



**Segreteria Generale**

**4° CONGRESSO NAZIONALE FLP**

**TESI CONGRESSUALI**

## **Analisi di scenario**

La Federazione Lavoratori Pubblici e funzioni pubbliche (FLP) è stata fondata venti anni fa, in un momento in cui i contratti nazionali – se pur con qualche ritardo – venivano rinnovati, il salario di produttività era erogato in tempi accettabili e non ancora sottoposto a continui tagli ed era opinione condivisa dagli addetti ai lavori che non vi fosse spazio, quindi, per un'ulteriore forza sindacale, grazie anche alle norme sulla rappresentatività nei comparti del pubblico impiego. Infatti, per essere rappresentativi anche in uno solo dei comparti di contrattazione bisognava (ed è così ancora oggi) rappresentare il 5 per cento dei lavoratori del comparto in una media ponderata tra le deleghe rilasciate dai lavoratori del comparto e i voti alle elezioni per le Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU), le quali però vengono rilevate in momenti diversi e quindi, sostanzialmente, una nuova compagine sindacale che avesse voluto sedersi ai tavoli di trattativa avrebbe dovuto avere un dato di partenza più vicino al dieci per cento di deleghe sindacali o di voti alle RSU.

**Le basi sulle quali si poggiava la convinzione dei fondatori della FLP, che come si vedrà più avanti sono ancora perfettamente attuali, riguardano l'impossibilità di mantenere a lungo l'equilibrio precario sul quale si reggeva il patto tra politica, sindacato tradizionale e alta dirigenza, che non teneva conto né della qualità dei servizi resi né delle aspirazioni e delle motivazioni alla base della partecipazione dei lavoratori ai processi produttivi.**

**È il caso di ricordare brevemente il quadro complessivo politico, economico, sociale riguardante le pubbliche amministrazioni nel 1999.**

L'Italia era entrata, non senza molti sacrifici anche per i lavoratori pubblici (blocco contrattuale varato dal Governo Amato), nell'Unione Europea rispettando – in linea di massima (il debito pubblico era e resta fuori controllo) – i cosiddetti parametri di Maastricht e vi era la convinzione che un nuovo boom economico fosse alle porte; era appena stata varata la “seconda privatizzazione” del rapporto di lavoro di pubblico impiego, che estendeva la piena contrattualizzazione all'alta dirigenza, che era al centro delle riforme varate dai governi Amato e Ciampi; iniziava a prendere corpo tutto l'armamentario neoliberista che raccomandava l'applicazione alle pubbliche amministrazioni delle logiche di mercato proprie dell'impresa privata; l'Istat stimava, nel 1997, i costi delle imprese per adempimenti burocratici in 22.500 miliardi di lire, una cifra spaventosa per l'epoca; tra il 1975 e il 1995 i reclutamenti di personale nelle amministrazioni pubbliche senza alcun concorso, o con finti concorsi svolti a posteriori, erano stati nettamente superiori al 50 per cento del totale.

Tutti questi dati, spesso contraddittori, evidentemente sono stati equivocati dai principali attori o, comunque, sottovalutati.

Fatto sta che, favoriti da un sistema maggioritario che vige sia in politica (dal 1994) che a livello sindacale, dove le minoranze sono obbligate a firmare i contratti voluti dalla maggioranza sindacale, pena l'impedimento a partecipare alla contrattazione integrativa, la cattiva politica e il sindacato tradizionale stringono un patto per usare le pubbliche amministrazioni a fini di consenso

elettorale, trasformando l'istituto della concertazione in cogestione attraverso un potere di veto contenuto nei contratti collettivi nazionali di lavoro, i quali prevedono la contrattazione per ogni singolo aspetto riguardante il rapporto di lavoro e la concertazione per tutto ciò che attiene all'organizzazione degli uffici.

Il *pactum sceleris* si celebra con l'acquiescenza della dirigenza, soprattutto quella di prima fascia, la quale sin dagli anni '70 risulta più attenta alle proprie prerogative di status che agli spazi di autonomia che pure, in astratto, le norme le concedevano.

Certamente non è estraneo a quest'acquiescenza anche la privatizzazione del rapporto di lavoro dell'alta dirigenza, con la possibilità per quest'ultima di essere valutata – oltre che nominata – dalla politica.

Così, con buona pace delle norme che prescrivevano la separazione tra politica e gestione con l'obiettivo di disegnare regole del lavoro che permettessero ad ogni organizzazione di realizzare l'obiettivo di soddisfare al meglio i bisogni degli utenti, ci si ritrovò ad avere la privatizzazione tutta gestita dal centro, attraverso gli uffici di diretta collaborazione dei ministri, "finti" contratti dirigenziali che, anziché fissare obiettivi, riproponevano come tali le competenze assegnate ai singoli uffici, il perpetuarsi di un'organizzazione del lavoro di stampo meccanicistico e sindacalisti che passavano con disinvoltura dal sindacato all'alta dirigenza o all'ARAN, agenzia demandata a contrattare per conto dello Stato e che in tal modo diventava organo tutt'altro che terzo o al servizio dei cittadini.

**Da questo schema erano esclusi però i due attori principali, come già detto e cioè i terzi amministrati e i lavoratori.**

Anzi, non potendo (e volendo) migliorare l'organizzazione del lavoro in senso di una maggiore efficacia dell'azione amministrativa, la politica si è potuta concentrare sull'unico altro obiettivo possibile ovvero il taglio dei costi, più in particolare il costo del lavoro giacché, come ampiamente dimostrato dai dati del bilancio dello Stato i costi intermedi – e in particolare appalti e forniture – non hanno visto interventi di razionalizzazione.

## **Perché nasce la FLP**

La FLP è nata proprio per contrastare questo stato di cose, nella convinzione che per far funzionare meglio la macchina amministrativa qualunque patto orientato al mantenimento del consenso anziché alla soddisfazione dei bisogni dell'utenza e alla formazione e motivazione dei dipendenti pubblici potesse funzionare per un breve e transitorio periodo di stabilità ma fosse destinato comunque ad implodere allorché condizioni più turbolente avessero divaricato gli interessi in gioco tra i vari players.

**Accanto a questa convinzione, vi è un profondo rispetto dei principi costituzionali e l'opinione che i diritti dei lavoratori pubblici abbiano una possibilità di essere soddisfatti solo se accompagnati all'obbligo, in capo al funzionario pubblico di soddisfare, il diritto relativo degli amministrati.**

Il rapporto d'impiego pubblico implica un sovrappiù di doveri, codificati nella Costituzione e connaturati al particolare status che l'ordinamento giuridico del nostro Paese attribuisce al pubblico impiegato, diversamente che nel rapporto di lavoro privato. La differenza sta nel fatto che mentre il dipendente privato ha l'obbligo di adempiere all'obbligazione nei confronti del datore di lavoro mentre il consumatore finale è, rispetto a questo rapporto, soggetto terzo e ininfluenza, il dipendente pubblico, al servizio esclusivo della nazione, ha un'obbligazione diretta non solo nei confronti del pubblico datore di lavoro, ma direttamente dei terzi amministrati.

**Principi costituzionali quali l'esclusività del rapporto, l'obbligo di adempiere al proprio dovere con fedeltà, disciplina e onore, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione alle quali il dipendente pubblico è obbligato vanno letti sempre in corrispondenza con i diritti assoluti degli amministrati.**

Volendo uscire dalle categorie strettamente giuridiche, se ne può concludere che

**se il superamento del pubblico concorso fornisce il diritto ad occupare un posto di lavoro pubblico, è la positiva interazione con la comunità degli amministrati che fornisce la legittimazione a ricoprire un particolare ruolo nel Paese.**

Un sindacato che trascurava, per trascuratezza o per calcolo, questa interazione non svolge in modo efficace il proprio ruolo di rappresentanza dei lavoratori.

Infatti, è dalla comunità, ancor più che dallo Stato datore di lavoro, che deriva la legittimazione per il lavoratore pubblico a rivendicare i propri diritti.

