

Stefano Morzilli
Capo Segreteria Tecnica CONFEDIR-MIT

IL RAPPORTO DI LAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO

appunti liberi

IL PERCORSO STORICO

Il precedente ordinamento statale (dpr 3/1957) era un sistema solido ed in equivoco ma incapace di adeguarsi alle nuove necessità della società moderna; occorreva rinnovare ed aggiornare strumenti operativi e gestionali rivedendo la struttura ordinamentale e ridefinendo i livelli di responsabilità dei dirigenti e dei funzionari.

La privatizzazione del rapporto di lavoro è stato un tentativo per responsabilizzare la classe dirigente rendendo la valutazione del dirigente esplicita e formale anziché implicita e sostanziale com'era prima.

Tuttavia, la riforma ha destrutturato l'intero sistema del pubblico impiego spaccando, tra l'altro, la carriera direttiva in due settori distinti, destinatari di contratti di lavoro completamente diversi nonostante la comune origine del personale coinvolto.

I funzionari di qualifica più elevata sono stati inquadrati in una qualifica dirigenziale ed hanno oggi un contratto particolare (adatto a compiti e responsabilità assunte) negoziato con i rappresentanti della propria categoria.

I funzionari di livello iniziale della medesima carriera direttiva, al contrario, sono stati declassati ad impiegati ed inseriti nel contratto di lavoro comune a tutto il rimanente personale, negoziato dalle organizzazioni generaliste, rendendo quindi impossibile la correlazione professionalità/compiti/responsabilità che era alla base del precedente ordinamento.

In tal modo i funzionari (laureati) sono stati inquadrati nelle qualifiche VIII e VII assieme al personale della carriera di concetto (diplomati) ed hanno ricoperto posizioni fungibili, con il conseguente annichilimento delle responsabilità e, quindi, della professionalità.

Inoltre, gli strumenti di valutazione che potevano essere introdotti o, meglio, perfezionati, in regime di diritto pubblico sono stati legati alla privatizzazione del rapporto di lavoro, sottraendo al dirigente l'autonomia e l'indipendenza dal potere politico richiesta dalla Costituzione.

IL RAPPORTO FIDUCIARIO

Il cosiddetto *spoil system* rappresenta soltanto la parte esplicita e pubblica del problema ma è di difficile soluzione l'aspetto più latente che riguarda la natura del rapporto tra dirigente e politico come pure tra dirigente e dirigente sopraordinato. Quando il soggetto politico o il dirigente sopraordinato è deputato a decidere o meno il rinnovo di un incarico o può interromperlo anzitempo, è chiaro che esiste un rapporto di sudditanza e quindi una impossibilità a svolgere il proprio compito in modo professionale, con imparzialità ed indipendenza.

A nulla vale l'affermazione che la revoca di un incarico o la mancata conferma deve essere sostenuta da una valutazione negativa dell'operato del dirigente, perché esperienza ormai pluriennale ha dimostrato la scarsa oggettività ed obiettività dei sistemi di valutazione e l'esistenza di diversi strumenti per eludere completamente questo vincolo. Basti pensare alle riorganizzazioni fittizie, alla sottrazione graduale di competenze, agli incarichi impossibili da sostenere, ecc.

La gestione del personale affidata al dirigente è divenuta, inoltre, una telenovela: il dirigente non ha strumenti di gestione di natura strutturale o anche solo economica; è stato esautorato dei suoi poteri ma ha mantenuto la responsabilità sostanziale del proprio personale.

Il dirigente, infatti, non ha alcun ruolo nella definizione del trattamento economico dei propri dipendenti e tanto meno può intervenire sul suo percorso di carriera. Questi istituti sono ormai preda della contrattazione decentrata, gestita dai sindacati, di cui l'amministrazione è succube con gravi conseguenze anche economiche.

Ciò che si rileva, in ultima analisi, è una sempre crescente demotivazione del personale che subisce l'assoluto appiattimento degli stipendi ed il mancato riconoscimento della professionalità.

La PA diviene così un brodo di coltura di incompetenti e svogliati impiegati.

LE CONSEGUENZE

A chi fa comodo questa situazione ? Ai politici che possono intervenire ed interferire in un sistema giuridicamente permeabile perché "privatizzato", dove la separazione del potere politico dalla gestione amministrativa è rimasta una semplice affermazione di principio che viene usata come costante premessa in ogni iniziativa legislativa e politica che, poi, si indirizza in modo opposto.

Il sistema politico di ministeri, enti locali, sanità è in grado di decidere le nomine di vertici dirigenziali che, se anche non dirigono uffici, determinano a loro volta le nomine dei dirigenti operativi che, quindi, risultano legati al politico.

Eventuali difficoltà a pilotare il gruppo dirigente possono essere superate ricorrendo alla esternalizzazione dei servizi con la scusa che il soggetto privato opera con maggior efficienza ed efficacia di quello pubblico ed anche se non esiste un soggetto privato "amico" può sempre essere costituita una società o un consorzio privato, con capitale anche pubblico, da affidare ad una gestione fedele.

