

Audizione presso il Senato della Repubblica

11.ma Commissione (Lavoro pubblico e privato, Previdenza sociale)

su : “Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione” A.S. 1122

Osservazioni CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori)

Roma, 09 Aprile 2019

Onorevoli senatrici e senatori,

Il disegno di legge delega “per il miglioramento della pubblica amministrazione” interviene sia su aspetti di carattere strutturale della pubblica amministrazione, come quelli relativi all’accesso al pubblico impiego, così come al riordino della Dirigenza, sia su aspetti che attengono alla gestione del rapporto di lavoro pubblico.

Al di là delle considerazioni di merito più puntuali che effettuiamo appresso, non possiamo non rilevare come l’idea di concepire un intervento di riforma di tipo generale, che coinvolge temi sensibili del rapporto di lavoro pubblico (la valorizzazione del merito e della premialità, la mobilità del personale, il rapporto fra legge e contratto) avvenga a poco più di un anno dall’entrata in vigore di una riforma della pubblica amministrazione che, allo stato attuale, non appare ancora pienamente realizzata. Cambiare tanto per superare una riforma varata meno di due anni fa non serve. Sembra piuttosto necessario, come previsto all’Art. 1 del Disegno di legge in esame, procedere all’elaborazione di Testi Unici per coordinare i diversi interventi che si sono succeduti, esigenza questa particolarmente sentita nel settore Istruzione e già prevista, senza esito, nella legge 107/2015.

Nell’ottica di un necessario rinnovamento professionale, attraverso l’immissione di nuova forza lavoro e la sostituzione di risorse umane da anni integrate nei processi di erogazione dei servizi a cittadini e imprese, occorre, semmai, rispetto all’attuale impianto legislativo, procedere a quelle modifiche volte a individuare nuovi strumenti di condivisione della conoscenza e di gestione e sviluppo delle competenze, a cominciare dall’adozione di misure che impongano alle amministrazioni una mappatura dettagliata delle competenze professionali già esistenti, valorizzando opportunamente il personale già in servizio. Ciò va realizzato anche recuperando forme di partecipazione sindacale nella definizione delle linee guida alle quali dovranno attenersi i piani di fabbisogno di personale, che nella programmazione dei processi formativi e di riqualificazione del personale.

Va, infatti, rilevato che lo stato di difficoltà in cui riversa l’organizzazione del lavoro e degli uffici nelle pubbliche amministrazioni non può certo essere imputato alla riforma del 2017, che ancora non ha potuto dispiegare i suoi effetti. Ciò che più ha pesato sul bilancio deludente delle politiche di incentivazione della motivazione e della produttività nel pubblico impiego è, invece, proprio quel clima di marcata sfiducia nei confronti tanto della dirigenza pubblica, quanto dell’attore sindacale, realizzata con la riforma del 2009. La prima, costretta ad attenersi al rispetto di una legge che indica dettagliatamente chi, come e cosa premiare, imponendo il principio della selettività aprioristica attraverso le “pagelle”, l’altro, il sindacato, del tutto estromesso dal processo di crescita motivazionale e partecipativa dei dipendenti all’organizzazione del lavoro, tanto più che quanto su espresso si ripete in una situazione – ora come allora – di sostanziale stallo contrattuale. A farne le spese è stata l’autonomia collettiva e la partecipazione dei lavoratori all’innovazione, elementi funzionali ad ottimizzare lo scambio tra retribuzione accessoria e meccanismi di incentivazione della qualità del lavoro.

Sul merito dell'articolato rileviamo quanto segue:

Accesso al pubblico impiego.

La disciplina non contiene novità di rilievo. In positivo, una maggiore attenzione a una selezione basata sulle esigenze professionali reali e, in negativo, il ritorno del “giuramento” come principale parametro d'appartenenza alla funzione pubblica: uno slogan che sembra contenere il retropensiero di voler mettere in discussione il consolidato processo di privatizzazione del pubblico impiego e che, anziché porre in risalto il valore e la cultura del “servizio pubblico”, sembra evocare quella cultura dell'adempimento normativo che identifica la misurazione della performance nel mero controllo di legittimità degli atti. In tal senso alcuni passi in avanti nella riforma varata nel 2017 sono stati fatti, a fronte dei limiti riscontrati nell'applicazione delle norme, meccanicistiche e farraginose, introdotte nel 2009.