Allo stesso modo, l'idea di un patto tra politica, sindacato e alta dirigenza che, di fatto, non considera le aspirazioni e le motivazioni dei singoli lavoratori a partecipare attivamente alla vita dell'organizzazione, è destinata a fallire ed è figlia di un preciso momento storico che però, negli anni in cui la FLP è stata fondata, era già da considerarsi un residuo del passato. Come è stato ricordato in precedenza, per decenni, e certamente fino all'inizio degli anni 90 del novecento, la maggior parte del reclutamento di personale è avvenuto in barba alle regole del pubblico concorso sancite in Costituzione. La gestione era prettamente politica, ma il sindacato non era estraneo a queste logiche. È evidente che vi è stata la convinzione che, alla fin fine, il lavoratore pubblico fosse disposto *ad libitum* a scambiare la certezza del posto di lavoro con le proprie aspirazioni, fossero esse di carriera o di coinvolgimento nella vita dell'organizzazione. L'esigenza di limitare i costi e di reclutare persone sempre più preparate però, ha creato anche bisogni sconosciuti in buona parte del mondo del lavoro pubblico.

Pian piano il concorso pubblico è diventato la regola principale per il reclutamento, relegando le pratiche di "patronage" alle assunzioni nelle società cosiddette partecipate o a quelle *in house*. Le nuove professionalità hanno portato a richieste di riconoscimento, anche formale, del lavoro svolto e nuove esigenze, diverse da quelle "basiche" al posto di lavoro sicuro e allo stipendio, si sono fatte strada.

Purtroppo, né i datori di lavoro pubblico né i sindacati tradizionali erano attrezzati per fronteggiare le nuove richieste. Anche laddove le parti erano costrette a fingere di dare risposte

concrete alle nuove richieste dei lavoratori, è prevalsa l'esigenza di trattare tutto il mondo del lavoro come un unico, indistinto, calderone e ogni richiesta bollata come una spinta corporativa da chi non aveva gli strumenti per affrontare la complessità crescente.

### **L'esempio dell'area autonoma dei professionisti dipendenti**

Emblematico è, al proposito, il tentativo di creare, all'interno dell'area dei Funzionari del Comparto Ministeri, un'autonoma area dei professionisti dipendenti. Le spinte per la creazione di un'area quadri e alcune sentenze che iniziavano a riconoscere il diritto dei lavoratori al riconoscimento della propria professionalità costringevano in qualche modo sia lo Stato – rappresentato dall'ARAN – che i sindacati a varare un nuovo ordinamento professionale all'interno del CCNL del Comparto Ministeri per il quadriennio 1998-2001, firmato il 16 febbraio 1999. L'elemento di maggiore novità era rappresentato dalla previsione di un'area dei professionisti dipendenti la cui disciplina contrattuale era demandata però ad una successiva Commissione paritetica ARAN – amministrazioni del comparto – sindacati firmatari del contratto. Ebbene, questa commissione iniziò a riunirsi solo oltre due anni dopo la firma del contratto: le parti non individuavano le figure professionali che dovevano essere annoverate all'interno della nuova area; tutto finì con una relazione finale che sarebbe stata condivisa all'unanimità se non ci fosse stata la ferma opposizione della FLP, che si rifiutò di sottoscrivere la relazione che fu una vera e propria presa in giro dei lavoratori; i tempi previsti (31 dicembre 1999) fissati per la costituzione dell'area dei professionisti non furono rispettati; la stessa area non vide mai la luce, nemmeno nelle successive tornate contrattuali.

## **La crisi economica del 2007**

Che l'analisi della FLP sul bisogno che i lavoratori avessero bisogno di una nuova rappresentanza fosse giusta lo ha dimostrato il fallimento del patto tra politica e sindacato al primo mutare delle condizioni. La crisi economica internazionale iniziata nei primi anni 2000 e inaspritasi a partire dal 2007 ha provocato un sensibile peggioramento delle condizioni economiche e di lavoro nel pubblico impiego.

Le misure che sono state varate hanno colpito immediatamente sia il livello dei salari che la contrattazione e sono state spesso contraddittorie: basti pensare al fatto che, a distanza di poche settimane, furono fissate per legge prima norme per premiare il merito, almeno sulla carta, e poi altre che hanno congelato i livelli del salario di produttività rendendo impossibile applicare misure premiali.

È chiaro a tutti che il vero obiettivo non è mai stato far funzionare meglio i servizi pubblici, ma solo tagliare i costi del lavoro. Per far funzionare i servizi ci sarebbero voluti investimenti, una nuova cultura organizzativa e in molti casi il potenziamento della macchina amministrativa. Misure, anche anticicliche, che non sono state prese nemmeno in considerazione da governi (di centrodestra e di centrosinistra) ancora imbevuti di teorie neoliberiste **per le quali lo Stato è un fastidio e il lavoro pubblico esclusivamente un costo.**

I pochi tecnici e scienziati che avevano creduto nella volontà della politica di riformare davvero la pubblica amministrazione sono scappati a gambe levate non appena hanno capito che l'unica cosa che si stava cercando di "riformare" al ribasso erano i salari e i livelli occupazionali.

**Pochi ricordano che, nel periodo della crisi, prima ancora che fosse intaccata la forza lavoro stabile in conseguenza del mancato turn-over, i primi a rimetterci furono i più deboli poiché, nel giro di pochi anni, furono soppressi 400.000 posti di lavoro con contratti atipici.**

Continuarono, però, a crescere le forme di esternalizzazione dei servizi, con costi decisamente superiori a quelli dei lavoratori interni.

Il sindacato tradizionale non è riuscito in questa fase a contrastare le continue campagne stampa di delegittimazione da parte della politica né il blocco contrattuale in quanto le forme di mobilitazione, per la verità abbastanza blande, non hanno incontrato il sostegno della cittadinanza. Non è possibile, insomma, essere autoreferenziali nella propria attività quotidiana, non cercare nei fatti un'alleanza con l'utenza e poi aspettarsi che questa, unico attore a poter sostenere le lotte sindacali, sia al tuo fianco allorché vengono colpiti i tuoi diritti.

Stessa cosa dicasi per il sostegno dei lavoratori alle vertenze: se per anni ci si dimentica di intere categorie di lavoratori pubblici e si privilegiano i rapporti politici è chiaro che allorché si indice uno sciopero, se va bene, partecipano i lavoratori sindacalizzati che attualmente nel settore pubblico sono ben inferiori al 40 per cento della forza lavoro complessiva.

**Non a caso, se non fosse stato per l'azione della FLP, condotta ancora una volta nell'alveo delle regole costituzionali, probabilmente i lavoratori pubblici sarebbero ancora senza contratto. La vertenza affinché venissero dichiarati incostituzionali i comportamenti dei vari governi, che avevano prima varato e poi prorogato il blocco del rinnovo dei contratti, partita nel 2012, ha portato alla sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 2015, che ha restituito ai lavoratori il diritto a vedere i propri contratti rinnovati e al sindacato la dignità di soggetto contrattuale.**

Resta il fatto che quasi otto anni di tagli continui ci consegnano la seguente fotografia dello stato in cui versano i lavoratori pubblici: quasi mezzo milione in meno di lavoratori a tempo indeterminato (oltre ai 400.000 contratti atipici non rinnovati); circa il dieci per cento di perdita del salario reale; salari di produttività sottoposti più volte a tagli lineari; inesistenza di un sistema di carriere all'interno della pubblica amministrazione, ancor di più dopo le norme che cancellano (con l'eccezione del triennio 2018-2020) la possibilità di svolgere concorsi interni e valorizzare le professionalità esistenti; una curva dei salari praticamente piatta per il 99 per cento del personale che si impenna in modo assolutamente incomprensibile in corrispondenza della dirigenza, tanto che i salari pubblici italiani sono decisamente al di sotto della media dei paesi industrializzati tranne che per la dirigenza, che è ai primissimi posti nelle graduatorie OCSE.

## **Un nuovo ruolo per un nuovo sindacato**

È evidente l'impossibilità di affrontare un quadro difficile quale quello descritto, e le nuove sfide che attendono un sindacato che voglia essere degno di questo nome, senza un profondo mutamento di paradigma.