In questo scenario il sindacato generalista trova proficua collocazione in quanto interessato essenzialmente a redistribuire le scarse risorse economiche al personale, anche tramite continui scivolamenti di livello verso le posizioni apicali che ormai non sono più costituite dai funzionari ma sono sature di impiegati che non sono assolutamente in grado di assumersi le responsabilità richieste dalla qualifica raggiunta.

Per nascondere questa contraddizione, allora, nei contratti collettivi di lavoro sono state introdotte le "aree funzionali" A, B, C, ecc. che hanno consentito di affermare che le ex qualifiche VII, VIII e IX hanno un unico organico, sono fungibili e la sola differenza è di tipo economica.

In questo modo il sindacato fidelizza i propri iscritti garantendo progressioni economiche basate non più su una legittima e trasparente progressione di carriera (com'era una volta) ma su un gioco di scatole cinesi costituite dal continuo mutamento formale dell'ordinamento gestito dai sindacati tramite i contratti collettivi nazionali (in ogni contratto si inseriscono modifiche di assetto) a cui seguono le contrattazioni decentrate – ancora più gestite dai sindacati – tramite le quali si individuano i soggetti più "meritevoli" di una riqualificazione, di uno slittamento, di un reinquadramento, ecc. e, quindi, di una cinquantina di euro in più alla fine del mese.

Questa situazione può essere affrontata solo con molto coraggio politico al fine di determinare un'inversione di tendenza e restituire:

- autonomia e professionalità ai dirigenti;
- dignità e responsabilità ai funzionari direttivi;
- motivazione e funzionalità al personale.

LE CONTRADDIZIONI DELLA NORMA

Il d.lgs 165/2001 ha subito moltissimi interventi di integrazione e modifica nel corso degli anni ma non è stato mai condotto un serio monitoraggio sul funzionamento sociale delle riforme del 1991: le modifiche legislative sono state tutte realizzate per aggiustare situazioni di comodo di interesse dei vari soggetti politici e sindacali.

Il cosiddetto Testo unico (d.lgs 165/2001) è involuto e contraddittorio e viene applicato nel modo che fa più comodo ai soggetti politici e sindacali in quel momento più forti.

Nel fumoso sistema delle relazioni sindacali, ad esempio, possono notarsi queste situazioni:

- 1) la legge stabilisce che le Confederazioni rappresentative siano quelle presenti in 2 o più comparti o aree con loro federazioni, ma sono le confederazioni stesse a definire, tramite uno specifico accordo, numero e dimensione dei comparti; in questo modo, dividendo il pubblico impiego in un numero elevato di comparti si consente a molte Confederazioni di essere considerate rappresentative mentre, definendo comparti più grandi che comprendano più settori diventa più difficile raggiungere la soglia del 5% di rappresentatività e si diminuiscono le organizzazioni e le Confederazioni considerate rappresentative. Si tratta, in buona sostanza, di un perfetto meccanismo autoreferenziale dei sindacati maggiori..
- 2) La legge dispone che la rappresentatività si calcoli sempre facendo la media tra il numero di iscritti ed il numero di voti riportati nelle elezioni per le RSU ma, per la dirigenza, le RSU possono non essere costituite e la situazione rimane ambigua (per individuare le ooss rappresentative della dirigenza è stato necessario chiedere un parere al Consiglio di Stato ma ancora oggi alcune ooss pretendono che si debbano realizzare le RSU anche per la dirigenza).
- 3) La legge prevede che le controversie sulla rappresentatività vengano sottoposte ad un comitato paritetico ARAN/sindacati ma tale comitato è stato costituito in modo affatto paritetico in quanto in fase deliberativo le Confederazioni presenti dispongono di voti diversi: CGIL 5, CISL 5, UIL 4, CONFSAL 2 e le altre confederazioni (compresa la CONFEDIR) solo un voto e ciò anche per decisioni inerenti le qualifiche dirigenziali. Il Comitato Paritetico, quindi, non è garanzia di nulla.

Per quanto riguarda la semplice osservanza delle stesse disposizioni di legge, si rileva che la legge 150/2000 sugli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni è rimasta inattuata, così come la Vicedirigenza (art. 17/bis) e le disposizioni particolari per le elevate professionalità individuate nell'art. 40. Inoltre è totalmente disatteso il comma 2 dell'art.15 sempre del 165 che preclude ai dirigenti amministrativi la gestione della ricerca negli enti pubblici quali il CNR, l'Istituto superiore di sanità, l'ISTAT, ecc.; in questi casi la dirigenza che gestisce la ricerca (fondi, personale, ecc.) dovrebbe essere la dirigenza scientifica (ricercatori dei vari livelli) ma ciò è impedito dai sindacati generalisti che hanno imposto il trasferimento dei ricercatori da un contratto di natura dirigenziale ad contratto dei tecnici e degli impiegati.

