



AUDIZIONE COMMISSIONE LAVORO SENATO SU DISEGNO DI LEGGE N.122 DELEGA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Premessa

Ringraziando per l'attenzione che queste nostre valutazioni potranno avere fra gli onorevoli Senatori, riteniamo opportuno in primo luogo esprimere alcune valutazioni di contesto, prima di entrare nel dettaglio della lettura del provvedimento proposto.

Con questa Legge Delega viene, di fatto, proposta al Paese la terza riforma della Pubblica Amministrazione in dieci anni.

In particolare si attua questo nuovo intervento a pochi anni dalla Riforma Madia i cui effetti concreti non sono ancora del tutto valutabili e, in assenza di un bilancio condiviso delle modifiche introdotte, si persegue, sbagliando, l'idea che tutte le risposte per affrontare la necessaria riforma della Pubblica Amministrazione debbano essere trovate nelle modifiche dell'impianto legislativo e, nello specifico, del Testo unico del Pubblico Impiego.

La modifica del Testo Unico del PI fonda le sue ragioni e i suoi obiettivi apparentemente sulle stesse premesse che hanno guidato le ultime riforme: il necessario incremento della produttività, il miglioramento dell'organizzazione del lavoro, ma soprattutto la logica punitiva e di controllo nei confronti dei dipendenti pubblici (sostenuta in modo particolare da altri provvedimenti legislativi) quasi a sostenere che dalle revisioni dei meccanismi disciplinari possa determinarsi il miglioramento del sistema dei servizi.

Nella Legge Delega, tra le tante cose su cui il Governo chiede mandato ad intervenire con un decreto, c'è il rapporto tra Legge e Contratto che la delega non indirizza in modo netto.

Il nodo problematico per noi è che con l'accordo del 30 Novembre 2016 e il decreto che ha riscritto il Dlgs 165/01 avevamo superato la Brunetta ridando titolarità alla contrattazione, il cui ruolo va rafforzato e non di nuovo limitato.

L'ultima riforma Madia si basava su un equilibrio tra la logica per cui si riteneva decisivo la revisione dell'intervento disciplinare (il licenziamento veloce) e un rafforzamento della contrattazione.

Non abbiamo negato nei nostri giudizi sulla riforma Madia i passi in avanti rispetto alle peggiori impostazioni brunettiane, ma, come più volte abbiamo dichiarato, ci sono degli elementi ancora da modificare.

Per la CGIL quindi ogni intervento di riforma deve essere caratterizzato da un ampliamento dell'ambito di intervento della contrattazione, soprattutto con più esplicito riferimento all'organizzazione del lavoro.

In secondo luogo c'è la necessità di superare i troppi vincoli che purtroppo anche la legge Madia ha mantenuto sul versante del salario accessorio.

Non siamo pertanto d'accordo a tornare indietro, rispetto al ruolo che deve essere affidato alla contrattazione su materie (valutazione, premi, relazioni sindacali, organizzazione del lavoro, mobilità) che anche in questa delega vengono affrontate: un nuovo equilibrio tra legge e contratto, a nostro avviso, deve muoversi in direzione di una convergenza con le dinamiche negoziali del lavoro privato, nell'ottica dell'unificazione del mondo del lavoro.

Pare corretto, inoltre, evidenziare come più interventi normativi (Concretezza, Semplificazioni, Crescita) contengano interventi rivolti al settore pubblico che, se da un lato mostrano la volontà positiva di voler affrontare alcuni nodi problematici, come lo sblocco dei vincoli assunzionali, dall'altro continuano a proporre una idea di lavoro pubblico che non esiteremo a contrastare.

Nel Disegno di Legge Concretezza, su cui abbiamo depositato memoria in Audizione, evidenziamo in particolare come la definizione del "Nucleo della concretezza", oltre ad essere un ulteriore onere sul bilancio delle pubbliche amministrazioni, assuma i connotati di un organismo di ossessivo controllo come dimostra la possibilità di chiamare in causa anche la Prefettura; così come riteniamo l'introduzione dei controlli biometrici una pratica intrusiva della privacy degli individui in evidente violazione dell'articolo 4 della legge 300/70. Pertanto cogliamo l'occasione per ribadire la cancellazione della norma in questione.