L'idea di confrontarsi con la complessità continuando ad esercitare, se va bene, il solo ruolo contrattuale; se va male, invece continuando a stipulare patti taciti con la politica trascurando lavoratori e utenza dei servizi pubblici oltre che anacronistica, vorrebbe dire, per citare la definizione di follia usata da Albert Einstein, cioè **continuare a fare sempre la stessa cosa aspettandosi risultati diversi**.

**La FLP, che sempre di più si candida a rappresentare i bisogni reali dei lavoratori pubblici del XXI secolo, deve esercitare un ruolo diverso e trainante. Per fare ciò però, non bastano le macroanalisi, ma è necessario più che mai esaminare e scomporre i problemi complessivi in micro-problemi che vanno affrontati non con le rivoluzioni bensì con decisi cambi anche – anzi soprattutto - delle micro-culture organizzative.**

È perciò utile anche analizzare i dati e le azioni intraprese per tutto il periodo di crisi economica internazionale, anche confrontandoli con le politiche degli altri stati, soprattutto europei, e cercare di raggiungere un livello di analisi più profondo e sfatando, ove possibile, alcuni luoghi comuni che hanno fatto parte dell'armamentario liberista dei governi di entro-destra o delle varie "terze vie" teorizzate da quelli di centro-sinistra.

## La politica occupazionale e il rapporto tra lavoratori e datore di lavoro

È utile iniziare l'analisi sulla politica occupazionale sfatando alcune false convinzioni che circolano spesso sui media e nelle dichiarazioni dei politici: stando ai dati OCSE i dipendenti pubblici in Italia non sono troppi e non costano troppo. Nel 2016 – e da allora i dati devono essere rivisti al ribasso – in Italia i dipendenti pubblici sono poco più del 13 per cento degli occupati totali e il “bel paese” si colloca nella fascia più bassa tra i paesi industrializzati insieme alla Germania, l'Olanda e il Lussemburgo. La graduatoria è guidata dai paesi scandinavi che hanno una percentuale di lavoratori pubblici che sfiora il 30 per cento sul totale degli occupati. Se anziché contare solo i dipendenti pubblici in senso stretto, conteggiamo anche gli occupati in sanità, servizi sociali e istruzione - settori nei quali paesi come la Germania fanno largo uso di aziende private con dipendenti privati – allora l'Italia scende all'ultimo posto in assoluto, con una percentuale intorno al 20 per cento sul totale degli occupati, rispetto non solo a paesi che tradizionalmente hanno un peso dello stato maggiore (Francia oltre il 30 per cento, paesi scandinavi circa il 35 per cento), ma anche alla Germania (26,5 per cento) e Olanda (28 per cento). Se ne può concludere, senza ombra di dubbio, che l'Italia NON ha un peso eccessivo del settore pubblico sul totale degli occupati.

**È il caso di ricordare che in una recente ricerca, alcuni docenti dell'Università di Torino e del Piemonte Orientale hanno addossato proprio allo scarso peso del settore pubblico il divario tra l'Italia e gli altri paesi europei nel numero degli occupati totali, stimando in 2,5 milioni di dipendenti pubblici il fabbisogno di nuovo personale per assicurare servizi più efficaci e un allineamento dell'Italia alla percentuale di occupati media europea.**

Ad aggravare la situazione vi è l'età avanzata degli occupati nel settore pubblico. La classe modale (cioè quella con più addetti) è oggi quella tra i 50 e i 54 anni. Questo ha sicuramente un impatto negativo, soprattutto in settori con molti lavori usuranti, come sanità, servizi sociali e istruzione.

Non è nemmeno vero che i lavoratori pubblici costano troppo giacché sempre dati OCSE smentiscono questa *vulgata*. I lavoratori pubblici, in tutti i settori e salvo che per la dirigenza, hanno salari costantemente sotto la media dei paesi industrializzati.

Chi dovesse pensare che la situazione descritta rispetto al peso e al costo del settore pubblico sia dovuta agli effetti della crisi economica internazionale resterebbe deluso poiché i dati pre-crisi certificano una situazione meno grave ma comunque analoga a quella rilevata negli anni 2016 e 2017.

Questo perché la maggior parte dei paesi hanno affrontato la crisi rispondendo con misure restrittive che hanno toccato anche il settore pubblico. Se è vero però, che la maggior parte degli stati ha reagito alla congiuntura internazionale in modo analogo e più incisivo laddove peggiori erano i dati di finanza pubblica, esaminando i dati saltano all'occhio alcune anomalie che possono spiegarsi con l'orientamento politico dei governi. In Gran Bretagna e in Olanda, ad esempio, la risposta è stata molto più restrittiva e severa per i dipendenti pubblici, nonostante le condizioni economiche non fossero gravi rispetto, ad esempio, alla Francia, la quale invece aveva squilibri di finanza pubblica molto superiori.

In Italia a ogni blocco del turn-over e ad ogni proroga del blocco contrattuale ci si sentiva dire la fatidica frase: “**ce lo chiede l’Europa**”, e all’Unione Europea si scaricavano le colpe delle politiche restrittive in ogni settore, compreso quello pubblico.

Ebbene, se si scorrono i dati percentuali di occupazione e costo del lavoro forniti da Eurostat, si scopre che tra l’inizio e la fine della crisi – periodo di tempo convenzionale in quanto né l’inizio né la fine della congiuntura economica sfavorevole sono stati identici in tutti i paesi europei –

**in 11 paesi europei l’occupazione è diminuita sia nel settore pubblico che in quello privato, ma solo in 7, tra i quali l’Italia, l’occupazione nel settore pubblico è diminuita più che in quello privato; in 12 paesi l’occupazione nel settore pubblico è aumentata e in 4 paesi l’occupazione totale è diminuita mentre quella nella pubblica amministrazione è aumentata.**

**Per quanto riguarda i costi, in 7 paesi - tra cui l’Italia - diminuiscono sia i salari che l’occupazione; in 9, tra i quali Germania, Olanda, Francia e Danimarca, aumentano i salari ma diminuisce l’occupazione; in 11 paesi, tra i quali svariati di quelli scandinavi, quelli del Centro-Europa e la Spagna, aumentano sia i salari che l’occupazione nel settore pubblico.**

Per trarre delle conclusioni sui dati descritti può essere utile comparare i casi dell’Italia e della Spagna. L’Italia segue sostanzialmente lo stesso destino dei paesi ad alta vulnerabilità finanziaria e, addirittura, ha le medesime tendenze sia nel numero degli occupati nel settore pubblico sia nei salari dei paesi sottoposti all’intervento della cosiddetta *troika*, eccetto la Spagna.

E proprio questo è il dato più interessante da comparare: nonostante sia stata sottoposta all’assistenza della *troika*, la Spagna ha visto aumentare i livelli occupazionali nel settore pubblico mentre nel settore privato i posti di lavoro si contraevano e sia il numero degli occupati che il livello dei salari (concentrato maggiormente nel periodo 2007-2009) risultano superiori a quelli pre-crisi.

È quindi ragionevole pensare che la congiuntura economica negativa abbia avuto un peso ma che nonostante questa **un peso maggiore lo abbiano avuto le scelte politiche dei governi.**

Tra quelli che hanno scelto di disinvestire nei servizi pubblici in misura maggiore di quello che le condizioni economiche richiedevano vi è l’Italia; al contrario, c’è stato anche chi ha scelto di investire nel settore pubblico nonostante le condizioni economiche avverse, riuscendo a convincere anche la *troika* della bontà dei suoi programmi, evidentemente affidando al miglior funzionamento del settore pubblico il rilancio della propria economia, come la Spagna.

Insomma, non tutto “**ce lo chiede l’Europa**”, molto è frutto di politiche governative che evidentemente non sono in grado di percepire il settore pubblico se non come un costo improduttivo.

La crisi economica è stata anche un buon pretesto, in tutta Europa, per “regolare i conti” tra datore di lavoro pubblico e lavoratori: abbastanza generalizzato è stato il ricorso, o l’accentuazione,

a forme di unilateralismo nella gestione dei rapporti sindacali. Come già visto per salari e livelli occupazionali, anche in questo caso le scelte sono state influenzate dalle tendenze politiche dei vari governi. Desta clamore ad esempio, il caso della Danimarca, parte di quei paesi nei quali vi è un settore pubblico forte e una cultura affermata dei servizi pubblici, che non ha però esitato ad effettuare una serrata di due settimane nel settore scuola in contrapposizione alle richieste salariali degli insegnanti.

