

**Valutazioni Uil sulla Riforma della P.A. (Decreto Legge 90)**  
**presentate all'audizione della Commissione Lavoro della Camera**  
**da Antonio Focillo, segretario confederale UIL**  
**Roma 9.7.2014**

La macchina amministrativa dello Stato è molto complessa e variegata e proprio per questo e per rispetto a chi, nonostante le tante vessazioni ed offese che vengono fatte loro, nella Pubblica amministrazione continua a lavorare e produrre, avrebbe avuto la necessità da parte dei governanti di conoscerla prima di tutto, di studiarla a fondo per evitare le generalizzazioni, e poi affrontarla con reale cognizione di causa. 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 fiori 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 la 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 il decreto il 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 valutazione, ancora una volta, 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.

Valutando attentamente il merito:

2) La mobilità obbligatoria già esisteva e con le sue procedure rimane una misura per risolvere crisi occupazionali dopo aver esplorato tutte le possibilità di ricollocazione del personale in mobilità. (articoli 34 e 34 bis del decreto 165/2001; art. 2 comma 11, lettera d) DL 95/2012 come convertito nella legge 135/2012, che opera al verificarsi delle condizioni previste dall'art. 2 del DL 95/2012.

Non è da tralasciare la mobilità guidata per la gestione delle situazioni di eccedenze e sovrannumero conseguenti a provvedimenti di rideterminazione delle dotazioni organiche delle amministrazioni centrali e locali a seguito dell'applicazione delle norme sulla spending review.

3) La cosiddetta mobilità d'ufficio, che agisce entro i confini della Provincia è già in vigore precedentemente alle norme del governo Renzi. Con una norma entrata in vigore a gennaio di quest'anno, il Governo ha stabilito che chi si trasferisce da una Amministrazione ad un'altra e anche all'interno della stessa Amministrazione non può più vantare i cosiddetti "diritti acquisiti". Quindi, il trasferimento comporterebbe una diminuzione dello stipendio. Addirittura alcune Amministrazioni arrivano a sostenere (a nostro avviso sbagliando) che la norma abbia addirittura effetti retroattivi e che si debba pertanto procedere a vere e proprie decurtazioni, in alcuni casi molto pesanti, dell'ordine del 30%, delle retribuzioni.

Si sostiene nel decreto che l'amministrazione che mette in mobilità il lavoratore deve spostare nel Fondo il 50% del trattamento economico del personale trasferito. Da ciò si evince che il lavoratore non porterebbe il cento per cento della retribuzione.

Due considerazioni: che fine fa il restante 50% e per evitare che si possa remunerare il lavoratore solo della metà della retribuzione che metterebbe il restante 50%.

Si legifera che per facilitare la mobilità, essa dovrebbe avvenire sulla base di una tabella di equiparazione. Quindi, la tabella di equiparazione dovrebbe garantire i lavoratori trasferiti, ma chi dovrebbero stabilire queste tabelle? Voglio ricordare che questa è materia essenzialmente contrattuale e pertanto non si può escludere la contrattazione.

Intanto voglio precisare che la tabella di equiparazione non serve peraltro a nulla, perché gli stipendi fondamentali sono pressappoco tutti uguali nella P.A.: la vera differenza retributiva è composta dal salario accessorio e per effetto di una norma già varata, se si cambia lavoro o se si cambia Amministrazione già oggi, si perde ciò che era in godimento e si percepisce quanto collegato alla nuova attività nella nuova Amministrazione. L'attuale norma non fa che confermare tutto ciò spacciandolo per un "enorme" cambiamento.

4) E' stata introdotta una norma che consente di mandare a casa i lavoratori pubblici che raggiungono i 42 anni e 4 mesi di contributi. Ma questa norma era stata già introdotta da Tremonti e Brunetta e consentiva di interrompere il rapporto di lavoro a chi aveva raggiunto i 40 anni di

contributi. La norma Tremonti - Brunetta è stata applicata in moltissime Amministrazioni (in particolare nelle Università) ed è servita in molti casi semplicemente a recuperare i tagli del Governo ai bilanci. Portarla quindi da 40 anni a 42 anni e 4 mesi è solo un aggiornamento della Tremonti-Brunetta.