Va, inoltre, rilevato che -a fronte del massiccio turnover che si verificherà di qui al prossimo quinquennio – la nuova forza lavoro immessa nelle pubbliche amministrazioni potrebbe rivelarsi non del tutto idonea a garantire la continuità qualitativa e quantitativa del servizio, anche in considerazione degli enormi deficit strutturali, in termini di risorse strumentali e di formazione in ingresso. Per questi motivi occorrere prevedere:

1. da un lato specifiche norme legislative finalizzate a determinare procedure di assunzione e reclutamento in grado di valorizzare, prioritariamente, le competenze e le esperienze del personale già in servizio, ai fini delle progressioni verticali fra le aree. A tal fine andrebbe aumentata la quota del 20% delle facoltà assunzionali, prevista dall'art. 22, comma 15, del D.Lgs 75/2017, entro la quale le amministrazioni, possono bandire procedure selettive interne riservate al personale di ruolo per i passaggi di area;
2. dall'altro l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di effettuare una ricognizione (mappatura) delle competenze professionali ed organizzative esistenti, in modo da conoscere - prima di procedere all'assunzione di nuovo personale con accesso dall'esterno - se nell'area/categoria di inquadramento inferiore vi sia personale in servizio la cui competenza ed esperienza possa essere valorizzata nei passaggi d'area.

Più in generale, al fine di valorizzare le esperienze professionali e le conoscenze acquisite, andrebbero previsti strumenti innovativi, finalizzati al riconoscimento formale delle competenze acquisite, trasformando le esperienze professionali, i percorsi formativi e i meriti qualitativi in crediti accademici (ad esempio tramite la creazione di un istituto che ne attesti la valenza legale, ai fini delle attività lavorative, quale potrebbe essere una Scuola della P.A.).

Nello specifico, in riferimento alla dirigenza scolastica, segnaliamo l'accertata impraticabilità dell'affidamento delle procedure di reclutamento alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Il coinvolgimento della Scuola Nazionale era già formalmente previsto dal DL 104/2013, convertito dalla legge 128/2013, ma successivamente abrogato anche per esplicito rifiuto della Scuola nazionale stessa ad assumere l'incarico, dato l'elevato numero degli aspiranti.

Delega per favorire il merito e la premialità

In questo caso le novità previste nel disegno di legge in esame sono limitate nella costruzione dei criteri del ciclo di performance. Non possiamo che esprimere un giudizio nettamente negativo, in quanto si mira a rilegificare gli aspetti della valutazione legati alla corresponsione della retribuzione. Va, al contrario, ulteriormente valorizzato l'accento posto dalle norme introdotte nel 2017, sulla dimensione organizzativa della performance, ovvero sulla resa globale della singola amministrazione e non su quella dell'individuo, così come restituito ruolo alla contrattazione collettiva integrativa nella fissazione degli obiettivi della performance, così come nella definizione di indicatori oggettivi per la valutazione della performance. Sono cambiamenti necessari a fronte dei limiti riscontrati nell'applicazione delle norme, meccanicistiche e farraginose, introdotte nel 2009.

In riferimento ai sistemi di misurazione e valutazione della performance, poi, occorre evidenziare la specificità del personale delle istituzioni scolastiche, in relazione alla tipologia di servizio e di utenza. Inoltre deve essere considerata la peculiarità della funzione docente principalmente rispetto alle garanzie costituzionali previste in materia di libertà di insegnamento.

Le istituzioni scolastiche sono soggette infatti ad uno specifico regime indicato nel DPR 80/2013; nell'attuale assetto è esclusa la costituzione degli OIV nell'ambito del sistema scolastico e delle Istituzioni di Alta Formazione Artistica e Musicale (D.lgs. 150/2009, art. 74, c. 4, ultimo periodo).

Delega per il riordino della disciplina della Dirigenza.

I criteri di delega sono solo in parte condivisibili per quanto riguarda l'accesso e il conferimento degli incarichi. Da un lato manca qualunque indicazione utile a consentire la valorizzazione, laddove possibile, nel reclutamento dei dirigenti, del personale del comparto avente i titoli e le competenze per l'accesso ai ruoli della dirigenza, valorizzando l'esperienza acquisita e le conoscenze e competenze organizzative maturate nelle diverse amministrazioni; dall'altro è evidente anche in questo caso il rischio di rilegificazione su trattamento economico e responsabilità disciplinare (quest'ultima peraltro già fortemente rilegificata).

