessaria dopo la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, nelle sue articolazioni verticali ed orizzontali (art. 118, Cost.). Quindi bisogna fare il modo che ci si confronti per ripensare secondo le nostre idee la gran parte delle strutture concettuali ed organizzative italiane per influire nella loro trasformazione culturale e giuridica in atto.

## **8) Contrattazione**

Se si vuole dare un senso qualitativo al cosiddetto cambiamento, bisogna intervenire sulle cose concrete e non riempire decreti, o disegni di legge senza un progetto organico, perciò diciamo al Governo:

- che a causa del blocco degli stipendi pubblici, c'è stata una perdita del potere d'acquisto del 10,5%, solo dal 2010 al 2014, con gravi ricadute sulle future pensioni degli interessati;
- che mentre si riduceva la spesa per i dipendenti di 7,8 miliardi di euro, la spesa pubblica complessiva cresceva di oltre 15 miliardi, passando da 811,5 miliardi a 827,1;
- che con le politiche dei blocchi, secondo i dati dell'ARAN, tra il 2006 e il 2012, i dipendenti pubblici sono diminuiti di 283.140 unità, passando da 3.627.139 a 3.343.999;
- che lo Stato è oggi il peggior datore di lavoro presente in Italia, anche perché la spesa per i dipendenti pubblici ha un'incidenza sul PIL pari all'11,1%, contro il 19% della Danimarca, il 14,4% della Svezia, il 13,4% della Francia, l'11,5% della Gran Bretagna.

A sostegno di queste nostre considerazioni vogliamo riportare alcune tesi di studiosi dell'economia che ci danno ragione e che spiegano, loro, i benefici per l'economia dei rinnovi contrattuali.

Il prof. Leonello Tronti, in un recente convegno all'Università di Roma tre, a cui ho partecipato ha spiegato che nel 2013 il divario salariale pubblico-privato è risultato finalmente allineato tra i due comparti.

Egli ha sostenuto che *“nel sessennio 2007-2012 la retribuzione media dei dipendenti pubblici è stata perciò frenata in termini nominali al punto da subire una contrazione dell'1,1 per cento l'anno in termini reali, in un contesto in cui le retribuzioni medie dei dipendenti privati crescevano dello 0,1 per cento al netto dell'inflazione mentre il costo*

*del lavoro pubblico per abitante si contraeva del 2 per cento l'anno, sempre in termini reali”.*

Tronti ritiene che è opportuno esaminare in concreto i vantaggi finanziari resi al Paese dalle misure appena descritte, vantaggi sia monetari che reali. Per i primi *il reddito da lavoro medio di un dipendente pubblico è continuato a crescere, seppure in misura molto contenuta, sino al 2010, per poi segnare una contrazione che lo ha portato, nella media del 2013, ad un ridimensionamento dello 0,5 per cento rispetto a quell'anno (con una perdita di circa 244 euro)... Ovviamente, dato il progredire dell'inflazione, il ridimensionamento in termini reali è assai più consistente: per le Amministrazioni centrali la riduzione è del 6,0 per cento, per quelle locali del 9,5 per cento e per gli Enti di previdenza del 6,2 per cento. Nell'insieme delle pubbliche amministrazioni, la riduzione del reddito da lavoro medio di un dipendente pubblico misurata al netto dell'inflazione è del 7,5 per cento (3.713 euro perduti a prezzi costanti 2010).*

*“Tra il 2006 e il 2013 il pubblico impiego ha perso 301 mila dipendenti, raggiungendo il valore di 5,4 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti, il più basso dal 1980. In considerazione del forte effetto aggiuntivo del taglio del personale, i risparmi ottenuti dal 2011 possono cifrarsi nel 2013 in termini correnti in più di 7,9 miliardi di euro a regime. Si tratta certamente di una cifra la cui consistenza (peraltro pari a 19,5 miliardi in termini reali) può apparire sufficiente a riaprire l'attività negoziale nel pubblico impiego, se non altro in considerazione dell'opportunità di premiare i dipendenti pubblici per i sacrifici sopportati e agevolare le grandi riforme del pubblico impiego in corso.”*

*“Oggi, in considerazione del grave momento che attraversa l'economia, la ripresa della contrattazione nel pubblico impiego riveste un valore al tempo stesso concreto e simbolico: concreto per l'impatto in termini sia finanziari sia sulla domanda aggregata, simbolico per la necessità di dare al Paese un forte segnale di rinnovamento dell'amministrazione”.*

