

CGIL



**CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO**

Roma, 25 Giugno 2009

AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI SENATO DELLA REPUBBLICA SU DECRETO DELEGATO ATTUATIVO DELLA LEGGE 15/2009. (A.G. 82)

Michele Gentile

Innanzitutto ringrazio per l'occasione data di poter presentare nel merito le posizioni della CGIL. Ringrazio perché fino ad oggi sia sulla legge 15 sia sullo schema di decreto delegato il Ministro Brunetta ha volutamente fatto mancare qualsiasi sede di confronto su provvedimenti destinati a cambiare così in profondità il lavoro pubblico e le Pubbliche Amministrazioni.

Credo sia la prima volta che un provvedimento di tale portata venga pensato, costruito e inizi il suo iter senza confronto con le rappresentanze dei lavoratori, considerate dallo stesso Ministro nelle sue esternazioni responsabili di tutto ciò che ritiene essere "il male" delle Pubbliche Amministrazioni.

Il ringraziamento si accompagna ad una **prima questione**.

Circa 40 articoli dello schema "esistono" solo e in quanto su di essi vi sarà l'Intesa da costruire in sede di Conferenza Unificata perché affrontano temi che sono di competenza esclusiva delle regioni e delle Autonomie Locali (117;118/ Cost.) o a competenza concorrente.

In ambedue i casi tale parere è condizione necessaria a pena della possibile incostituzionalità del provvedimento.

Chiaramente solo dopo tale Intesa potremo avere un testo "stabile" sul quale poter svolgere alcune considerazioni conclusive almeno dal nostro punto di vista.

Comunque sul testo che conosciamo formuliamo alcune osservazioni di principio.

Dal nostro punto di vista sono molteplici i profili critici e forse di incostituzionalità. Tra questi:

- quelli in violazione dell'art.117/ Cost.; ad esempio quelli relativi alle misure di dettaglio, non di principi generali, sulla valutazione o sulla stessa premialità, in quanto entrano a pieno titolo nell'organizzazione delle Regioni ed Autonomie Locali;
- quelli presenti nello schema di decreto, ma non nella Legge delega ad esempio in tema di sospensione dell'attuazione della legge sulla rappresentatività in attesa di uno sconosciuto "adeguamento dei sistemi di calcolo della rappresentatività";
- quelli che sottraggono al Parlamento una discussione sullo stesso campo di applicazione del decreto (non previsto dalla legge delega) in relazione alla esclusione del personale docente della scuola, o dei ricercatori della ricerca, o della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri
- quelle relative alla misura "estemporanea" gravemente illegittima in base alla quale tutti i contratti integrativi vigenti (dal 1996 in avanti) vengono disdettati e non più applicabili dal 2011, con non precisate ricadute sulle condizioni di lavoro e retributive dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni.

Ma la nostra impressione è che con il decreto, ancora di più rispetto alla legge si introducano cambiamenti e linee di intervento che stravolgono il sistema istituzionale sul quale si regge il rapporto tra Stato e sistema regioni ed autonomie locali.

Esce con nettezza un disegno caratterizzato da un centralismo asfissiante, nel momento nel quale è stata approvata ed è in corso di attuazione la legge n. 42/2009 di attuazione dell'art.119 della Costituzione.

Il centralismo e la rilegificazione statale permea di sé tutto il testo:

- dal campo di applicazione della Commissione ex art. 12, che nemmeno nella legge 15 era disegnata con i criteri ed i principi legislativi ed organizzativi che costituiscono la configurazione giuridica delle Autorità, che riguarda tutte le amministrazioni sia nel principio che nel dettaglio ad esclusione di quelle degli ultimi due commi dell'art.72) che per giunta risponde al solo Ministro per l'Attuazione del programma mentre per la composizione la proposta è del solo Ministro per la Pubblica Amministrazione;
- al dettaglio del sistema di premialità (le famose fasce di premialità ex art.19 il cui contenuto e la cui platea prescindono dal merito concreto) che entra in pieno nell'autonomia organizzativa di regioni ed autonomie Locali

