

VALUTAZIONI DI CGIL CISL UIL SUL PROGETTO DI RIFORMA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI PRESENTATO DAL MINISTRO BRUNETTA

CGIL CISL UIL hanno sostenuto e sostengono la rilevanza strategica della P.A. per il Paese, per quanto essa dà e può dare in termini di servizi ai cittadini utenti ed al sistema delle imprese.

Per queste considerazioni, Cgil Cisl Uil ritengono obiettivo primario perseguire il miglioramento della qualità dell'azione pubblica, e considerano quindi importante che a tale obiettivo venga finalizzato quello, pur ovviamente assai significativo, della qualificazione e razionalizzazione della spesa, che deve partire dall'eliminazione degli sprechi, realizzando così una importante inversione di tendenza rispetto alla pratica, ormai decennale, dell'acritico risparmio sulla spesa per le Pubbliche Amministrazioni ed il lavoro pubblico.

CGIL CISL UIL ribadiscono la loro ferma determinazione a portare avanti la battaglia per il rispetto delle regole del lavoro e sul lavoro. Chi viola queste regole con i propri comportamenti si rende corresponsabile della campagna contro i servizi pubblici, oltre ad essere strumento per l'attacco al lavoro pubblico.

L'apparato sanzionatorio e disciplinare già presente da tempo, e recentemente innovato in chiave davvero moderna nei contratti collettivi, risponde a questa logica; sempre in nome della stessa logica sono quindi presenti norme ben lontane da quanto avviene, ad esempio, in altri settori del mondo del lavoro. Ciò testimonia l'attenzione delle OO.SS. e la loro volontà di essere, anche senza stimoli esterni, attori e protagonisti del cambiamento

Rivendichiamo un sistema sanzionatorio forte, trasparente ed efficace verso chiunque non persegua la violazione delle regole o non sia attento alla legalità.

Oggi il tema non è quindi quello della mancanza delle norme, sempre migliorabili con la piena disponibilità dei Sindacati, ma la resistenza alla loro applicazione. Proprio a partire da questa valutazione, oltre alle considerazioni relative al tema della contrattazione, CGIL, CISL, UIL dichiarano la loro perplessità in merito ad interventi legislativi, dubbi sul piano dell'efficacia e forse destinati a non produrre effetti concreti e visibili, che sostituiscano i contratti collettivi; interventi, peraltro, portati avanti senza alcuna verifica sulle cause reali che sono a base della contraddizione percepita fra le norme sanzionatorie e la loro applicazione.

La lunga stagione della contrattazione dal 1993 ha portato ad una situazione profondamente diversa da quella preesistente in tema di qualità del lavoro pubblico, di flessibilità dell'organizzazione del lavoro, e di rapporto tra domanda ed offerta di servizi.

Queste Organizzazioni sindacali ritengono che questa strada, invece di creare un datore di lavoro responsabile, porterebbe ad un negativo ritorno al primato dei partiti nella amministrazione pubblica che tanti guasti ha prodotto nella cultura civile del paese.

CGIL CISL UIL chiedono di rafforzare il nuovo regime del rapporto di lavoro del pubblico impiego estendendone i confini, a settori ancora oggi esclusi e regolati – automatismi compresi – dalla sola legge, a partire dalla docenza universitaria.

Quindi la riforma delle Pubbliche Amministrazioni è obiettivo irrinunciabile per il sindacato confederale, come testimoniano i contenuti contrattuali realizzati fino ad oggi..

Alla luce dell'iniziativa governativa CGIL CISL UIL ritengono necessario che il confronto di merito parta dai temi della "produttività del lavoro pubblico", e conseguentemente affronti in maniera compiuta i temi che sembrano posti alla base degli atti che il Ministro dell'Economia porrà all'attenzione del Governo e che riteniamo debbano inquadrarsi in una riforma dove efficacia delle PP.AA. e controllo della spesa siano coerenti tra loro.

Il testo del Disegno di legge “delega al Governo per ottimizzare la produttività del lavoro pubblico si presta a molteplici valutazioni.

Innanzitutto il disegno di legge delega elenca le materie oggetto di intervento normativo, ma è carente nella definizione dei principi e criteri direttivi ad esempio:

- In tema di “convergenza” tra mercato del lavoro pubblico con quello del lavoro privato, che sembra contrastare con l’affermazione “del principio costituzionale che al lavoro pubblico si accede per concorso”. **Al riguardo riteniamo necessario che sia introdotto un sistema sanzionatorio per le Amministrazioni in caso di inadempienza/violazione di legge (es. : assunzioni).**
- In tema di riordino della disciplina in materia di reclutamento e di formazione dei dipendenti pubblici si è ancora in attesa della annunciata integrazione.