Infine, ritiene che nella contrattazione vi dovrà essere *“una chiara svolta rispetto al passato, e vincolando in modo rigoroso i contratti all'applicazione della riforma del pubblico impiego e all'ottenimento di risultati concreti in termini di spending review, rafforzamento della capacità istituzionale e miglioramento dei servizi pubblici, semplificazione procedurale, lotta alla corruzione. Il sindacato può e deve fare responsabilmente e senza esclusioni la sua parte, nell'interesse del Paese”.*

Ho riportato questi suoi passaggi, sia perché sono dati di uno studioso, oltretutto ha collaborato con il Ministero della funzione pubblica, e non di un sindacalista e pertanto non possono essere strumentalizzati da chi non vuole riaprire il termine della contrattazione. Ma condivido anche la parte finale che richiede al sindacato di fare uno sforzo.

Ancora a sostegno delle nostre tesi di riavviare la contrattazione riportiamo uno scritto del prof. Sebastiano Fadda <sup>5</sup> che sostiene che la disuguaglianza sociale che si è prodotta, sempre di più, si autoalimenta per la progressiva concentrazione dei poteri nel campo finanziario, economico e politico.

Egli sostiene che tale condizione danneggi l'economia in quanto proprio una iniqua distribuzione del reddito influisce sulla domanda aggregata e deprime gli investimenti.

L'autore pone il problema politico di impedire il formarsi di tali disuguaglianze piuttosto che tentare di correggerle ex post e, a tal fine, propone alcune linee di azione che non possono essere ignorate con il pretesto che la loro attuazione richiede una capacità di governo spendibile su più lungo periodo.

Così scrive: *“Serpeggia tuttavia, qua e là, la convinzione che, in fondo, la disuguaglianza della distribuzione del reddito sia la giusta espressione di un buon funzionamento del mercato, che appunto premierebbe il merito e retribuirebbe tutti i fattori di produzione in base al contributo da essi portato alla produzione complessiva...”*... *l'eccessiva disuguaglianza che costituisce il problema. Essa infatti non è il risultato di un buon funzionamento del mercato; ma, esattamente all'opposto, è il segno del suo fallimento”*

*“Oltre a questa, altre cause sono all'origine dell'eccessiva disuguaglianza: tutte hanno a che fare con la concentrazione del potere; potere di mercato nel caso dei monopoli e dei cartelli, potere politico nel caso delle rendite di sottogoverno, potere finanziario nel caso delle rendite finanziarie, potere “predatorio” (come lo chiama Fitoussi) nel caso dei consiglieri di amministrazione e dei top managers che si auto-attribuiscono larghe quote dei super profitti generati nei mercati oligopolistici. Questi elementi vengono poi rafforzati da altri processi; la globalizzazione, il ridimensionamento del ruolo delle organizzazioni dei lavoratori e della contrattazione collettiva, lo stesso progresso tecnico risparmiatore di lavoro”*.

---

<sup>5</sup> S. Fadda, per Nota Isril On Line N° 16 – 2015 dal titolo: *Dobbiamo preoccuparci della distribuzione del reddito?*

*“Ferme restando le considerazioni basate sui valori di giustizia ed equità distributiva (sui quali, come si sa, esistono diverse sensibilità) bisogna però sottolineare che le eccessive diseguaglianze nella distribuzione del reddito non favoriscono, anzi danneggiano l’economia....perché la distribuzione del reddito influisce sulla domanda aggregata nella componente dei consumi interni: una contrazione di questi potrebbe deprimere gli investimenti, rallentare la crescita o indurre una sconsiderata espansione del credito bancario per sostenere la domanda. ....In terzo luogo, una eccessiva diseguaglianza nella distribuzione del reddito crea eccessive concentrazioni di ricchezza finanziaria alimentando in tal modo i mercati speculativi ed espandendo il settore delle rendite finanziarie, con gravi rischi di instabilità sistemica e con notevoli sottrazioni al processo di accumulazione di capitale fisico sia privato che pubblico”.*