- al sistema di contrattazione con lo stravolgimento del delicato equilibrio sul quale si regge il sistema di governance dell'ARAN (composizione e presidenza), prima definito d'intesa tra Governo e sistema delle regioni e delle autonomie Locali, ora definito dal solo Governo;
- alla predefinizione da parte del Governo dei comparti di contrattazione che negano nel numero (2) e nella composizione non solo il riconoscimento delle peculiarità delle Amministrazioni pubbliche, ma addirittura le scelte di regioni ed enti Locali, così come delle altre rappresentanze dotate di autonomia (ad iniziare da università, ed enti di ricerca)rendendo nei fatti impossibile la contrattazione stessa. A questo proposito il “regime speciale” incomprensibile ed ingiustificabile di comparto(3000 unità) a sé della Presidenza del Consiglio dei Ministri era già configurato nella Legge 15.
- all'intervento illegittimo sulla contrattazione di secondo livello, per giunta con effetto retroattivo, che tra l'altro nega quanto questo governo ha affermato e fatto, al di là della nota posizione divergente della CGIL, in tema di assetto della contrattazione e di contrattazione decentrata o alla scomparsa del concetto giuridico di “ultrattività dei contratti collettivi”;
- all'intervento sull'attuazione della Costituzione decidendo quali istituti rientrino nelle competenze esclusive dello stato; quanti siano principi generali e quanti principi fondamentali di coordinamento di finanza pubblica.

Mi rivolgo in particolare a quanti affermano di essere gelosi custodi degli equilibri istituzionali di natura federalista perché non facciano passare in silenzio un disegno che ricostituisce il peggior centralismo degno dei noti provvedimenti Stammati ed ai quali la legge sul federalismo fiscale dovrebbe dare risposte alternative.

Ma credo sia pure utile dire che accanto a questo rigorismo centralistico di facciata vi siano istituti e norme che preludono ad un disegno di stravolgimento ed incontrollabilità della finanza pubblica.

Mi riferisco in particolare all'art.1 della legge 15 che prevede come a cura delle leggi statali, regionali e dei regolamenti degli enti Locali si possa agire in favore di “dipendenti delle amministrazioni pubbliche o a categorie di essi” negando la titolarità contrattuale attraverso la inderogabilità; o alle misure di unilateralità con le quali si possono definire istituti sui quali la contrattazione decentrata non si chiude positivamente; o addirittura al nuovo istituto “ tutela retributiva dei dipendenti pubblici” con il quale la politica a tutti i livelli può intervenire- senza

regole -nel campo salariale fino ad oggi ed anche con il recente accordo del 22.1 sul modello contrattuale riservato alla contrattazione.

Un fortissimo centralismo definitorio; un intervento della politica a tutti i livelli con gravi rischi sulla tenuta della finanza pubblica, anche in considerazione del multiforme e vasto mondo delle pubbliche amministrazioni.

Lo schema stravolge e chiude l'esperienza della **contrattualizzazione** del rapporto di lavoro iniziata nel 1993.

Ciò in aperta contraddizione con le affermazioni in tema di modello contrattuale portato avanti dal Governo.

La stravolge perché innanzitutto la legge dà spazio ampio al ritorno del primato della legge nella definizione degli istituti oggi riservati al codice civile ed alla contrattazione.

E' vero che la Legge 15 riservava alla titolarità della contrattazione "diritti ed obbligazioni attinenti direttamente il rapporto di lavoro" (art.3 della legge 15), ma nello stesso decreto tale previsione viene attuata modificandone il merito sostanziale (art. 52 dello schema). Facendo un rapido excursus ci si può accorgere come quanto sopra riportato non sia altro che una mera locuzione senza alcuna concretezza.

Vengono legificate e limitate radicalmente dalla stessa legge le relazioni sindacali; vengono definite per legge le voci accessorie premianti il merito con un ruolo assolutamente residuale e contraddittorio della contrattazione; vengono rilegificate le progressioni verticali ed orizzontali; le aree di classificazione professionale; le sanzioni disciplinari; i comparti di contrattazione.

Vengono nei fatti decontrattualizzati e ridotti gli spazi della contrattazione decentrata attraverso il principio in base al quale per garantire la continuità dell'azione amministrativa le amministrazioni possono regolare autonomamente tutti gli istituti contrattuali sui quali in sede decentrata non si trovano accordi; viene stravolto il sistema dei controlli cassando i limiti temporali del procedimento di controllo e con un ritorno dello stesso controllo di merito sul contenuto della contrattazione da parte della Corte Conti, ciò in aperta violazione della legge 42/2009 (federalismo fiscale); viene rinviato alla attuazione di quella legge il superamento della previsione del controllo da parte del Governo ed in particolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze degli atti di indirizzo contrattuali di competenza delle regioni e delle autonomie locali.

Nei fatti viene negata la possibilità che regioni ed enti locali possano aggiungere risorse proprie nell'ambito dei vincoli dei loro bilanci e nel rispetto del patto di stabilità.

Addirittura si interviene congelando **il sistema della rappresentatività, non previsto dalla legge delega** e si costruisce un impianto della contrattazione nazionale (2 comparti) che nei fatti

rischia di impedirne lo svolgimento e la conclusione con organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi di legge.

Sulla **Dirigenza** poi si accentua il controllo “politico” e la decontrattualizzazione dello stesso salario accessorio.