Per evitare che sindacati e singoli dipendenti pubblici potessero ottenere giustizia dalla magistratura, nella riforma del pubblico impiego è stato previsto il trasferimento delle competenze giudiziarie dal giudice amministrativo al giudice del lavoro perdendo, di fatto, la possibilità per i dipendenti pubblici di tutelare il proprio "interesse legittimo"; inoltre il ricorso al giudice è stato complicato dall'obbligatorietà di un tentativo di conciliazione presso il ministero del lavoro che le amministrazioni interessate sistematicamente disattendono causando un mero rallentamento di una

già estenuante procedura giudiziaria. Inoltre, le procedure di arbitrato introdotte con uno specifico Contratto interconfederale si sono rivelate assolutamente inutili.

LA PROPOSTA

A riprova della **necessità di un'inversione di tendenza** o, quanto meno, di un approfondimento sul funzionamento complessivo del sistema attuale, abbiamo assistito negli ultimi anni alle controriforme del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco che hanno ricondotto il personale di tali amministrazioni pubbliche in un ambito di lavoro pubblicistico, abbandonando il sistema privatistico dei contratti.

Ci sarebbe da chiedersi come mai settori delicati come il penitenziario e la sicurezza non possano rimanere in regime privatistico: forse sono settori delicati, come qualcuno sostiene.

Se così fosse, tuttavia, significherebbe che i settori della sanità, della scuola e della gestioni degli uffici sono considerate dalla politica servizi di serie B.

Appare indispensabile realizzare una riforma in controtendenza, che restituisca credibilità alle amministrazioni e restituisca fiducia dei cittadini ed ai dipendenti pubblici. In particolare è necessario ottenere, tramite specifici interventi legislativi:

1. **individuazione dettagliata delle materie oggetto di contrattazione nazionale** (cioè competenze della legge e limiti operativi della contrattazione collettiva che non possono essere superati);
2. **professionalità ed imparzialità della dirigenza** (contemperare la valutazione dei dirigenti con l'indipendenza dai poteri politici utilizzando anche organismi di valutazione ai quale partecipano le organizzazioni di rappresentanza);
3. **scenari contrattuali** (ridefinizione degli ambiti contrattuali come Area di gestione per dirigenza e predirigenza, Area della dirigenza professionale e scientifica, Area del personale e dei quadri; solo in tal modo sarà possibile costruire rapporti di lavoro adeguati per le categorie professionali senza rimanere ostaggi di sindacati generalisti);
4. **procedure di contrattazione** (snellimento delle procedure e dei tempi, ridefinizione di ruoli e competenze dell'ARAN con particolare riferimento alle autonomie regionali);
5. **rappresentanza e rappresentatività** (semplificazione dell'individuazione delle organizzazioni sindacali rappresentative nel rispetto delle garanzie costituzionali; oggi si stipulano contratti con organizzazioni censite anche 8 anni prima!);
6. **reclutamento del personale e carriere** (definizione di criteri generali dei concorsi dall'esterno e delle selezioni interne ed individuazione di strumenti idonei a valutare capacità, professionalità e competenze; i cosiddetti corsi di riqualificazione sono serviti solo per distribuire denaro ad alcuni "fortunati" ma non hanno avuto alcuna utilità funzionale per le amministrazioni ed non ulteriormente demotivato il personale);
7. **reclutamento della dirigenza** (ridefinire un modello di rotazione tra concorsi pubblici e concorsi speciali interni per l'area predirigenziale dove si formano funzionari di grande esperienza e capacità);
8. **valorizzazione delle risorse interne** (costante analisi delle competenze ed impulso alla formazione continua e formazione permanente);

9. **limitazione all'utilizzazione di professionalità esterne alla PA** (individuazione di specifici protocolli per acquisire prestazioni lavorative di soggetti esterni solo in casi assolutamente necessari e per brevi periodi di tempo, controlli sulle procedure e sanzioni per violazioni);
10. **limitazione delle esternalizzazioni** (definizione di criteri generali per consentire l'esternalizzazione di servizi ausiliari e non istituzionali ed individuazione di linee di attività per le quali non è consentita l'esternalizzazione);
11. **limitazione lavoro precario** (definizione dei criteri generali per ricorrere alle flessibilità del lavoro, individuazione delle situazioni che escludono il ricorso a flessibilità);
12. **mobilità** (criteri generali per incentivare la mobilità volontaria utilizzando anche strumenti economici e sviluppo di carriera);
13. **valutazione di tutto il personale** (definizione degli strumenti a disposizione del dirigente per una completa gestione del personale);
14. **correlazione stipendio/prestazioni** (criteri generali per correlare la retribuzione complessiva del personale con i risultati conseguiti e la reale produttività individuale).