*“Se queste considerazioni si sommano a quelle basate sulla giustizia ed equità, non si può non stigmatizzare l’indifferenza e l’inattività delle autorità politiche di fronte a questo problema, tanto più se si confronta con la premurosa solerzia dedicata ad altre questioni”. ...”Se ne possono indicare quattro principali. La prima: ridurre il grado di monopolio e i protezionismi corporativi in tutte le aree di attività economica. La seconda: regolare i mercati finanziari e i movimenti di capitale a livello globale. La terza: controllare le retribuzioni dei dirigenti pubblici e delle società partecipate. La quarta: rafforzare la contrattazione collettiva e introdurre la partecipazione dei lavoratori negli organi di gestione delle aziende. Linee da approfondire, certo, ma non da ignorare col pretesto che si tratta di direzioni di lungo periodo.*

Sulla base di motivazioni molto simili a quelle espresse dai due economisti la UIL ribadisce per l’ennesima volta il superamento del blocco della contrattazione nel pubblico impiego, a partire proprio dal 2015.

Per questo la Uil ha elaborato una proposta di riforma della contrattazione, già presentata a Cgil e Cisl e alle controparti private.

Essa parte dalla constatazione che, oggi, da molti indicatori economici, non ultimo l’Istat, si lascia trasparire la possibilità di una, anche se lenta, ripresa economica.

Pertanto la Uil propone che proprio queste più favorevoli prospettive dell’economia consentono ed impongono al sindacato di elaborare piattaforme contrattuali che, per la prima volta dal 1992, si misurino non con la necessità di tutelare i salari dall’inflazione, bensì con l’opportunità di governare la politica contrattuale del salario per promuovere la crescita del Paese.

Sinteticamente ne richiamiamo alcune parti:

- Si confermano i due livelli di contrattazione collettiva, in quanto si ritiene che il CCNL resta uno strumento indispensabile alla omogenea regolazione per ciascun settore tanto del rapporto di lavoro, quanto delle relazioni industriali;
- la contrattazione di secondo livello - aziendale o territoriale, nelle sedi sue proprie per il settore pubblico - è indispensabile per integrare le disposizioni del CCNL e ad adattarle alle diverse situazioni aziendali.

Per quanto riguarda espressamente il settore del pubblico impiego proprio in questi giorni l'Istat ha certificato che l'occupazione è calata ancora, infatti, siamo a 21 mila in meno sul 2013, che diventano 293 mila rispetto al 2007. Mentre le retribuzioni lorde pro capite, sono ferme, con una perdita in valori correnti di 376 euro. Quindi vi sono stati notevoli risparmi che debbono essere impiegati nella contrattazione.

Bisognerà riprendere ed accelerare il processo di omogeneizzazione della disciplina del lavoro pubblico e privato, malauguratamente interrotto e contraddetto da una riforma della P.A. largamente sbagliata e dal "blocco" dei rinnovi contrattuali pubblici.

Tale riforma (la c.d. legge Brunetta) va abrogata, (o almeno modificata in parte come riportiamo nelle note) se si vuole rilanciare la contrattazione e va ripristinato il vecchio articolo del 165/2001 in cui si legiferava che *“tutte le materie che riguardano il rapporto di lavoro sono materie contrattuali”*<sup>6</sup>.

Con la legge Brunetta, infatti, 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.

Nel settore pubblico, si è riportato a legge e alla discrezionalità del dirigente la contrattazione sull'organizzazione di lavoro<sup>7</sup>, sugli inquadramenti, sulle promozioni, sui premi incentivanti e questo non solo riduce il potere del lavoratore di partecipare e di controllare le scelte, ma riporta indietro le amministrazioni pubbliche ad una nuova stagione di clientele e soprusi.

Oggi, a legislazione vigente, può realizzarsi la contrattazione solo in parte sul rapporto di lavoro. Vi sono materie, quali quelle della prima parte dei contratti, interdette alla contrattazione (ad es. materie quali organizzazione degli uffici; materie oggetto della

---

<sup>6</sup> Eliminare del tutto l'art. e sostituirlo con la precedente stesura: “La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali.”

<sup>7</sup> modificare Articolo 9 Partecipazione sindacale, ripristinando il vecchio testo: 1. I contratti collettivi nazionali disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro.

partecipazione sindacale, prerogative dirigenziali; etc.) e materie parzialmente inibite, (ad es. Sanzioni disciplinari; Valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio; Mobilità; Progressioni economiche; però negli esclusivi limiti delle norme di legge)<sup>8</sup>.