Innanzitutto se ci si riferisce ad un intervento relativo a tutte le PP.AA, oggi indicate dall’art.2 c.1 del Dlgs 165/2001, occorre che lo strumento legislativo sia compatibile con gli assetti istituzionali delle amministrazioni e con i diversi livelli di autonomia sanciti dalla Costituzione.

Al riguardo si evidenziano anche le specificità e peculiarità di scuola, università, ricerca ed autonomie territoriali che è caratterizzata da un’autonomia di rango costituzionale.

Infatti l’adozione di uno strumento che tende a definire misure uniche (ad esempio in tema di valutazione e controlli) per tutte le amministrazioni o soluzioni che non tengano conto delle peculiarità settoriali si presterebbe non solo ad interventi da parte della C.Cost., ma risulterebbe alla fine gravemente inefficace. Si pensi al tema delle ricadute organizzative sul sistema delle Regioni, delle autonomie locali o all’impatto di norme quali la valutazione o il sistema sanzionatorio in particolare nell’area della scuola, delle Università e degli Enti di Ricerca.

Se ci si vuole riferire a tutte le amministrazioni occorre che i criteri direttivi della delega, che vanno maggiormente esplicitati, siano compatibili a questo scopo e comunque occorre la condivisione dei diversi sistemi istituzionali, evitando così che l’impatto della legge ricomprenda esclusivamente i dipendenti delle amministrazioni centrali.

A norma del 165/2001 solo i contratti collettivi hanno un’applicazione di carattere generale in tutte le amministrazioni. Anche per questo motivo riteniamo che produrrebbe un forte arretramento l’eventuale definizione del rapporto di lavoro pubblico che modifichi, come prevede in alcuni rilevanti aspetti il disegno di legge, l’equilibrio tra titolarità della legge e titolarità della contrattazione.

Tale cambiamento sarebbe in contrasto con il principio legislativo che afferma che “i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del Capo I^o titolo II^o del libro V^o del codice Civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa”; con la lunga storia della contrattazione pubblica, dalla Legge Quadro del 1973, al d.lgs 29/93 alla seconda privatizzazione del rapporto di lavoro scaturita dai provvedimenti Bassanini.

Nel ddl si interviene pesantemente sul contenuto della contrattazione:

- sia riconducendo alla legge materie oggi regolate dalla contrattazione, sulla base anche di principi definiti dalla legge stessa : sistema di valutazione, regime delle responsabilità; sanzioni disciplinari; sistema delle carriere; mobilità; salario di produttività, con il rischio di coinvolgere la stessa sfera giurisdizionale, o la stessa riduzione per legge del numero dei comparti o aree. A questo scopo è bene rammentare come i contenuti dei contratti ad esempio in tema di sanzioni disciplinari rappresentino oggi una peculiarità del sistema regolatorio del rapporto di lavoro pubblico e privato. Tali contenuti contrattuali possono sicuramente essere aggiornati, razionalizzati, resi il più possibile omogenei, ma sempre per via contrattuale. Né d’altra parte nel ddl vengono sull’argomento portate valutazioni sulle reali motivazioni di una tale pesante modifica degli equilibri contrattuali. In

tale contesto quanto affermato in merito alle conseguenze dell'ipotesi di "proseguimento e conclusione del procedimento disciplinare anche in pendenza del procedimento penale" sul reintegro o indennizzo del lavoratore assolto, suscita forti perplessità.

- sia trasformando quella norma (art.2 comma2 del dlgs 165/2001)che funziona da deterrente da consolidare in maniera opportuna, contro l'incidenza delle leggi che mirano a creare clientele e che tanti danni finanziari hanno prodotto con un semplice meccanismo di monitoraggio sul rapporto tra materie di legge e materie riservate ai contratti. In questo modo si entra in un percorso che porta inevitabilmente alla ripubblicizzazione del rapporto di lavoro ed alla pratica "antica" di una produzione abnorme di leggi;

CGIL CISL UIL condividono l'esigenza di una revisione dell'ARAN che rafforzi il ruolo, la funzione e l'autorevolezza di questa struttura come controparte datoriale della PP.AA. anche attraverso un forte ruolo attivo dei Comitati di settore.

CGIL CISL UIL confermano che le innovazioni ritenute necessarie su materie regolate dalla contrattazione vadano affrontate per via contrattuale e successivamente, solo a valle di tale processo, possano essere affrontati temi di carattere legislativo, nelle materie oggi oggetto della legge stessa.

SUL SISTEMA DEI CONTROLLI

Sul tema dei controlli e della valutazione il ddl manca completamente di principi e criteri e questo rende problematica una valutazione di merito.