Nel Decreto Semplificazioni evidenziamo come l'importante obiettivo di modificare il sistema di vincoli sul salario accessorio non sia stato raggiunto: con l'eccezione di alcuni piccoli correttivi, non si è voluta cogliere l'opportunità di "semplificare" appunto le dinamiche della contrattazione di secondo livello e, più complessivamente, i numerosi limiti sulla spesa del personale. Inoltre l'ampio ricorso allo strumento della delega da conferire al governo su materie di grande impatto sociale come il riordino degli ordinamenti scolastici e la riforma degli organi collegiali la riteniamo una strada sbagliata e inaccettabile perché ancora una volta si vuole considerare l'istruzione un terreno di scontro politico giocato sulla testa degli operatori scolastici e degli studenti.

Le norme, invece, inserite nel decreto Crescita che prevedono la modifica dei limiti assunzionali nelle Regioni e nelle Autonomie Locali sono un passo nella giusta direzione.

Evidenziamo tuttavia come sia necessario che tali possibilità non siano precluse per altri Enti e soprattutto per quegli Enti in difficoltà, così come sarà necessario partire dalla salvaguardia della gestione diretta in Servizi, come quelli sociali e quelli educativi necessari per la tenuta della coesione sociale e per la qualità del sistema di welfare. Le norme che invece riguardano la sanità non rappresentano ancora una svolta reale su questo versante.

Nessun rafforzamento delle PP.AA., poi, sarà efficace se non verrà accompagnato da investimenti per l'ammodernamento tecnologico, le cui ricadute sul personale e sull'organizzazione del lavoro vanno affrontate in sede negoziale con i sindacati.

Ci saremmo per questo aspettati, alle porte del rinnovo dei Contratti pubblici, un rilancio di investimenti mirati, anche attraverso lo strumento del Contratto, a migliorare la qualità dei servizi e del lavoro, e non va certo sottaciuto che il principale problema della pubblica amministrazione del nostro Paese, come certificato in tutta chiarezza dai dati forniti da ultimo dalla Ragioneria Generale dello Stato oltre che dall'OCSE, è rappresentato dal fatto che i lavoratori pubblici sono pochi, oltre ad essere pagati poco!

Infatti, abbiamo più volte evidenziato il nesso inscindibile tra gli effetti della mancata attuazione di parte della Carta Costituzionale in tema di diritti sociali e di cittadinanza e l'indebolimento dei servizi pubblici e del diritto allo studio, del valore del lavoro pubblico. In questo senso diviene necessario partire, innanzitutto, da un allargamento ed una ridefinizione del perimetro pubblico.

Per queste ragioni riteniamo decisivo evidenziare come sia necessario ribaltare la logica punitiva ed affermare l'urgenza di investire sul personale attraverso il rinnovo dei contratti per il prossimo triennio, rinnovo cheosterremo con le necessarie mobilitazioni.

Accanto a questo investimento, la principale riforma che serve alle Amministrazioni pubbliche del nostro Paese è un piano straordinario di assunzioni che non si limiti a ricoprire il turn over, ma che recuperi le enormi carenze di organico che si sono registrate negli ultimi anni, in particolare nei settori pubblici, dove la precarietà è il primo fattore di incertezza.

Piano che deve essere accompagnato dall'avvio di una necessaria programmazione di formazione ed aggiornamento per i dipendenti pubblici e la garanzia del diritto alla formazione continua per tutte e tutti.

Allo stesso tempo è necessario proseguire nell'opera di riequilibrio fra legge e contratto e per il rafforzamento degli ambiti della contrattazione soprattutto nell'ambito dell'organizzazione del lavoro. Dobbiamo rafforzare la capacità di rappresentare, in una logica di ricomposizione, la complessità delle professionalità che operano nei nostri mondi, coniugando politiche di settore e politiche professionali specifiche.

Nel merito dell'articolato della delega:

Articolo 1.