5) Viene definitivamente abrogato l'istituto del trattenimento in servizio previsto dall'art. 16 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 5034 riconosceva ai dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici ed ai professori universitari un diritto potestativo a permanere in servizio per il periodo indicato: *"è in facoltà dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio (...) per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo"*,

La norma è stata profondamente modificata dal comma 7 dell'articolo 72 del d.l. 112 del 2008 che comporta un significativo mutamento dell'assetto degli interessi in rilievo in tale delicata materia. Al pubblico dipendente – dopo tali modifiche - non è più riconosciuto un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, prevedendo soltanto che l'istanza presentata vada valutata discrezionalmente dall'Amministrazione; la quale ha facoltà di accoglierla solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima e poi alla situazione specifica del richiedente ("in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi").

L'istituto del trattenimento in servizio ha quindi di fatto assunto un carattere di eccezionalità in considerazione delle generali esigenze di contenimento della spesa pubblica che hanno ispirato e informato l'intero impianto normativo. Ne consegue che l'ipotesi ordinaria è quella della mancata attivazione dell'istituto del trattenimento, mentre l'ipotesi del trattenimento ha carattere di eccezionalità, con la necessità di esplicitare in modo adeguato le relative ragioni giustificatrici, conferendo rilievo preminente alle esigenze in senso lato dell'amministrazione.

L'eccezionalità del trattenimento in servizio deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre il ricorso ad un tale particolare strumento derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge. Quando invece l'Amministrazione rigetta l'istanza con effetti che incideranno non poco sul futuro delle persone e delle famiglie visto che si sta pensando ad una ulteriore riduzione delle dotazioni organiche.

Abbiamo condiviso la volontà del governo di immettere giovani nella P.A., ma i numeri che si fanno sono irreali. Infatti, si sostiene che vi saranno 15.000 posti di lavoro nuovi per effetto della norma sui trattenimenti in servizio.

a) Vogliamo ricordare che i trattenimenti in servizio, da almeno 2/3 anni non sono più avvenuti, se non in casi eccezionali. Già da tempo, infatti, per trattenere in servizio nei due anni successivi all'età del pensionamento un dipendente che abbia superato il limite di età (oggi è di 66 anni e 4 mesi) occorre utilizzare le risorse del turn-over, che com'è noto sono destinate alle assunzioni. Turn-over che prevede la copertura solo del 20% degli uscenti anche per quest'anno: quindi per ogni 5 dipendenti che vanno in pensione si può assumere una sola persona.

b) Le Amministrazioni Pubbliche ormai non trattengono ultrasessantenni in servizio, tranne rarissime eccezioni e tutte riguardanti i vertici della P.A. In sostanza quindi dalla abrogazione del trattenimento in servizio non si producono 15.000 posti.

6) la norma sulla assegnazione di mansioni inferiori il cosiddetto “demansionamento” è la più contraddittoria. Viene propagandata come un favore al dipendente, ma contrasta due volte con il codice civile, perché non solo penalizza il lavoratore “obbligandolo” per salvarsi ad accettare mansioni inferiori, e non prevede la possibilità di mansioni superiori con il relativo riconoscimento non solo giuridico ma anche economico, come avviene per i lavoratori privati.

7) L'altro elemento simbolico della riforma della pubblica amministrazione è rappresentato dall'impianto della riforma della dirigenza, un nuovo tipo di *spoil system* che prevede la possibilità indiscriminata per il politico di costruire un apparato di dirigenti di partito, all'interno dell'amministrazione.

Il passaggio fondamentale della riforma della dirigenza finalizzata al più politicizzato degli *spoil system* sta nel licenziamento dei dirigenti che restino privi di incarico per un certo periodo di tempo. Tutto si giocherà, dunque, sull'attribuzione ai dirigenti degli incarichi a tempo determinato e la dirigenza da qualifica contrattuale, diventa una sorta di “aspettativa legittima” all'assegnazione dell'incarico dirigenziale. Di fatto, quindi, il reclutamento pubblico diventa qualcosa di simile all'iscrizione ad un albo poiché i dirigenti entrati nei “ruoli” di fatto non eserciteranno le funzioni dirigenziali, se non riceveranno un incarico. Facendo poi conseguire alla mancanza prolungata di incarichi la conseguenza del licenziamento, si dà alla politica un potere enorme sulla dirigenza, determinandone una chiarissima precarizzazione ed una sottoposizione all'arbitrarietà delle scelte,

in totale contrasto con la posizione di autonomia imposta dagli articoli 97 e 98 della Costituzione e con la giurisprudenza costituzionale maturata a partire dalla sentenza della Consulta 103/2007.

8) Parliamo della norma che taglia tutte le libertà sindacali del 50%, con effetto dal 1° settembre.