Occorre assumere come scelta fondamentale la definizione di un sistema trasparente e pubblico di definizione di obiettivi delle singole strutture, da parte degli organi politici e dirigenziali preposti: Il raggiungimento di tali obiettivi costituisce riferimento fondamentale per la valutazione dell'operato delle amministrazioni, della dirigenza e del personale con modalità presenti o comunque da definirsi nei ccnl, sulla base di linee generali definite, ove occorra, per legge (ad esempio sul modello ex D.Lgs 286/1999).

Ciò comporterà

- l'attivazione generalizzata di un sistema di monitoraggio interno, peraltro già oggi previsto dalla legge, e mai attuato.
- La previsione della trasparenza e pubblicità degli obiettivi per la loro controllabilità e valutazione qualitativa con strumenti di customers' satisfaction, che si estende fino a prevedere uno specifico apporto degli utenti dei servizi alla loro valutazione e, come già presente nei ccnl, in ragione di ciò, a contribuire alla finalizzazione della retribuzione di risultato e di produttività, nonché di un sistema di premialità e sanzioni in caso di eccellenza o di immotivato mancato raggiungimento degli obiettivi. Analogamente si può procedere in tema di quella efficacia dell'offerta di servizi che chiama in causa direttamente l'input politico.

SULLA DIRIGENZA

Dopo i tanti microinterventi di questi anni, tali da stravolgere l'impianto originario, si ravvisa la necessità di un intervento organico i cui indirizzi possono essere:

- Ripristino della distinzione tra politica ed amministrazione con un rafforzamento anche di natura legislativa del principio di responsabilità e di autonomia anche organizzativa nell'ambito di linee guida (senza alcuna violazione di principi costituzionali in tema di diritti civili);

- Revisione delle modalità e dei soggetti che attribuiscono gli incarichi o procedono alla loro revoca;
- Abolizione di qualsiasi forma di spoils system oltre quelle già previste per le figure “fiduciarie” e adozione del principio della rotazione delle figure dirigenziali;
- Ridefinizione delle fasce e trasparenza dell’accesso;
- Restituzione del significato originario alle ipotesi di accesso dall’esterno - nato per arricchire le PP.AA di apporti qualificati esterni e trasformatosi in forme mascherate di assunzioni “fidelizzanti” - che hanno dato origine allo spoils system ed alla proliferazione della spesa, oltre a violare nei fatti i contenuti dell’art.97/Cost.
- Introduzione del principio di pubblicità e trasparenza del fabbisogno, della selettività nel conferimento degli incarichi, di scelte collegiali in caso di incarichi dall’esterno;
- Ridefinizione del sistema degli incarichi con trasparenza e Pubblicità per legge di tutti i compensi (da contratto e da consulenza) della Dirigenza, prevedendo in caso di non attuazione relative sanzioni verso le amministrazioni; principio dell’omnicomprensività;
- Affermazione del nesso : obiettivi – strumentazione – risultati - valutazione come presupposto per la corresponsione della retribuzione di risultato;
- Definizione di criteri generali per la valutazione della posizione;

Ci preme ricordare che una ulteriore stagione di tagli indiscriminati e di una mancata soluzione del problema del precariato causerebbero l’ennesima non funzionalità delle PP.AA, oltre che aprire la strada ad ulteriori esternalizzazioni ed, in caso di nuovo blocco delle assunzioni, all’ennesimo ricorso al lavoro precario.

CGIL CISL e UIL ritengono che il processo di stabilizzazione, che in forza delle Leggi Finanziarie passate ha generato diritti delle persone, non debba subire una interruzione.

Una razionalizzazione delle ingenti spese per consulenze potrebbe liberare risorse in tal senso.

Tutto ciò deve essere fatto nella massima trasparenza, pubblicità e celerità.

La stessa conclusione dei contratti di lavoro ancora aperti, e l’immediata copertura finanziaria per i contratti relativi al biennio 2008/2009 rappresenterebbero una discontinuità di una politica dove il rispetto delle regole, nel corso degli ultimi anni, non è stata praticata se non occasionalmente.

CGIL CISL UIL nell’inviare queste valutazioni, dal cui positivo riscontro deriverà il giudizio di CGIL CISL UIL sulla proposta, ed in attesa di avere riscontri concreti, sino all’avvio dell’iter parlamentare e nel corso dello stesso fino ai decreti delegati, ritengono che esse siano da interpretare come un contributo di merito alla qualità della Pubblica Amministrazione che è obiettivo primario del sindacato.

La condivisibilità degli obiettivi generali si accompagna alla ferma determinazione di usare gli strumenti contrattuali oggi in essere, senza infausti ritorni al passato.

Si richiede altresì un confronto di merito sul complesso della manovra che il Governo sta predisponendo.