La delega punta a modificare non solo il 165/01, ma anche altre leggi che regolamentano in vario modo il lavoro pubblico. Questa precisazione allarga l'esercizio della delega ed è ancor più preoccupante in relazione alla genericità di alcuni principi definiti nei successivi articoli. Riteniamo pericoloso l'utilizzo dello strumento della delega, che rischia di limitare la discussione parlamentare e il confronto democratico, su una materia come il lavoro nella P.A. che è di importanza rilevante per l'intero Paese oltre che per i 3 milioni di lavoratori che vi sono addetti.

Articolo 2.

La semplificazione auspicata delle procedure d'accesso appare condivisibile, mentre riteniamo per molti versi complessa la volontà di accentrare le fasi di selezione.

Non è così scontato che un maggiore accentramento snellisca le procedure, anzi. Un conto possono essere forme volontarie di aggregazione tra enti territoriali per una migliore gestione delle assunzioni; altro discorso sono le procedure di selezione del personale del sistema scolastico: il comma 2 alle lett. b) e c) dell'articolo potrebbe essere un viatico all'autonomia differenziata che riteniamo inaccettabile in materia di reclutamento del personale della Scuola, perché minaccia il diritto universale all'istruzione su tutto il territorio nazionale nonché la libertà di insegnamento.

Riteniamo distorsivo prevedere verifiche psico attitudinali come condizione generalizzata per l'accesso e per le progressioni di carriera così come giudichiamo in modo profondamente negativo la reintroduzione dell'obbligo del giuramento, abolito per legge ormai da tanti anni.

Risulta, inoltre, poco comprensibile il superamento totale, realizzato con recenti provvedimenti, delle graduatorie di idonei che in questi anni hanno favorito la velocità di assunzione sia a tempo indeterminato che a tempo determinato.

Importante, inoltre, è garantire un accesso riservato al personale interno: riteniamo importante reinserire il sistema delle progressioni verticali esistente prima del 2009 nell'ottica della valorizzazione delle esperienze interne.

Articolo 3.

Qui si interviene sulla valutazione a pochi mesi dalle modifiche della Madia di cui ancora manca un bilancio degli effetti.

L'istituzione di un sistema nazionale di valutazione è un errore: il sistema è troppo complesso ed un ospedale non può essere valutato con gli stessi strumenti con i quali si

valuta il personale di un Comune. Esattamente come il sistema delle performance non può essere esteso indistintamente a tutti i comparti delle pubbliche amministrazioni: già l'attuale legislazione ha opportunamente previsto delle deroghe per alcuni settori.

Il sistema delle Pubbliche Amministrazioni non può essere considerato un indistinto e l'idea di ritornare alla legificazione del sistema valutativo per tutto il Paese rappresenta il ritorno alla riforma Brunetta che abbiamo fortemente contestato.

Positivo il coinvolgimento dell'utenza, tuttavia appare evidente come l'utilizzo di soggetti anche estranei alla P.A. rischi di essere un tentativo maldestro di aprire ad un maggior rapporto con i cittadini, mentre in realtà si centralizza ancora di più il potere a livello nazionale.

Articolo 4.

Sulla disciplina della dirigenza (i cui contratti per il triennio 2016-2018 ancora non sono stati rinnovati) si propongono, in maniera ormai ossessiva, compiti maggiormente finalizzati a contrastare la scarsa produttività e l'assenteismo, trasformando i dirigenti in gendarmi, anziché fornire loro risorse e personale per organizzare meglio e incrementare i servizi ai cittadini, con l'obiettivo nemmeno velato di selezionare i più fedeli al politico di turno piuttosto che i migliori manager.

Pare che l'obiettivo sia più di incidere sulla valutazione in funzione di quanto i dirigenti fanno lavorare il resto del personale, che altro.

Riteniamo eccessivamente alto il limite massimo del 30 per cento della dotazione organica per dirigenti provenienti da altre amministrazioni.

Appare, invece, positiva la valorizzazione del personale interno, ma ciò andrebbe accompagnato dalla volontà da parte di tutte le controparti sul tavolo dei prossimi Contratti nazionali di realizzare un efficace riordino del sistema di classificazione del personale.