Inoltre, fra i principi di delega mancano indicazioni volte a garantire l'effettività del superamento dei profili di vulnerabilità del principio di separazione tra politica e amministrazione. Il rafforzamento dell'autonomia e dell'indipendenza del dirigente rispetto agli organi di indirizzo politico consente di ridurre i profili di fiduciarità del rapporto e offre adeguata garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa. L'esperienza degli ultimi anni ha messo in evidenza come il fenomeno dell'assegnazione di incarichi dirigenziali indipendentemente dalla reale competenza del soggetto abbia comportato inevitabilmente una paralisi dell'azione amministrativa; per questa ragione, gli incarichi ai dirigenti devono essere attribuiti all'esito di procedure trasparenti volte a valorizzare la competenza e il merito, così come la conoscenza e l'esperienza già acquisita all'interno della medesima P.A.. D'altra parte, senza adeguate conoscenze tecniche ed esperienza professionale, spesso si impiega mesi per comprendere l'effettivo funzionamento di determinati settori dell'amministrazione, con inevitabili disagi e rallentamenti delle attività delle pubbliche amministrazioni a discapito dei cittadini.

E' pertanto necessario fare attenzione ai continui processi di riorganizzazione delle P.A. in quanto uno strumento di razionalizzazione ed efficientamento della macchina amministrativa sovente si tramuta in un meccanismo di condizionamento della dirigenza all'organo politico, rappresentando un fattore di vulnerabilità del principio di separazione tra politica e amministrazione: se da un lato la rotazione dei dirigenti vuole evitare il consolidamento dei rapporti fiduciari con le amministrazioni cui sono in servizio, dall'altro, costituisce un limite al processo di professionalizzazione della dirigenza che di solito si trova costretta a cambiare settori di competenza allo scadere dell'incarico. Questo effetto si manifesta con particolare evidenza nel caso dei dirigenti scolastici, per i quali la disciplina della rotazione deve essere attentamente calibrata in ragione della specialità del settore.

Sulla materia possono contribuire ~~a tale scopo~~ indicazioni, nei principi di delega, circa l'esigenza di norme volte a rafforzare la trasparenza negli interpelli e nei processi di attribuzione e revoca degli incarichi, nonché a valorizzare le forme partecipative sindacali previste dalla contrattazione collettiva.

Nell'ottica del principio di separazione tra politica e amministrazione, è altresì centrale la questione della performance e della valutazione dei risultati perseguiti dai dirigenti, tenuto conto degli obiettivi predeterminati dalle pubbliche amministrazioni.

La valutazione dei dirigenti deve essere ancorata a criteri certi ed obbiettivi. Allo stesso tempo, il processo di valutazione deve essere semplice e trasparente nello svolgimento allo scopo di consentire al valutato di interagire adeguatamente e acquisire al termine dello stesso le necessarie e dovute informazioni a sua tutela.

Una valutazione obiettiva dei risultati perseguiti dal dirigente e la trasparenza del processo valutativo responsabilizzano e motivano il dirigente con effetti positivi in termini di efficienza ed efficacia dell'agire della Pubblica Amministrazione. In questa prospettiva, è utile introdurre strumenti di partecipazione dei principali stakeholders dell'azione amministrativa, in modo da poter acquisire ulteriori elementi di valutazione del merito della dirigenza pubblica. Il coinvolgimento degli utenti in funzione della valutazione della performance va però riferita al servizio nel suo complesso e non deve comportare una personalizzazione dell'apprezzamento, anche in modo indiretto, qualora riferito ad organi monocratici. Inoltre anche i dirigenti stessi devono essere coinvolti

attivamente, con forme partecipative efficaci, nell'intero processo, dall'incarico, alla definizione degli obiettivi, alla fissazione degli indicatori per la valutazione e ciò non può essere taciuto nei principi di delega.

Con particolare riguardo poi alla dirigenza del SSN, la dirigenza sanitaria, medica e veterinaria deve avere la più ampia potestà di auto-disciplina (già peraltro faticosamente conquistata con i CCNL di area), né si può ipotizzare alcunché di diverso, stante la peculiarità assoluta di queste figure professionali, la cui unica *mission* è la salute e la cura dei cittadini e il cui unico riferimento è l'art. 32 della Costituzione italiana.

Altrettanto deve essere previsto per la dirigenza scolastica per la quale i sistemi di valutazione devono essere coerenti con la peculiarità e specificità del servizio svolto. Anche dal punto di vista organizzativo per i dirigenti scolastici, la "sede" di lavoro è distribuita in una molteplicità di plessi e sedi distaccate e coordinate, anche appartenenti a Comuni diversi, e l'esercizio del ruolo comporta rapporti con strutture dell'amministrazione periferica (regionali) e con diversi soggetti politici ed amministrativi territoriali, oltre alla gestione mediante di unità autonome di più di 150 dipendenti. Pertanto la funzione dirigenziale nelle Istituzioni scolastiche si esplica in un insieme di relazioni di notevole complessità, anche geograficamente articolate, e con peculiarità e tipicità proprie.