In Italia, c'è stata la spinta alla rilegificazione – spesso erroneamente confusa con la ripubblicizzazione – delle regole relative al rapporto di lavoro e alla partecipazione dei lavoratori all'organizzazione del lavoro.

**Si è passati così da un estremo all'altro, senza che siano stati toccati i sistemi organizzativi, soprattutto riguardo ai sistemi incentivanti, quasi che passare dalla titolarità della contrattazione in capo alla dirigenza a una rigida proceduralizzazione dei sistemi premianti potesse come per incanto accrescere la produttività del settore pubblico che, infatti, non è cresciuta affatto.**

## Le diseguaglianze e il settore pubblico

Benjamin Disraeli, statista inglese dell'ottocento, diceva: *“Esistono tre tipi di bugie: le bugie, le bugie sfacciate e le statistiche”*. È il caso, quindi, di provare a ricondurre a realtà alcune delle affermazioni più apodittiche che sono state fatte negli ultimi anni da politici e media a proposito del pubblico impiego analizzando a fondo i dati sulle quali sono costruite.

*I dipendenti pubblici guadagnano troppo e comunque il blocco dei contratti è servito solo a riallineare gli stipendi pubblici a quelli dei privati.*

Questa è la prima affermazione, spesso sentita da esponenti politici, che va sfatata per mezzo di alcune precisazioni.

La prima è che nel pubblico impiego vi è una preponderante percentuale di laureati rispetto al lavoro privato e quindi è la posizione di partenza più che i trend di crescita degli stipendi che bisogna guardare. Diventa così difficile paragonare i salari nel privato con quelli nel pubblico poiché si parla di una composizione della popolazione totalmente diversa.

L'unica cosa vera è che in entrambi i settori – pubblico e privato - i lavoratori che sono al fondo della scala gerarchica (e qualche volta anche qualche gradino più su) sono scivolati - a seguito della crisi economica che ha portato ad una decrescita dei salari nel privato ed una ancor più marcata nel pubblico - tra la categoria dei *working poors* cioè quelle persone che pur lavorando vivono al di sotto della soglia di povertà relativa; ma questo è un problema di forte sfruttamento e di mancata applicazione dei principi costituzionali che affermano che l'Italia è una repubblica fondata sul lavoro e che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

**La differenza tra pubblico e privato sta però nella curva dei salari, che per i lavoratori pubblici è quasi completamente piatta. Il pubblico impiego è il settore nel quale, per quanto riguarda i lavoratori non dirigenti, l'accrescimento delle competenze e i titoli di studio vengono pagati meno.**

Nel settore privato entri al grado più basso nella scala gerarchica (non sempre), ma puoi fare un minimo di carriera man mano che il tuo bagaglio si arricchisce di nuove competenze; nel settore pubblico entri al gradino più basso della scala gerarchica e hai la possibilità di aumentare il tuo inquadramento solo per mezzo delle progressioni orizzontali, che avvengono di rado e con aumenti salariale risibili. Le carriere non esistono e le progressioni verticali sono state abolite per legge.

**Quindi, in conclusione di questo ragionamento, riguardo ai livelli più bassi della scala gerarchica vi è un problema comune di salari troppo bassi; se invece si prende in considerazione il livello complessivo dei salari, nel lavoro pubblico si viene pagati meno che nel privato a parità di esperienza, competenze e titoli di studio.**

*Le statistiche dicono che i salari medi del settore pubblico sono troppo alti.*

Ecco un'altra affermazione che va letta meglio scomponendo i dati.

**Nelle statistiche dei vari settori del pubblico impiego sono spessissimo inserite anche le aree della dirigenza** (tranne quella scolastica) che evidentemente gonfiano le medie poiché questi ultimi hanno salari molto superiori a quelli della media europea e mondiale, pur se in questo caso bisognerebbe fare una distinzione tra dirigenti di prima e di seconda fascia.

Comunque, ciò che è indubitabile è che i dirigenti nel settore pubblico sono troppi rispetto al privato e che tra quelli apicali e il resto della forza lavoro vi sono divari retributivi che non sono giustificati da una differente produttività del lavoro.

**Per fare un esempio, in molte amministrazioni centrali e nei comuni, la proporzione tra il salario dei dirigenti apicali e la media del personale non dirigente è di 7 a 1 o anche maggiore.**

Ciò vuol dire che un dirigente apicale guadagna 7 o anche 8 volte la media dei suoi funzionari. È ovvio che, se anziché la media, si prendesse in esame il dipendente che guadagna meno, il divario sarebbe ancora più sproorzionato.

**Infine, un altro dato che falsifica le statistiche sia sulla dinamica salariale sia sui livelli occupazionali all'interno dello stesso settore pubblico è la differenza tra il personale contrattualizzato e quello non contrattualizzato.**

Non tutti i dipendenti pubblici hanno, infatti, un rapporto di lavoro "privatizzato", vi sono ancora settori che agiscono in un sistema regolatorio di diritto pubblico, che comprendono, ad esempio, forze dell'ordine, forze armate, magistratura, personale prefettizio.

Tra il 2007 e il 2017 mentre l'occupazione del personale contrattualizzato è diminuita di oltre 13 punti percentuali nelle amministrazioni di Stato e Parastato e di oltre l'8 per cento nei settori della scuola e degli enti locali, nel settore non contrattualizzato è calata solo del 4 per cento circa; allo stesso modo, mentre la massa salariale è diminuita nello Stato e nel Parastato circa del 12 per cento, nel settore non contrattualizzato è cresciuta dell'11 per cento.

*I dipendenti pubblici sono troppi e mal distribuiti, sono tutti al Sud.*

L'ultima affermazione che è bene sfatare. Basta esaminare la distribuzione dei dipendenti pubblici a livello regionale per comprendere che non è poi così vero. Fatto uno l'indice di uguaglianza calcolato in base al rapporto tra lavoratori pubblici e popolazione delle varie regioni, si scopre **la Lombardia ha un indice di asimmetria di 0,8 cioè basso** e che alcune regioni del nord (Veneto, Emilia, Piemonte) hanno tra lo 0,85 e 0,95. Ma, a sorpresa, **anche Campania e Puglia hanno un indice inferiore a 1** mentre tra i territori con la maggiore incidenza di dipendenti pubblici – con un indice ben superiore a 1 ci sono le regioni a statuto speciale del Nord e le province autonome di Trento e Bolzano. In testa a tutte **la Valle D'Aosta che ha un indice pari a 1,8.**

Concludendo, se si leggono bene i dati descritti, unendo i dati della dirigenza a quelli generali che dicono con chiarezza che anche nel confronto internazionale i dipendenti pubblici italiani hanno un livello salariale sotto la media dei paesi OCSE, appare chiaro che è anomala e inutilmente punitiva la dinamica salariale del settore pubblico nel periodo di crisi, che ha portato ad una diminuzione maggiore di quella avvenuta nel settore privato, che pure ha visto i salari decrescere; il livello salariale complessivo del personale non dirigente risente negativamente dell'assenza di un sistema di carriere e della completa assenza di quadri intermedi tra i non dirigenti e la dirigenza.

**Se c'è un'anomalia nei salari del settore pubblico non sono gli alti costi, ma gli ordinamenti professionali inadeguati a remunerare le competenze e una curva dei salari troppo piatta rispetto al settore privato.**

## La produttività del lavoro pubblico e la gestione del personale

I numerosi interventi normativi di stampo punitivo e demotivante iniziati con il Decreto Legge 112/2008 varato dall'allora Ministro della Pubblica amministrazione Brunetta e proseguiti da tutti i governi successivi hanno avuto come fattore comune quello di cercare di dividere la popolazione comune dai dipendenti pubblici, imputando a questi ultimi i mal funzionamenti delle pubbliche amministrazioni.