Cioè in gran parte si sono rilegificate alcune materie prima dominio esclusivo della contrattazione collettiva (ad es. la premialità). Così si è capovolta la precedente impostazione di una possibile derogabilità della legge da parte della contrattazione, salvo diverse prescrizioni della stessa, passando alla sola potestà della legge che può stabilire il possibile intervento della contrattazione collettiva. La legge statale torna ad essere la fonte principale in materia di pubblico impiego regolandone in maniera inderogabile gli aspetti più rilevanti. Ne deriva un nuovo ruolo del legislatore nazionale che regolerà a livello centrale gli aspetti salienti del rapporto di lavoro con la conseguente riduzione dell'autonomia contrattuale delle parti.

Più grave ancora il governo stabilisce per la contrattazione nazionale di dare autonomamente, sentite le ooss, gli aumenti contrattuali che ritiene<sup>9</sup>, mentre per quella di secondo livello, in caso di mancato accordo, si riconosce potere di azione unilaterale dell'amministrazione che si scrive le norme<sup>10</sup>.

Per la premialità si è creato un sistema che non potrà essere mai applicato, pur non rifiutando la premialità dobbiamo realizzare un sistema che sia in grado invece di essere praticabile.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Oggi: 1. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, nonché quelle di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

<sup>9</sup> la proposta è quella di eliminare l'art. 47bis Tutela retributiva per i dipendenti pubblici.

“Dopo sessanta giorni della legge finanziaria gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possono essere erogati in via provvisoria previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative. Salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro.”

<sup>10</sup> Eliminare 3-ter. Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione. Agli atti adottati unilateralmente si applicano le procedure di controllo di compatibilità economico-finanziaria previste dall'articolo 40-bis.

<sup>11</sup> Eliminare Art. 9 della legge 4 marzo 2009 n. 15 (*Criteri per la differenziazione delle valutazioni*)  
1. In ogni amministrazione, l'Organismo indipendente, sulla base dei livelli di performance attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto, compila una graduatoria



I provvedimenti del governo Renzi amplificano, ancora di più gli interventi legislativi nelle materie contrattuali.

Scrivono Alessandro Boscati<sup>12</sup>: *“Prima di esprimere giudizi definitivi occorre certamente attendere l’approvazione definitiva della legge delega e dei successivi decreti attuativi. Pare però evidente che qualora la formulazione legislativa finale si traducesse in una limitazione del ruolo regolativo della contrattazione collettiva potrebbero sorgere problemi di non facile soluzione circa la compatibilità della norma di legge con l’art. 39 della Costituzione”*.

Il Consigliere giuridico del premier Renzi, Yoram Gutgeld, in una intervista ad un quotidiano ha dichiarato che nel 2016 si troveranno i soldi per i contratti pubblici. Lo stesso ha ribadito il Ministro Madia. Qualche dubbio, invece, noi l’ho abbiamo leggendo il Def, perché pur avendo postate le spese per i rinnovi contrattuali nel 2016-2018, di fatto si prorogano di un altro anno i rinnovi portandoli alla data del 2022. Si quantifica il costo dei rinnovi, anche se non è chiaro sulla base di quale parametro si possa stabilire a priori quanto costerebbero i rinnovi dei contratti, senza un’apertura delle trattative. A meno che questo non voglia essere l’alibi per non rinnovarli.

Davvero si pensa che i lavoratori del pubblico impiego possano restare dodici anni senza contratto? Con 4 mancati rinnovi e con una tale perdita del potere di acquisto, le ripercussioni sui consumi e sull’economia di questo Paese sarebbero preoccupanti.

Noi chiediamo che si ripristini la contrattazione, ricercando i finanziamenti tagliando gli sprechi ed il malaffare che pure ci sono. Inoltre chiediamo che la contrattazione di secondo livello ritorni ad essere reale e possibilmente autonoma in quanto le amministrazioni ed i lavoratori sanno cosa serve per far funzionare meglio l’ente o l’amministrazione, utilizzando anche i risparmi di gestione. Il controllo deve essere a consuntivo e non preventivo perché in tal modo ingabbia il tutto e rende tutto omogeneo.

---

delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale.