La norma è stata scritta adducendo due motivazioni:

a) i cittadini ce lo chiedono. Qualcuno dovrebbe spiegare, se le 32.000 mail di cui più della metà vengono da iscritti al sindacato che hanno chiesto i rinnovi dei contratti, tra l'altro rappresentano circa l'un per cento dei lavoratori e lo 0,00001 dei cittadini, quale grado di attendibilità hanno della vera volontà della cittadinanza. Sembrano i sondaggi che fa Sky, dove i pochi che rispondono, come sostiene l'emittente, sono solo un campione e non hanno il carattere di rappresentare una reale volontà. La brutta consuetudine invalsa di utilizzare mail e blog, che non prevedono verifiche, consente di affermare qualsiasi cosa che sia funzionale al vertice di turno;

b) la politica ha ridotto il finanziamento pubblico, quindi anche al sindacato si chiede un sacrificio. vorremmo ricordare al governo che il finanziamento pubblico sparirà, forse, nel 2018, mentre per il sindacato invece si procede celermente entro l'anno.

La libertà sindacale è un diritto umano universalmente riconosciuto e tutelato, e un valore fondamentale consacrato dalla Costituzione dell'ILO dal 1919.

La libertà sindacale è il diritto, sia per i datori di lavoro che per i lavoratori, di costituire liberamente associazioni sindacali e di aderirvi senza timore di rappresaglia o interferenza. Include il diritto di stabilire e di aderire a federazioni, confederazioni e a organizzazioni internazionali. Connesso alla libertà sindacale, il diritto alla negoziazione collettiva, finora di fatto abrogato, permette ai lavoratori di negoziare liberamente le proprie condizioni di lavoro con i datori di lavoro, mentre si sta sviluppando una imposizione delle condizioni di lavoro per legge. Tali diritti hanno carattere universale e si applicano a tutti i lavoratori e i datori di lavoro, nell'economia informale. La libertà sindacale garantisce ai lavoratori e ai datori di lavoro la possibilità di difendere non solo i propri interessi economici, ma anche libertà civili come il diritto alla vita, alla sicurezza, alla libertà personale e collettiva. Assicura una protezione contro gli atti di discriminazione e le molestie. La libertà sindacale, in quanto parte integrante della democrazia e dello sviluppo, è allo stesso modo necessaria alla realizzazione degli altri principi e dei diritti fondamentali sul lavoro. Tuttavia, l'applicazione di tali diritti e principi – libertà sindacale, diritto di organizzazione, su cui incide l'ulteriore taglio dei distacchi e di negoziazione collettiva – sono funzionali alla creazione di sempre maggiori difficoltà all'attività sindacale per rendere sempre più difficile garantire la giustizia sociale in una realtà in via di espansione e facilitare invece un nuovo tipo di sfruttamento del lavoro.

Inoltre, i distacchi derivano da costi contrattuali e le aspettative e i permessi sindacali sono frutto dello Statuto dei lavoratori che valgono per il pubblico e per il privato: nel caso dei permessi se ridotti al 50% saranno abbondantemente sotto la quota del privato, con una grave sperequazione fra i lavoratori. Vogliamo ricordare che anche nel privato sono pagati dal datore di lavoro per permettere al lavoratore di essere adeguatamente rappresentato e al sindacato di poter svolgere il proprio ruolo di rappresentante.

Noi siamo convinti che non vi sarà nessun risparmio con il rientro in produzione dei distaccati, in quanto prima le amministrazioni pagavano solo lo stipendio base ed ora dovranno pagare buoni pasto, straordinario e salario di produttività.

Infine, in tutto il decreto si cancella qualsiasi riferimento alla contrattazione e alla partecipazione del sindacato. Si è passati dal 29/93 dove tutte le materie che riguardavano il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti erano devolute alla contrattazione, alle successive riforme dove si sentivano i sindacati all'esclusione totale in questo decreto.

9) Per il personale della Scuola si propone il seguente emendamento: per i lavoratori della scuola la possibilità della "quota 96" venga inserito già nel decreto di riforma della PA.

Deve, infatti, in questo caso essere garantita una procedura davvero rapida, che permetta a migliaia di insegnanti di richiedere il pensionamento prima dell'inizio del prossimo anno scolastico, ponendo così rimedio ad uno dei tanti grossolani errori generati dai provvedimenti Monti-Fornero del 2011.