**Per un decennio e oltre, la guerra all'impiegato pubblico è stata svolta camuffata da lotta ai finti malati, ai nullafacenti, ai furbetti del cartellino.**

Tutti i governi hanno spacciato le loro ricette come le uniche buone per migliorare i servizi pubblici. Allora è forse il caso di vedere dieci anni di inutile gogna del pubblico dipendente quali miglioramenti hanno prodotto per il sistema paese.

L'indice di innovazione globale è un indice che misura la capacità di tutti i paesi di generare innovazione e quindi competitività e misura, oltre ad una misura generale, tutta una serie di indici relativi, molti dei quali hanno a che vedere direttamente con il funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Ebbene, l'Italia nel 2008, cioè alla vigilia dell'ondata di nuove "riforme" della pubblica amministrazione avviata dal ministro Brunetta, si trovava al 31° posto, pur essendo una delle 8 maggiori economie del mondo; nell'ultima rilevazione – quella relativa al 2019 – è invece al 30° posto – 19° tra i paesi europei, cioè praticamente immobile, nelle retrovie delle economie industrializzate. È riuscita comunque a peggiorare la capacità di sfruttare al meglio le proprie potenzialità passando in questa classifica dal 25° al 30° posto e nella capacità di attrarre investimenti diretti dall'estero è passata addirittura dal 5° al 114° posto.

### Perché l'Italia è poco attrattiva?

Ci sono alcuni indicatori che hanno a che fare in modo diretto con la pubblica amministrazione e che incidono sull'indice di globalizzazione:

- ✚ per il funzionamento del sistema giudiziario nel 2019 l'Italia è al 50° posto;
- ✚ per la facilità di avviare un'attività economica è al 56° posto;
- ✚ per investimenti nel sistema scolastico è al 76° posto;
- ✚ nelle graduatorie di capacità in letteratura, matematica e scienze (misurate dalle cosiddette prove PISA) gli studenti italiani sono al 31° posto;
- ✚ per numero di laureati in materie scientifiche al 42° posto;
- ✚ per facilità di adempiere agli obblighi tributari nel 2017, ultimo anno in cui è stato rilevato quest'indice, l'Italia si trovava al 91° posto.

Dai dati descritti appare chiaro come i governanti abbiano nascosto dietro la lotta all'assenteismo la propria incapacità di semplificare le procedure amministrative, la mancata volontà di investire nel capitale umano attraverso un potenziamento del sistema scolastico e di formazione in genere, di affrontare davvero la sfida del miglioramento dei servizi pubblici introducendo nuovi modelli organizzativi anziché quelli collusori che hanno permesso loro di lucrare consenso proprio sul controllo di un'amministrazione pubblica inefficiente e con una struttura organizzativa di stampo ottocentesco.

Quest'ultima non è una sfida che si possa combattere a colpi di slogan, come è successo sino ad oggi. Alcuni concetti, usati a sproposito, vanno radicalmente ripensati.

**Il settore pubblico si caratterizza per essere *labour intensive*; nonostante vi sia bisogno di investimenti anche in tecnologia, la stragrande maggioranza del valore prodotto dalle pubbliche amministrazioni è comunque ascrivibile all'azione delle persone e non ad altri fattori della produzione.**

**Pensare di migliorare la produttività del settore senza investire direttamente nel capitale umano o indirettamente, attraverso nuovi modelli organizzativi in grado di accrescere la motivazione e il cosiddetto *engagement*, porta dritti al fallimento.**

Sinora si è affidata la capacità di miglioramento a una serie di credenze fideistiche che dovevano rivelarsi idonee, da sole, a risolvere problemi atavici: prima l'idea di dare campo libero alla contrattazione senza prevenire fenomeni collusivi tra le parti; poi il ritorno al punto di partenza con la rilegificazione di tutto ciò che riguarda i rapporti di lavoro e l'organizzazione degli uffici; infine, lo slogan abusato durante e dopo la crisi economica, "*fare di più con meno*", che risulta essere parimenti una formula vuota.

Considerare finalmente la pubblica amministrazione come un volano per far ripartire il Paese anziché come un costo da tagliare vuol dire innanzi tutto partire dal piano industriale, cioè da quali servizi si vogliono dare e quale ruolo far svolgere al lavoro pubblico rispetto al sistema delle imprese – possibilmente coinvolgendo sia il tessuto produttivo che l'utenza nella progettazione - e poi organizzare la macchina pubblica di conseguenza, con gli investimenti in informatica e capitale umano conseguenti, senza altri interventi legislativi inutili se non quelli per semplificare procedure bizantine che rallentano l'economia anziché favorirla e finiscono per far assomigliare il diritto al favore per i normali cittadini.

**La FLP ha sempre difeso un livello di welfare universalistico e continuerà con questa linea. Non si possono mettere in discussione i livelli attuali dei servizi nella sanità o nella scuola, ma semmai accrescere e migliorare l'esistente, senza esclusione alcuna, né per censo né per qualsivoglia altro motivo.**

Per svolgere questo compito, fondamentale per la nazione, c'è bisogno di personale motivato e conscio del proprio ruolo importante.

Gestire il personale non può voler dire semplicemente amministrarlo e poi regolare un sistema di premi e punizioni così come riformare la pubblica amministrazione non può tradursi nel *riformare i dipendenti* con ripetuti interventi legislativi. Non si deve mai semplificare la complessità. Prima di ogni cosa c'è bisogno di misure sul reclutamento e sulla gestione del rapporto del lavoro meno ingenui: immaginare di sviluppare l'uso della telematica nel settore pubblico assumendo un migliaio o più di ingegneri informatici è un'illusione tanto quanto immaginare di recuperare produttività cercando di recuperare lo zero virgola qualcosa per cento di assenteismo. C'è un disperato bisogno, piuttosto, di persone che siano in possesso di quelle *soft skills* in grado di fare la differenza in modelli organizzativi più efficaci.

Le pubbliche amministrazioni devono imparare a dialogare tra di loro, a scambiarsi dati e informazioni, non a competere tra loro come prevedono i principi del *New public management*.

I premi e le punizioni hanno un senso solo se sono iscritte all'interno di un sistema di gestione del personale più complessivo. È ora di spiegare che meritocrazia è una parola che è stata conosciuta con un'accezione negativa dal suo inventore e serviva per indicare una precisa parte della società che, in una competizione sfrenata, prendeva tutto, una vera e propria distopia.

Un'organizzazione complessa basata sulla sola meritocrazia produce risentimento, costi sociali e diminuisce la propria produttività complessiva. Se la parte di personale che, per mancanza di opportunità, per responsabilità proprie o per carenze formative, si sente esclusa da un sistema basato solo sui premi ai migliori, si convincerà di aver sprecato le proprie opportunità e di non averne altre o svilupperà senso di risentimento; in entrambi i casi fornirà meno collaborazione di quello che è il suo potenziale. E si pensi soltanto a un dirigente che deve comunicare a una persona sulla quale vuole contare in futuro una valutazione non completamente positiva.

**Lo scopo di un ufficio pubblico non può essere la competizione tra le persone che lo compongono, ma la cooperazione in modo che ciascuno dia il suo meglio per soddisfare i bisogni della propria comunità di riferimento.**

Il cambiamento deve avvenire direttamente nelle organizzazioni e il ministero della pubblica amministrazione deve fungere da facilitatore non da guardiano occhiuto della pedissequa osservanza delle norme di legge. Allo stesso modo, non servono studiosi e consulenti che forniscono ricette buone per tutte le stagioni e per tutte le organizzazioni senza mettere mai piede nelle singole amministrazioni. Le riforme dal centro, quelle che servono per mantenere il potere in mano agli alti burocrati ministeriali hanno dato ampia prova di insuccesso per tutto l'ultimo ventennio, per tacer dei tempi precedenti.

La politica rinunci, infine, alla tentazione di fare facile consenso controllando la macchina pubblica e si accontenti di dare gli indirizzi politici, fare il piano industriale. Soprattutto, rinunci a tentare di controllare la dirigenza per mezzo di meccanismi complessi, come tentato nell'ultimo periodo della scorsa legislatura dal disegno di legge che porta il nome dell'allora Ministro della pubblica amministrazione Madia, il quale, per la verità conteneva sulla dirigenza anche novità apprezzabili che sono andate perdute proprio a causa del maldestro, tentato colpo di mano abbinato all'invasione del campo altrui.