2. In ogni graduatoria di cui al comma 1 il personale è distribuito in differenti livelli di performance in modo che:

- a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l’attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l’attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- c) il restante venticinque per cento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l’attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

<sup>12</sup> “La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?” WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 228/2014

Per questo chiediamo l'avvio dei tavoli e lo abbiamo fatto con una lettera unitaria inviata formalmente al Governo a cui non è seguita nessuna risposta.

I lavoratori pubblici non sono lavoratori di serie B chiedono solo quello che agli altri lavoratori viene riconosciuto.

Non si può pensare di continuare a ledere la loro dignità senza non prevedere che ci possa essere una reazione.

Fino ad oggi i lavoratori hanno dimostrato un gran senso di responsabilità, facendosi carico più del dovuto della situazione economica del Paese. Nonostante ciò, senza rinnovi e senza assunzioni, la spesa pubblica continua a crescere e il debito pubblico a salire.

Non ci si rende conto che la Pubblica Amministrazione se continua a funzionare, nonostante il blocco dei contratti da circa sei anni e del salario individuale e nonostante le tante offese, è per merito proprio dei dipendenti che debbono anche lottare con la burocratizzazione e le numerosissime normative, con la mancanza di risorse e con le riduzioni di personale sempre più vaste e spesso debbono lavorare in ambienti anche malsani.

Il ministro sostiene che il dipendente pubblico non può essere considerato "proprietà privata" di questa o quell'altra amministrazione, ma neppure può esserlo della politica e del governo.

Il rinnovo dei contratti, sia per la parte economica che per quella giuridica è un obiettivo irrinunciabile e occorre garantire la corretta e tempestiva conclusione delle trattative nazionali alle relative scadenze.

La Uil ritiene che il sistema della contrattazione collettiva può continuare ad essere articolato su due livelli anche complementari, anche se va adeguato ai cambiamenti, per renderlo uno strumento negoziale duttile, in un certo senso "a geometria variabile".

Il complessivo costo strettamente salariale di ciascun CCNL dovrebbe essere destinato ad un salario di produttività parametrato per i diversi livelli e legato all'aumento del Pil.

La durata dei contratti collettivi che la Uil pensa "a geometria variabile" potrebbe essere prolungata dagli attuali 3 ai precedenti 4 anni, alternando la contrattazione nazionale ed integrativa in modo da non sovrapporre i cicli negoziali, in ogni caso prevedendo adeguati meccanismi di recupero anche con verifiche annuali degli eventuali "scostamenti significativi" tra l'andamento della retribuzione e quello dell'inflazione.

Nel settore pubblico è necessario che una parte delle risorse liberate siano impiegate per consentire il rinnovo dei CCNL nel pubblico impiego e per il rilancio della contrattazione

integrativa, condizioni necessarie per affrontare in modo condiviso e partecipato i processi di razionalizzazione in atto.

I CCNL debbono continuare a svolgere il proprio ruolo fondamentale ed irrinunciabile di autorità retributiva e di regolazione di materie ed istituti giuridici relativi al rapporto di lavoro, alla organizzazione del lavoro ed al sistema delle relazioni sindacali.

Il sistema delle relazioni sindacali ed i meccanismi partecipativi debbono essere ripristinati e resi funzionali alla necessità di rafforzare il ruolo della contrattazione sulle materie del rapporto di lavoro e dell'organizzazione del lavoro. Per farlo si ha bisogno di tre condizioni: l'interesse per il bene comune delle due parti; il riconoscimento reciproco che si determina nel momento in cui si diventa attori delle stesse; lo scambio che avviene nella sottoscrizione degli accordi. Purtroppo, oggi, grazie alla legge e alla volontà del governo mancano tutte e tre le condizioni. Invece, se realmente si vuole realizzare una piena efficienza e funzionalità dell'amministrazione pubblica, bisogna ripristinarle e renderle autonome in modo che i due soggetti possano concordare la gestione, l'organizzazione, gli strumenti e le premialità.

Infine, bisogna provvedere a percorsi di formazione e valorizzazione delle professionalità esistenti per premiare i dipendenti pubblici meritevoli e nello stesso tempo eliminare la piaga delle consulenze esterne.