Sulla valutazione.

Si costruisce ex novo un sistema di valutazione unico, centralizzato, sottomesso alla politica, gerarchizzato che nega in nome della centralità della funzione amministrativa il pluralismo del sistema dei servizi a partire da quelli territoriali o sanitari o delle stesse agenzie fiscali.

Infatti gli organi di indirizzo politico amministrativo definiscono gli obiettivi triennali “correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili” e verificano l’andamento della performance rispetto agli obiettivi

Viene costituita una commissione Centrale per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (già Autorità per velleità del Ministro) da un costo di 4 milioni di euro, nominata, su proposta del Ministro per la P.A. di concerto con il Ministro per l’attuazione del programma, previo parere favorevole del Parlamento.

Tra i compiti di questa commissione (ex autorità) la verifica dei Piani di performance, del sistema di misurazione e valutazione delle performances, la definizione dei requisiti dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione(che comunque sono a loro volta nominati dalla politica. A questo riguardo è utile avere presente che nei vari testi che hanno preceduto quello definitivo si è passati dal previo conforme parere; al previo parere; a sentita la commissione!!!). Di tutto ciò la Commissione informa il Ministro per l’attuazione del Programma che ha fatto la proposta di nomina, mentre il Ministro della Pubblica Amministrazione ed il Ministro dell’Economia definiscono organizzazione e compensi.

Anche questa è una centralizzazione forsenata in base alla quale esistono Ministri che “danno i voti” agli altri ministri oltre che alle altre amministrazioni pubbliche.

In tutte le strutture delle pubbliche amministrazioni, ad esclusione degli istituti scolastici, si costituiscono gli **organismi indipendenti di valutazione delle performance** che debbono nella loro attività rispondere agli indirizzi della commissione (ex autorità) unica e centralizzata.

Tra i vari compiti quelli di garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione e dei premi per il personale; di proporre all’organo di indirizzo politico la valutazione annuale dei dirigenti; di svolgere indagini sui dipendenti per rilevare il livello di benessere e la valutazione del proprio dirigente superiore; di dotarsi di una struttura tecnica per la misurazione della performance; di **compilare una graduatoria unica per ogni amministrazione delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non, che viene suddiviso per legge in 3**

fasce (25%; 50%;25%)alle quali corrisponde una quota di salario accessorio (50%;50%;0), nell'ambito delle risorse vigenti o di quelle eventualmente stanziati nei contratti collettivi. In assenza di tutto ciò l'applicazione di quella scala porterebbe alla riduzione delle retribuzioni di tutti i lavoratori.

Dall'elenco che precede risulta evidente l' autoreferenzialità della politica sulla valutazione, sulla definizione degli obiettivi e l'analisi dei risultati, sulle conseguenze sui dipendenti pubblici. Partendo da una miracolistica terzietà, come risultante dalla distinzione del sistema di valutazione dalla politica e dal supposto potere sindacale, si è tornati alla subalternità alla politica e all'unilateralità delle decisioni, come nel passato.

Il miracolo è il dominio della politica!

Invece la CGIL pensa che solo attraverso un sistema integrato nel quale vi siano compiti della politica; responsabilità della dirigenza; relazioni sindacali; pieno coinvolgimento degli addetti e delle loro rappresentanza; controllo sociale esercitato dagli utenti dei servizi, sia possibile procedere positivamente nella riforma; si possono, come previsto dai contratti collettivi collegare quote di retribuzioni alla customers satisfaction in relazione alla quantità e qualità dei diversi servizi, utilizzando le leve dell'innovazione e dell'organizzazione del lavoro.

Ribadiamo che l'efficacia delle amministrazioni, la trasparenza, la valutazione dell'apporto individuale, il tema obiettivi-risultati e la capacità di definire obiettivi e valutare i risultati sui quali misurare anche gli apporti individuali con un appropriato sistema di relazioni sindacali ed il pieno coinvolgimento dei cittadini e dei soggetti che fruiscono dei servizi pubblici rappresentano il dna, la mission dei sindacati confederali.

Proprio in nome di ciò e di quanto è stato fatto in tutti questi anni sull'argomento le idee del Sindacato sono radicalmente diverse da quelle del Ministro.

In conclusione si tratta di un decreto che peggiora le stesse previsioni di una legge sulla quale il giudizio è quello di "un ritorno al passato".

Il senso non è quello di affrontare il tema della riforma, bensì quello di indicare al paese l'ennesimo nemico: il dipendente pubblico e la contrattazione, in favore della autoreferenzialità ed unilateralità. Mentre intatti rimangono i problemi di avere Pubbliche Amministrazioni in grado di fare sviluppo, crescita e solidarietà.