## Lo spazio del sindacato, l'azione della FLP

La FLP deve continuare ad esercitare e difendere il diritto alla contrattazione, sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 2015. Infatti, è già passato quasi un anno dalla scadenza del contratto precedente e di rinnovo non si vede nemmeno l'ombra. Al più presto bisogna incalzare il Governo a stanziare i soldi per adeguare i salari. Ma il contratto non è solo salario, ma soprattutto diritti.

**Ma al momento esiste ancora uno spazio contrattuale, vista la rilegificazione imperante del rapporto di lavoro pubblico?**

Questa è una delle domande più frequenti e la risposta negativa è uno degli alibi più usati da quel tipo di sindacato che ha abdicato al proprio ruolo, ma non ha il coraggio di parlare chiaro ai lavoratori pubblici.

### la partecipazione sindacale

Al contrario, lo spazio si è ridotto sicuramente, ma esiste ancora, anche a legislazione vigente, solo che il sindacato tradizionale non è stato in grado di trasporlo all'interno degli ultimi rinnovi contrattuali. Anzi, forse è più esatto dire che si è impegnato ad essere ancora una volta subalterno alla politica, prima firmando l'accordo quadro sui rinnovi contrattuali nel pubblico impiego del 30 novembre 2016, poi rinunciando di fatto alla contrattazione per firmare dei pessimi CCNL fotocopia a pochi mesi dalle elezioni politiche.

Se il Decreto Legislativo 150/2009 (cosiddetta Legge Brunetta), infatti, aveva abrogato la possibilità di intervento sindacale riservando ai dirigenti le *"...determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti il rapporto di lavoro...fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista dai contratti di cui all'articolo 9"* (CCNL), è altrettanto vero che in moltissimi casi questa novità non si è applicata fino ai rinnovi contrattuali del 2018.

Nel frattempo, però, la norma è stata modificata due volte: la prima dopo l'accordo confederale del maggio 2012 il quale viene recepito dal Decreto Legge 95/2012, che introduce una nuova modalità di partecipazione – l'esame congiunto - per tutte le misure riguardanti i rapporti di lavoro, sempre ove previsto dai CCNL; la seconda, e per ora ultima modifica, è stata inserita nel Decreto Legislativo 75/2017, il quale in attuazione della Legge Madia, prevede sia per l'organizzazione degli uffici che per le misure riguardanti il rapporto di lavoro non solo l'informazione ai sindacati, ma anche *"...ulteriori forme di partecipazione previste dai contratti di cui all'articolo 9"* (sempre i CCNL).

Si è (anzi, si era) cioè aperta una strada per una maggiore partecipazione sindacale e dei lavoratori alla vita degli uffici. Solo che all'interno del rinnovo dei contratti il sindacato tradizionale non ha inteso sfruttare questa occasione. Ragion per cui, i CCNL non prevedono nemmeno l'informazione su tutto ciò che riguarda l'organizzazione degli uffici e i criteri di ripartizione dei carichi di lavoro. Se possibile, ancora meno spazio è demandato alla contrattazione integrativa di

sede RSU, che praticamente non ha competenza nemmeno sui criteri di ripartizione dei fondi accessori che diventano competenza esclusiva della contrattazione nazionale di settore.

Con queste misure, soprattutto il sindacato confederale, ha dimostrato di non saper sfruttare minimamente il minimo spiraglio che si era aperto per orientare il pendolo tra contrattazione e legificazione del rapporto di lavoro verso la prima.

**La prima cosa da fare quindi è ampliare, con la prossima tornata contrattuale, le materie oggetto di informazione e partecipazione sindacale.**

I nuovi contratti devono anche servire per innovare su tutte le materie che, come si è visto, contengono criticità sia sui diritti dei lavoratori sia per il miglior funzionamento della macchina pubblica: **un ordinamento professionale** – inopinatamente rinviato dai contratti per il triennio 2016-2018 - che finalmente apprezzi i contenuti professionali espressi, un sistema di valutazione che non serva soltanto a erogare premi ai meritevoli sono solo alcuni dei temi che debbono caratterizzare l'azione sindacale.

Più di ogni altra cosa, però, il rinnovo contrattuale deve affrontare l'attacco ai diritti delle categorie più deboli sferrato con la complicità sindacale con l'ultimo rinnovo contrattuale. Il diritto alla salute e alle cure, in particolare, è stato messo pesantemente in discussione e questo è un *vulnus* che va sanato assolutamente cancellando gli articoli-vergogna introdotti nei CCNL.

Allo stesso modo va difeso il diritto ad una retribuzione dignitosa, soprattutto per coloro che sono ai gradini più bassi della scala gerarchica e sono scivolati, come già detto in precedenza, nella nuova categoria dei *working poors*.

**La drastica modifica di ordinamenti professionali e sistemi di valutazione deve essere il faro da usare per coniugare gestione del personale, equità verso ogni segmento del personale e partecipazione dei lavoratori alla vita degli uffici.**

Scendendo nel concreto, ogni pubblica amministrazione deve trovare la sua via alla gestione della complessità, ma l'approccio può essere lo stesso per tutte.

## **gli ordinamenti professionali**

Si prendano come esempio gli ordinamenti professionali i quali attualmente, come si è detto, non tutelano i salari più bassi attraverso un sistema di carriere, non remunerano né i titoli di studio né l'accrescimento delle competenze e mantengono un'esagerata divaricazione tra la dirigenza e tutto il resto del personale. si provi ora a disegnare un'idea di ordinamento professionale che accresca la motivazione dei singoli e possa rispondere in modo più efficace alle sollecitazioni dell'ambiente esterno.

Si inizi dalla dirigenza: tutti i dati internazionali al riguardo vanno in un'unica direzione e cioè che il numero dei dirigenti italiani è ben superiore alla media dei paesi OCSE e tra i meglio pagati al mondo. A questo si aggiunga che spesso, per un'anomalia tutta italiana, i dirigenti sono per lo più dei tecnici settoriali che si sono adattati, loro malgrado, a svolgere una funzione manageriale per la quale non sono stati formati e che spesso si rifiutano di svolgere considerando la gestione del personale una funzione totalmente ancillare. Ebbene, questa situazione, che nuoce gravemente al funzionamento della macchina pubblica, è frutto di una condizione in cui è praticamente assente il cosiddetto **middle management**.

Ora, si prendano i casi di coloro che svolgono attività qualificate implicanti l'iscrizione ad albi oppure tecnico scientifiche e di ricerca, denominati professionisti dipendenti o "*professionals*" e di coloro che, in posizione di elevata responsabilità ed autonomia, svolgono compiti di direzione pur non essendo dirigenti, i cosiddetti "*knowledge workers*".

Se si segue questa distinzione, è possibile esaminare le conseguenze principali ed immediate della mancanza sia del cosiddetto middle management che delle carriere tecniche sulle condizioni lavorative di questi ultimi e sull'attività quotidiana delle pubbliche amministrazioni.

I professionisti dipendenti, giunti all'apice dell'inquadramento del personale non dirigente, o comunque nel momento in cui maturano l'anzianità necessaria per la partecipazione al concorso per dirigente si ritrovano spesso di fronte ad un bivio: continuare a svolgere il proprio ruolo di tecnici, senza alcun incentivo di carriera o economico oppure tentare il salto verso la dirigenza amministrativa, abbandonando il proprio mestiere, spesso svolto da decenni, di tecnici.

**Non vi è un'altra alternativa poiché non sono previste dalla quasi totalità dei contratti del pubblico impiego né una carriera tecnica né alcuna altra forma di riconoscimento giuridico o economico stabile.**

Il risultato è che spesso i professionisti abbandonano la loro professione per affrontare a malincuore e con scarsa motivazione, se non quella economica, l'avventura nella dirigenza pur di avere quelle progressioni di carriera che sono loro negate come tecnici. Ma questa è già una previsione ottimistica. Nella maggior parte dei casi, visto il diradarsi dei concorsi per dirigenti, i professionisti sono costretti a continuare nel loro lavoro altamente specializzato, con un ruolo ed una responsabilità crescenti, senza alcuna prospettiva di carriera.