Anche in questo articolo alcuni elementi sono troppo generici e quindi possono evidenziare effetti e ricadute molto differenti. Il taglio dato è più da amministrazioni centrali che da amministrazioni periferiche. Al fine di rimarcare la peculiarità di Sanità e Istruzione e Ricerca proponiamo la riformulazione del comma 4 art.1 nel senso che tali disposizioni non si applicano ai suddetti comparti; in alternativa suggeriamo l'inserimento di un comma 4-bis all'articolo 1 chiedendo che le norme di legge pensate per la generalità delle pubbliche amministrazioni si applichino a Sanità, Istruzione e Ricerca, tramite apposite disposizioni di raccordo. Ciò per rimarcare le specificità organizzative e le peculiarità funzionali di settori caratterizzati dall'aspetto relazionale e professionale.

Articolo 5.

Alcuni elementi sul tema della mobilità li riteniamo positivi, in particolare l'inserimento di nuove garanzie a sostegno della genitorialità, ma fa riflettere e preoccupa il principio del licenziamento in caso di rifiuto di due proposte.

Articolo 6

Sul tema del rapporto tra legge e contratto troviamo principi troppo generici che potrebbero indirizzare la delega nel senso opposto a quello da noi ritenuto necessario, ovvero il rafforzamento della contrattazione.

Ad esempio certamente si può discutere delle ipotesi di derogabilità, ma l'obiettivo è ridurre la casistica, o come crediamo noi, c'è la necessità di ampliare la capacità regolativa dei CCNL?

I vincoli finanziari da definire ci aiutano a superare lo schema attuale o no? L'ambito della contrattazione integrativa lo si vuole più o meno ampio?

Noi, come già detto, ci schieriamo a favore di una contrattazione che, soprattutto sul livello di posto di lavoro, possa godere della necessaria autonomia negoziale per rispondere al meglio all'eterogeneità del sistema e che coinvolga pienamente le lavoratrici ed i lavoratori nelle decisioni che attengono al rapporto di lavoro. Come necessario è superare i vincoli finanziari che pesano sulle spese del personale e sul salario accessorio.

Infine, sul disciplinare si vuole ripercorrere l'insuccesso della linea tutta punitiva e poco garantista, o possiamo immaginare di riscrivere il sistema di regole? Su questo punto, se pensiamo anche agli altri provvedimenti in campo che abbiamo richiamato in premessa, l'approccio è dal punto di vista della CGIL totalmente negativo. In tema di sanzioni disciplinari chiediamo, inoltre, la modifica della legge Madia in modo da garantire al personale della scuola le stesse tutele già previste per il restante personale pubblico.

Conclusioni

Il percorso che ha portato alla stesura del disegno di legge in questione non ha visto nessun livello di confronto preventivo tra le Organizzazioni sindacali ed il Governo. Auspichiamo che da parte dei Parlamentari ci sia, in questa delicata fase di definizione della delega, la necessaria attenzione a chi rappresenta centinaia di migliaia di lavoratrici e lavoratori delle Pubbliche Amministrazioni, lavoratrici e lavoratori che hanno pagato l'altissimo costo della crisi in termini di mancati incrementi salariali (quasi dieci anni di blocco dei contratti), di peggioramento delle condizioni di lavoro, di mortificazione della professionalità, di delegittimazione del ruolo. Le tante aggressioni ad insegnanti, personale sanitario, assistenti sociali, personale di front office sono la dimostrazione di un processo di discredito del lavoro pubblico assai preoccupante. Per questo, riteniamo che si debba invertire la rotta, interrompere il processo di criminalizzazione testimoniato dai recenti

provvedimenti ed investire seriamente sul lavoro e sui servizi pubblici attraverso un piano straordinario di assunzioni, i rinnovi dei contratti ed una legislazione in grado di rispondere alle reali esigenze delle pubbliche amministrazioni, al fine di non compromettere l'efficacia dei Ccnl recentemente stipulati, con un pesante arretramento delle relazioni sindacali ristabilite dopo anni di blocco.

Roma, 9 aprile 2019