Delega in materia di Mobilità del personale.

Si prevede una maggiore rapidità di procedure, aspetto senz'altro positivo ma anche la risoluzione del rapporto di lavoro in caso di rifiuto di due proposte di mobilità per il personale in disponibilità; il disegno di legge deve esplicitamente prevedere, su questo punto, che i principi e i criteri di delega vadano elaborati previo confronto con le OO.SS.

La disciplina della mobilità del personale della scuola per le peculiarità suesposte deve poter prevedere un rinvio alla regolazione mediante contrattazione integrativa nazionale. La norma di rango primario non potrebbe infatti per sua natura prevedere e disciplinare la molteplicità delle fattispecie, oltre tutto soggette a notevole variabilità a causa della periodica determinazione degli organici e riarticolazione del servizio anche per processi di dimensionamento della rete scolastica.

Delega in materia di contrattazione collettiva del pubblico impiego.

Ci sembra la parte più negativa del disegno di legge in esame, in quanto mira a limitare per legge il ruolo della contrattazione collettiva di ogni livello in modo generale e quindi con possibile impatto su ogni materia.

Considerando che a partire dal d.lgs. 29/1993 il principio che ispira ogni riforma del pubblico impiego è quello della progressiva convergenza tra lavoro pubblico e lavoro

privato (e può leggersi anche nel vigente art. 1 del Testo Unico che cita espressamente la finalità di “applicare al lavoro pubblico condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato”) è opportuno riconoscere formalmente e valorizzare la partecipazione dei lavoratori lungo tutta la filiera del ciclo della performance e modalità di coinvolgimento, affidate alla contrattazione, in materia di organizzazione del lavoro, perché solo un deciso sforzo di innovazione nei sistemi organizzativi e gestionali, in una situazione di scarsità di risorse, può rilanciare la competitività. Nel settore privato, dove sono state introdotte pratiche avanzate di gestione dei processi e delle persone - come il lavoro in squadra, la formazione, il coinvolgimento dei lavoratori nei processi di qualità, la flessibilità degli orari di lavoro – sono stati realizzati incrementi significativi della produttività, la riduzione dei costi operativi, la condivisione della conoscenza dei processi e della soluzione dei problemi.

Clausole di salvaguardia

Concordiamo pienamente con la clausola di salvaguardia in virtù della quale le disposizioni della legge costituiranno principi fondamentali ai sensi dell’art 117 della Costituzione e risultano pertanto escluse dall’ambito di applicabilità del comma 3 dell’art. 116 della Costituzione per le Regioni a Statuto ordinario, a salvaguardia del carattere unitario e nazionale della disciplina del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni.

Conclusioni

La Pubblica amministrazione deve mutuare dal settore privato la capacità di rispondere alle sollecitazioni che provengono dall’ambiente esterno: il bisogno di ricostruire un forte nesso di coerenza fra domanda e offerta di servizi, riorganizzando la produzione attraverso il coinvolgimento dei lavoratori e trasformando la co-progettazione da esercizio episodico ed emergenziale a capacità strutturale e interna delle pubbliche amministrazioni.

Occorre, in altre parole, che singole amministrazioni centrali e locali promuovano progetti orientati al risultato caratterizzati da strategie cooperative che coinvolgono attori interni (i lavoratori) ed esterni, stimolando una rinnovata relazione con i territori e le imprese. Si tratta di progetti che non possono prescindere dallo strumento contrattuale, soprattutto di livello integrativo, spostando il baricentro delle decisioni più a contatto con le esigenze quotidiane, nei territori e nei luoghi di lavoro, proprio come avviene nelle imprese private. D'altronde, se oggi si chiede alle amministrazioni pubbliche di migliorare la

qualità del servizio con risorse sempre più scarse, occorre metterle in condizioni di operare una razionalizzazione interna, attraverso la leva contrattuale, calata in un sistema di relazioni sindacali responsabile e arricchito di nuovi strumenti di coinvolgimento dei lavoratori in ossequio al principio di una “partecipazione attiva, responsabile e motivata dei lavoratori pubblici”.

La medesima estensione al lavoro pubblico delle misure di detassazione della retribuzione di produttività di cui attualmente possono godere solo i lavoratori del settore privato, può contribuire positivamente allo scopo. Da tutto questo il lavoro pubblico viene tenuto fuori, confermando quella visione “strabica” del lavoro che rischia di richiamare la convergenza tra pubblico e privato solo in funzione punitiva e strumentale al mero sensazionalismo mediatico.