Per quanto riguarda quelli che abbiamo chiamato i lavoratori della conoscenza, sostanzialmente personale che ha già un ruolo amministrativo, il problema è un po' diverso. Giornalmente questi dipendenti svolgono una parte delle funzioni dirigenziali di certo superiore a quella prevista dal loro inquadramento professionale ma inferiore a quella che potrebbero svolgere se la loro professione avesse una specifica disciplina contrattuale anziché essere basata su funzioni non codificate e per questo non riconosciute giuridicamente né economicamente.

Ma non è tutto. Non essendo ancora pienamente interiorizzato dalle pubbliche amministrazioni il concetto di formazione come leva per il miglioramento del servizio all'utenza, ma soltanto in funzione di punteggio per concorsi interni, obiettivo quantitativo interno da raggiungere ecc., la quasi totalità dei *knowledge workers* è esclusa dalla formazione manageriale, spesso riservata ai dirigenti.

**La frustrazione e la mancanza di incentivi descritta spinge sempre più entrambe le categorie di lavoratori altamente professionalizzati a migrare, alla prima occasione utile, verso il lavoro privato.**

Se l'assenza di riconoscimenti è frutto di demotivazione del personale, non si può certo dire che le amministrazioni non paghino un prezzo salato per questa situazione.

A parte gli effetti mediati sull'organizzazione, non sono certo trascurabili gli effetti immediati, a partire dal già citato crescente esodo dei lavoratori professionalmente evoluti verso il privato.

Riprendendo però la distinzione in *professionals* e *knowledge workers*, è facile vedere le ripercussioni delle scelte quasi obbligate dei dipendenti sul servizio reso dalle P.A.

Per i *professionals*, nel migliore dei casi ci si trova di fronte a lavoratori scarsamente motivati ma nel peggiore, quello in cui i tecnici scelgono di abbandonare la loro professione per partecipare e vincere un concorso da dirigenti amministrativi, le amministrazioni si ritrovano a perdere un lavoratore in possesso di notevole *know-how* per acquistarne uno totalmente sprovvisto di formazione manageriale e quindi da formare ex-novo.

**Insomma si finisce spesso per perdere un ottimo tecnico ed acquistare, almeno nel breve periodo, un pessimo dirigente.**

Non va meglio per i lavoratori della conoscenza. Il mancato riconoscimento giuridico del lavoro di questo personale acuisce il problema della funzione vicaria della dirigenza e, ancor di più, quello della coadiuvazione della dirigenza.

**Infatti, il ruolo di gestione del dirigente si esplica compiutamente soltanto se libero da una serie di incombenze quotidiane che richiedono lavoro specializzato ma non necessariamente svolto da una figura dirigenziale.**

Nel lavoro privato i dirigenti sono percentualmente assai minori che in quello pubblico ma sono coadiuvati dai quadri, i quali svolgono appunto un lavoro che permette di decongestionare quello del dirigente che può così concentrarsi in quello gestionale strategico proprio del ruolo dirigenziale.

Nel settore pubblico l'assenza di qualcosa che stia tra gli impiegati e la dirigenza si ripercuote direttamente sull'attività amministrativa con il risultato che il dirigente pubblico rischia di assomigliare assai più a un quadro privato che non a un dirigente.

Per questo è irrimandabile restituire all'ambito della dirigenza la figura del manager, che non senta la propria funzione di gestione del personale come una *diminutio* rispetto ai compiti "tecnici" che egli pensa siano più importanti e lasciare

**ad una nuova area dei quadri e dei professionisti – stabile, riconosciuta giuridicamente e remunerata di conseguenza – gran parte delle incombenze tecnico-amministrative non proprie delle figure manageriali.**

Non è detto, però, che la remunerazione dell'accrescimento delle competenze e dei titoli di studio debba essere riservata alle alte professionalità.

Non si comprende infatti il motivo per il quale, nel pubblico impiego, vi sia stata l'eliminazione, di fatto, della possibilità di passare dalla carriera degli impiegati a quella dei funzionari attraverso la valutazione dei titoli di studio e delle competenze acquisite all'interno della pubblica amministrazione. Nessuna organizzazione complessa che voglia mantenere alti motivazione e senso di appartenenza si sognerebbe di privare di miglioramenti giuridici e salariali i propri migliori elementi. È tra l'altro dimostrato che, in caso di copertura dei posti disponibili mediante promozione dall'interno, crollano le percentuali di "selezione avversa".

La finestra aperta dalla Legge Madia per il triennio 2018-2020 – che riguarda solo il 20 per cento della capacità assunzionale e riservato al solo personale in possesso del titolo di studio per l’accesso dall’esterno – è assolutamente insufficiente a modificare le norme dell’ultimo decennio che hanno impatti negativi sulla motivazione dei singoli e quindi sull’azione della pubblica amministrazione. Se la Costituzione prescrive la necessità che i salari svolgano la funzione di rendere possibile un’esistenza dignitosa, il nodo della remunerazione dell’accrescimento delle competenze è ineludibile.

## **i sistemi di valutazione delle prestazioni**

Allo stesso modo degli ordinamenti professionali, anche la gestione della prestazione è un atout irrinunciabile se si vogliono coniugare motivazione, senso di appartenenza e produttività nel lavoro pubblico.

Per questo occorre passare dalla semplice valutazione della prestazione (*performance appraisal*), che serve in definitiva per attribuire premi e punizioni a una più integrata e attenta gestione della prestazione (*performance management*), certamente più difficile ma in grado di accrescere la produttività e fornire servizi migliori, coinvolgendo in modo pieno tutti gli attori.

**Le finalità di un sistema di valutazione che porti ad una gestione delle prestazioni potrebbero anche essere elencate intuitivamente.**

Lo sviluppo del personale, la costruzione di sistemi retributivi basati sul merito, l’esigenza di valutare i risultati delle persone, identificare gli elementi forti e quelli deboli nelle prestazioni per migliorare le performances, sono tutti motivi validi ma è importante che vi sia a monte una strategia che li tenga insieme. Il “fervore valutativo” attualmente presente nel mondo del lavoro pubblico è molto spesso accompagnato da una generale insoddisfazione interna sui metodi di valutazione proprio perché, non di rado, i sistemi di valutazione sono slegati dalla realtà lavorativa e calati dall’alto.

Da quanto si è detto sopra, si può dedurre che le finalità per le quali si valutano le prestazioni possono essere molte, classificabili nelle seguenti quattro aree distinte, le cui implicazioni sono molto importanti sia per il singolo lavoratore che per l’organizzazione alla quale appartiene:

- ✚ esaminare il lavoro svolto dal collaboratore, valutare la prestazione fornita e comunicare la valutazione all’interessato;**
- ✚ migliorare le prestazioni degli individui e favorirne la crescita professionale;**
- ✚ pianificare il lavoro da svolgere e coinvolgere il dipendente su attese ed esigenze dell’organizzazione nei confronti del suo ruolo;**
- ✚ disporre di informazioni per la gestione delle risorse umane<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Questa classificazione è tratta da A.Ferrario, “I sistemi di valutazione: complessità, problemi, orientamenti”, in L.Borgogni (a cura di), *Valutazione e motivazione delle risorse umane nelle organizzazioni*, Franco Angeli, Milano 2002.

Com'è ovvio, molto difficilmente le finalità elencate vengono perseguite dalle organizzazioni e, comunque, quasi mai congiuntamente. In questi anni hanno convissuto, nel settore pubblico, varie prassi: in talune organizzazioni sono stati adottati sistemi di valutazione delle prestazioni ma i risultati non sono stati comunicati formalmente ai lavoratori oppure non hanno dato luogo a interventi sul lato retributivo e di carriera. Ciò deriva dai diversi problemi che si intendevano risolvere, oltre che da alcuni vincoli legislativi, nonché al fatto che alcuni degli scopi che si tenta di raggiungere possono rivelarsi tra di loro conflittuali. Motivare il lavoratore e al contempo comunicargli una valutazione negativa può essere un problema; l'esigenza dell'azienda di conoscere il livello delle prestazioni del proprio personale può rivelarsi in conflitto con l'esigenza del direttore di reparto che deve gestire in modo proficuo il rapporto con le persone che lavorano alle sue dipendenze.