10) Il comparto sicurezza ha avuto da sempre una sua specificità, sancita dall'art.19 della legge 183/2001 in quanto la sua disciplina si differenzia sia sotto il profilo formale, sia sotto quello sostanziale dal resto del pubblico impiego. Pertanto proponiamo lo stralcio e l'abrogazione dell'articolato che riguarda il settore.

11) in merito all'art. 22 (razionalizzazione delle autorità indipendenti) del D.L. 90/2014.

La necessità di un intervento legislativo organico in merito al comparto delle autorità indipendenti è stato più volte rappresentata dalla UIL, per assicurare una unità e omogeneità di strutture che rispondano ai requisiti di efficienza e indipendenza ricordati dalla nostra legislazione e da quella europea.

Quindi, un intervento più strutturato (non può ridursi ad un articolo di un D.L.), con l'intento di rafforzare efficienza ed indipendenza, e non deve ridursi ad una mera (e non sempre giustificata) azione di spending review.

Nell'ottica di semplice riduzione della spesa (auspicabile peraltro nei confronti di alcune voci), va ricordato quanto detto dagli stessi organi parlamentari (Camera dei deputati, doc. XVII n. 17 approvato dalla I Commissione permanente, nel febbraio 2012): "...un dato incontestabile registrato negli ultimi anni è una progressiva, sensibile riduzione del contributo a carico dello Stato..."

Va inoltre sottolineato che per alcuni enti l'onere statale è pressoché pari a zero, mentre per gli altri gli stanziamenti statali successivi alla legge finanziaria del 2010 si sono ridotti fino al 65% nei successivi tre anni.

Se poi la riduzione di spesa si intendesse ricondurla principalmente alle previsioni del comma 5, va evidenziato:

1) il trattamento economico complessivo del personale delle varie autorità si differenzia anche sostanzialmente. Mentre per alcuni il previsto riferimento al contratto Banca d'Italia è sostanzialmente osservato, per altri intervengono fattori che hanno ridotto anche del 20% l'entità economica. Un intervento di riduzione generalizzato si tradurrebbe in una forte penalizzazione;

2) in altri casi, la struttura salariale è legata (anche per motivi professionali, come le attività ispettive, elementi fondamentali del lavoro all'interno di alcune autorità) sostanzialmente al trattamento economico accessorio;

3) va inoltre sottolineato che anche il diritto comunitario sottolinea l'importanza di "risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento della loro (*autorità*) attività", attraverso anche un adeguato aumento delle risorse umane e finanziarie. I vari interventi legislativi che nel corso degli ultimi anni si sono succeduti mettono a rischio la capacità di selezionare e trattenere personale di elevata professionalità. A livello comunitario, viceversa, "vi è la convinzione che l'affidabilità della regolazione e della vigilanza indipendente possa essere garantita solo a fronte di adeguate risorse umane e strumentali".

Relativamente al comma 9 dell'art. 22 del decreto, poi, la norma obbligherebbe le Autorità indipendenti, che in quella città non hanno sede, a trasferire i propri uffici nella sede comune, presumibilmente Roma, entro il 30 giugno 2015, ovvero a meno di un anno da oggi. Tralasciando ogni valutazione circa l'intervento, che incide enormemente sull'ordinamento interno di ogni Autorità, notevoli sarebbero **le ricadute economiche ed occupazionali** che l'iniziativa provocherebbe in alcune città del Paese (Milano, Torino e Napoli), ed in particolare a Napoli e nella Campania tutta, dove ha sede l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

In conclusione 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 delle strutture pubbliche per beneficiare di quei servizi essenziali che lo Stato è impegnato ad erogare. 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 sostanzialmente 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.

Anche noi abbiamo sostenuto, in più di un'occasione che bisogna porsi il problema di come rendere i servizi pubblici produttivi e di come renderli vicini alle esigenze della gente, quindi modificando gli apparati, la burocrazia, l'organizzazione del lavoro, la struttura e, quindi, valorizzare 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 il decreto del governo Renzi, 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. Una vera riforma della pubblica amministrazione avrebbe dovuto affrontare temi rilevanti come la qualificazione dei servizi pubblici; la semplificazione delle procedure; un piano di investimenti per formazione e in nuova tecnologia; innovazione dell'organizzazione per migliorare l'efficacia dei servizi, reperendo i finanziamenti tagliando sprechi sperperi e colpendo il malaffare. Soprattutto una riforma vera non può prescindere dal coinvolgimento di chi ci lavora, valorizzandone la professionalità e riconoscendo i loro diritti, a partire dal rinnovo dei contratti.



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.