Per la contrattazione di secondo livello nella P.A. è necessario, intanto, ripristinarla in modo da poter remunerare la produttività collegandola al miglioramento dell'efficienza dei servizi e sulla base di criteri oggettivi e semplici per la relativa valutazione. Inoltre, il secondo livello di contrattazione nella P.A. deve essere meno soffocato dalla scarsità delle risorse ad esso destinate.

Per favorire la contrattazione di secondo livello va estesa al pubblico impiego la "fiscalità di vantaggio" per tutti gli istituti e tutte le voci contrattuali che remunerano la prestazione di lavoro effettivamente resa, in ragione di come e quanto contribuisca alla produttività, efficienza, competitività e redditività dell'impresa.

In conclusione, siamo sempre più convinti che il lavoro pubblico rivesta un'importanza strategica come volano per la crescita del Paese, ma la sfida si riuscirà a vincere solo con il coinvolgimento e la partecipazione del Sindacato e degli operatori, che garantiscono i servizi da cui passano

Non è produttivo questo ripetuto atteggiamento autoreferenziale del Governo e poi accusare gli altri interlocutori di non collaborare e chiedere sempre con chi stanno. Se si

vuole collaborazione, si deve dialogare e confrontarsi anche con le posizioni altrui. Come Uil, abbiamo sempre sostenuto che le riforme senza la partecipazione sono destinate a fallire.

## **Conclusioni**

Sono sei anni che si continua a sostenere da parte dei governi, che si sono succeduti, che l'anno successivo sarà quello buono per avere quello che i lavoratori dei settori privati, che pure stanno in una situazione di grave crisi, continuano a ricevere, non come donazione, ma come diritto per le loro prestazioni.

La UIL non ritiene che si possano ancora accettare ulteriori rinvii, ma pretende che si avviino le trattative e per questo ha già preparato le piattaforme e le presenterà formalmente al Governo e all'Aran.

Noi vogliamo riaffermare con forza che siamo disponibili a rilanciare l'amministrazione pubblica e chi ci lavora e per questo abbiamo proposto di trovarci intorno ad un tavolo per scrivere una nuova ipotesi di contratto, in modo da essere pronti, non appena si avvierà formalmente la stagione contrattuale.

Se non si può fare all'Aran perché diventa troppo formale, lo possiamo fare in una sede neutrale. Possiamo chiamare, infine, varie *intelligentie* esterne che ci facciano riflettere e, poi, proporre una nuova stagione di contenuti contrattuali.

Noi chiediamo all'Aran di prendere una piattaforma e cominciare a trattare per elaborare un contratto tipo. Dato che continuano a sostenere che il sindacato non vuole le innovazioni, noi vogliamo lanciare la sfida e vedere su quali "nuove" condizioni si possa chiudere un contratto. Troppo tempo si è perso.

Un esempio da affrontare è il conferimento alle amministrazioni dell'autonomia sulla contrattazione di secondo livello, contrattazione soggetta, oggi, ad un meticoloso e particolareggiato controllo della Ragioneria generale dello Stato ed alla giurisdizione della Corte dei conti, che mina ulteriormente la tenuta delle relazioni sindacali. Noi come dicevamo la vogliamo autonoma e con controlli successivi che non ne limitino le potenzialità.

Noi vogliamo che ci sia un sistema premiale, non omogeneo e vincolante per tutte le realtà come quello della legge Brunetta, ma che sia legato, proprio nella contrattazione di secondo livello a parametri oggettivi, trasparenti e diversificati realtà per realtà e che sia

realizzato con soggetti neutrali che ne misurino con criteri oggettivi il grado, ma soprattutto che sia articolato in modo diverso come diverse sono le sedi e le situazioni.

Ancora si a criteri che misurano la produttività, sapendo bene quali sono i riferimenti e, evitare che si misuri l'efficienza solo in termini di tempi e non anche in limitazione del contenzioso o di accordi e protocolli con le categorie rappresentative dei diversi interlocutori.

Dobbiamo, infine, creare sensibilità e motivazione con assemblee e attivi in tutta Italia. Proponiamo, a tal fine, a Cgil e Cisl di svolgere tre assemblee multi regionali: una al nord, una al centro ed una al sud. Infine, per aumentare la pressione vanno riorganizzati momenti di lotta articolati nei territori e possibilmente, come è avvenuto per la scuola, con tutte le sigle dei vari comparti.

In questo momento la forza del sindacato deriva dall'unità e dal consenso dei lavoratori.