Ad oggi, nei contratti pubblici, il sistema di valutazione viene citato solo per imporre una visione "catartica" e punitiva dello stesso. Ad esempio, si veda la formulazione dell'articolo 78 del CCNL, comparto Funzioni Centrali:

**“1. I dipendenti che conseguano le valutazioni più elevate, secondo quanto previsto dal sistema di valutazione dell'amministrazione, è attribuita una maggiorazione del premio individuale (...), che si aggiunge alla quota di detto premio attribuita al personale valutato positivamente sulla base dei criteri selettivi.**

**2. La misura di detta maggiorazione, definita in sede di contrattazione integrativa, non potrà comunque essere inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente ai sensi del comma 1.**

**3. La contrattazione integrativa definisce altresì, preventivamente, una limitata quota massima di personale valutato, a cui tale maggiorazione può essere attribuita.**

A partire dall'entrata in vigore di questo controllo, quindi, la valutazione delle prestazioni individuali, al di là del pensiero e della condivisione, cessa di essere una prospettiva e diventa un vero e proprio vincolo.

Rispetto a questa situazione la tesi della FLP è che vadano certamente introdotti sistemi di valutazione delle prestazioni nel pubblico impiego ma senza abbandonarsi a eccessive semplificazioni di un problema che è complesso e non può essere risolto esclusivamente con l'inasprimento dei controlli o costruendo sistemi di valutazione delle prestazioni che individuano "per decreto" le criticità e le soluzioni da calare dall'alto in contesti totalmente diversi tra loro.

La valutazione delle prestazioni non è un mero fatto tecnico ma un processo, soprattutto culturale, che coinvolge e mette in discussione tutta l'organizzazione.

Se è vero quanto detto sinora, è importante presidiare efficacemente ogni momento della costruzione di un sistema di valutazione. Prima cioè di prendere qualunque decisione organizzativa è necessario individuare qual è il problema che, con quella decisione, si intende risolvere e definirlo con attenzione.

Da quest'analisi è facile trarre delle prime considerazioni: non esiste un sistema di valutazione buono per tutte le organizzazioni ma va costantemente ricercato quello che risponde alle esigenze, anche culturali, dell'organizzazione specifica; la valutazione non è un momento che può essere gestito a compartimenti stagni ma è un processo che coinvolge tutta l'organizzazione.

**A essere valutato e giudicato non è soltanto il singolo lavoratore ma tutta l'organizzazione. È questo il vero motivo che rende assolutamente strategico il processo di valutazione.**

Bisogna, in altre parole, creare le condizioni che permettano di costruire un sistema di valutazione equo, condiviso e obiettivo, almeno quanto può esserlo un processo che, per sua natura, conterrà sempre e comunque elementi di soggettività. Per agire in questo modo è necessaria una valutazione continua, dei livelli di servizio resi e dell'apporto dei singoli al progetto comune. I sistemi di valutazione non devono essere quindi orientati, come attualmente prescritto dalle leggi (e dai contratti), per attribuire premi e quel poco di avanzamento di carriera che residua nell'impiego pubblico, ma a fornire informazioni che orientino la formazione, assecondino per quanto possibile le attitudini dei singoli, intervengano sulle disfunzioni dei sottosistemi all'interno dei quali il personale lavora.

Solo se un sistema di valutazione si occupa di tutti, se le attività di *coaching* e di *mentoring* diventano la regola, se il dialogo e il senso di responsabilità e non la ferrea gerarchia informano i rapporti interpersonali, insomma solo se ci si occupa di tutti e non dei soli meritevoli i premi e forse anche le punizioni saranno accettate senza che ne risulti diminuito il senso di ingaggio personale.

**Chi pensa che i costi di transazione di un sistema così costruito siano troppo alti è fuori strada. Non si prendono scorciatoie riduzioniste nella gestione del personale, soprattutto laddove l'elemento che accresce la catena del valore in modo più significativo è proprio quello umano.**

Certo, per fare questo in modo efficace c'è bisogno di una dirigenza che accetti finalmente il proprio ruolo e sia disponibile a prendersi l'autonomia che dovrebbe essere connaturata al suo ruolo, ma anche la responsabilità che questo comporta. C'è quindi bisogno di manager veri e propri che gestiscano il personale ad ogni livello e non di dirigenti per lo più tecnici, come quasi sempre avviene nel settore pubblico.

**La dirigenza, numericamente meno pletorica dell'attuale, deve essere coadiuvata – come già espresso più volte in precedenza - da livelli intermedi di management tecnico, quadri in grado di gestire tecnicamente i processi lavorativi.**

## **una FLP alternativa al sindacato tradizionale**

Nel perseguire questi obiettivi, di miglioramento delle condizioni di lavoro e salariali e di miglioramento dei servizi pubblici, dovrà essere e risultare chiaro ai lavoratori che la FLP è alternativa al sindacato tradizionale – che di questi problemi ha rinunciato da tempo a farsi carico - almeno fino a quando questo non tornerà ad esercitare il proprio ruolo di difesa dei diritti basilari dei lavoratori pubblici.

Ci deve essere sicuramente un rapporto dialettico con tutte le forze sindacali e su singoli temi sarà utile cercare delle convergenze, ma lo sforzo unitario deve essere concentrato soprattutto all'interno del perimetro dei sindacati autonomi, per costruire quella massa critica che può opporsi al tentativo di egemonizzare ogni spazio per emarginare chi vuole essere portatore di istanze sindacali libere da condizionamenti politici o di altro genere.

Parimenti continuo e costante, improntato alla massima trasparenza, deve essere il rapporto con le forze politiche. La FLP deve concentrare il proprio sforzo di elaborazione per far comprendere a Governo e opposizione che il pubblico impiego è al servizio davvero solo della nazione, di tutta e non solo di parti di essa. E deve incalzare la politica su una vera lotta agli sprechi, ad iniziare dalle uniche voci di costo davvero fuori controllo, quelle relative ai beni intermedi, le cui forniture non a caso ciclicamente danno origine a scandali, ultimo in ordine di tempo quello relativo a Consip.

**Il vero salto di qualità deve però essere l'alleanza con la comunità degli amministrati sul funzionamento dei servizi pubblici.**

La FLP, a ogni livello di governo, ha intenzione di porsi come interlocutore privilegiato di tutti gli *stakeholders*, siano essi le associazioni di utenti, la cittadinanza attiva, le imprese, i singoli utenti a denunciare le cose che non vanno e a proporre miglioramenti continui dei servizi.

A differenza di altri sindacati, la FLP non può in ogni caso mischiare i due piani: quello contrattuale e di portatore di interessi di parte con quello, più ampio e difficile, di servire le proprie comunità di appartenenza. Giammai si potrà cadere nella tentazione di trascurare o amplificare casi di cattivo funzionamento della pubblica amministrazione per raggiungere altri fini, agevolare o colpire la controparte sindacale.

I lavoratori pubblici non devono più prestare il fianco a chi vuole metterli contro le loro comunità, ma devono essere al fianco di esse a rivendicare una giustizia che funziona, un fisco più equo e semplice, la tutela dei beni artistici, architettonici e culturali in genere, il diritto alla sicurezza che lo Stato deve garantire a tutti, sanità e scuola pubblica di qualità, insomma tutti i servizi per i quali paghiamo le imposte.

**Per questo è necessario che la FLP intervenga nel dibattito sui beni comuni, ad iniziare dall'acqua, e concorra al mantenimento della loro pubblicità e alla possibilità che insieme a servizi pubblici si crei un arricchimento, non solo materiale, della collettività.**

È necessario e ineludibile, ma soprattutto è un obbligo costituzionale per tutti i lavoratori pubblici adempiere in ogni modo al vincolo che li lega indissolubilmente alla nazione.

**La Costituzione è sempre stata alla base dell'azione della FLP. Il congresso del ventennale serve anche a promuovere la crescita di una classe dirigente sempre più consapevole dei propri doveri e capace di lottare per i propri diritti.**