



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO

CAMERA DEI DEPUTATI
1^a COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

AUDIZIONE

*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione
delle Amministrazioni Pubbliche*

MEMORIA

Roma, 3 giugno 2015

Corso d'Italia 25 – 00198 Roma
Telefono 06/84761 – Fax 06/8845683

Affiliata alla Confederazione
Europea dei Sindacati (CES)
e alla Confederazione Internazionale
dei Sindacati Liberi (ICFTU)

Premessa

Il disegno di legge “Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, lungi dall'essere quella rivoluzionaria riforma della PA – annunciata - si muove in una logica di assoluta continuità con le riforme della P. A. varate dai governi precedenti a cominciare dalla legge Brunetta.

Per interrompere tale continuità sulla quale si sono basate le riforme già varate si sarebbero dovuti assumere 2 principi guida:

1. una riforma basata su principi generali, chiari ed omogenei validi per tutte le Pubbliche Amministrazioni regolata in modo armonico dalla legislazione statale, dalla contrattazione collettiva e, per gli ambiti di competenza, dalla normativa regionale; superando il principio di uniformità con una attenzione alle peculiarità del complesso mondo delle pubbliche amministrazioni e alle diverse funzioni svolte (dalla conoscenza, alla sanità, al mondo delle autonomie locali e dei servizi locali, al sistema agenziale) nel rispetto dei principi di autonomia a partire da quelli propri dei livelli costituzionalmente riconosciuti;
2. mettere al centro la qualità dei servizi pubblici dei quali fruiscono i cittadini, coinvolgendoli in una pratica di protagonismo e di partecipazione e valorizzando la risorsa del lavoro pubblico.

Le innumerevoli stagioni di riforma del lavoro pubblico hanno dimostrato come governare tali processi tramite disposizioni e vincoli di dettaglio che valgano indistintamente per tutte le pubbliche amministrazioni non solo sia sbagliato ed inefficace ma in tal modo si rende impossibile la loro puntuale attuazione nelle molteplici realtà istituzionali ed organizzative in cui - si è via via articolata la PA, creando per questa via un surplus di inefficienza. Invece, tranne che sul capitolo dirigenza, pur con le assolute genericità di alcuni principi di delega che saranno “attuati ” con i decreti delegati sui quali l'incidenza parlamentare è pressoché nulla (vedi Jobs Act) e alcuni generici riferimenti alla produttività ed al merito del lavoro, non vi è alcuna norma che si muova in discontinuità o che modifichi la stessa Legge Brunetta.

La stessa disciplina della dirigenza ha peraltro punti di dubbia costituzionalità. Il ddl si muove poi in continuità con la cd spending review varata dal Governo Monti. Si muove in assoluta continuità con la legislazione precedente in relazione al tema lavoro pubblico.

Anzi proprio su tale tema il Decreto Legge 90/2014 aveva portato ulteriori gravi cambiamenti con la mobilità obbligatoria in deroga alle norme generali del codice civile e il demansionamento anticipando quanto contenuto nella legislazione sul lavoro assunta poi dal Governo.

Come non aggiungere a tutto ciò il fatto che ormai siamo alla vigilia del sesto anno di blocco della contrattazione nel pieno di processi di riforma delle amministrazioni. In tema di lavoro pubblico e di dirigenza poi si avvia una forte operazione di decontrattualizzazione degli istituti relativi al rapporto di lavoro ed agli aspetti retributivi da un lato agendo in forza di legge sulla retribuzione della dirigenza e dall'altro sottraendo materie alla contrattazione decentrata e nazionale per tutti i comparti di contrattazione del lavoro pubblico.

In sostanza in tema di lavoro si è in presenza - se possibile - del peggioramento di quanto contenuto nella Legge Brunetta che rimane sostanzialmente valida anche nel rapporto tra la legge ed il contratto collettivo.

A queste affermazioni seguono: la genericità della delega (con profili di costituzionalità da valutare): vedi per quanto riguarda la dirigenza la valutazione (in tutto 4 righe); la retribuzione della dirigenza (da omogeneizzare nell'ambito delle risorse vigenti); i criteri di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali assolutamente generici la cui congruità è affidata a Commissioni senza poteri e senza garanzie reali di funzionamento; il generico intervento in materia di contrattazione di secondo livello per il quale si delega il governo a decidere quali materie sottrarre alla contrattazione della quale si indica comunque la riduzione delle sedi.

Si tratta in ogni caso di materie che in base alla legislazione vigente, ancorchè menomata dalla Legge 15/2009 sono di titolarità della contrattazione.

Il tutto viene affidato a non meno di 13 decreti delegati, da vararsi nei 12 mesi successivi alla approvazione della legge, ognuno dei quali dovrà essere sottoposto ad almeno 3 passaggi, dai tempi e dai percorsi di attuazione lunghi ed indecifrati.

Quella che emerge è una idea di amministrazione pubblica antistorica – da anni 50 - che prescinde dall'impianto istituzionale plurale e dalle diverse missioni che regolano

il mondo della P.A.

Infatti, nonostante si parli di “innovazione, rinnovamento, flessibilità, dinamicità nel rapporto tra obiettivi e assetti” , anche questo governo continua ad operare con una ossessione legificatrice uniformistica che rappresenta l'esatto opposto di quanto “annunciato”.

Anzi questo governo ha varato ben 7 decreti legge nei quali si interviene spesso in modo contraddittorio e derogatorio sull'assetto delle pubbliche amministrazioni; il ddl in discussione oggi e il disegno di legge di riforma costituzionale rappresentano altri 2 interventi).

Ognuna di queste misure ha prodotto frammentazioni e deregolazione, nessuna ha prodotto efficienza apprezzabile in via generale e non solo “dalle forze che le hanno richieste”.

Accanto a questa ossessione legificatrice si aggiunge quella di un rinnovato uniformismo centralista che supera il pluralismo istituzionale e il decentramento in nome di un modello ministeriale accentrato con la responsabilità primaria della Presidenza del Consiglio.

Per una riforma che segni discontinuità occorre invece partire dalle domande di qualità ed efficacia da parte di cittadini che chiamano in causa il valore del lavoro pubblico e su questo affrontare la riforma.

In sostanza non partire dal problema del "contenitore" , bensì dal contenuto, dalle funzioni, evitando la cultura uniformistica che è cultura ministeriale ed amministrativa anche per servizi il cui connotato tecnico o di rapporto con i cittadini è prevalente.

Si segue invece una strategia di riorganizzazione centralistica e verticistica attenta più alle linee di comando che ad un funzionamento che avvicina le amministrazioni ai cittadini (i nuovi poteri affidati al dirigente scolastico sono collocati in questo quadro).

Il combinato di legificazione ed uniformismo lungi dal risolvere i tanti temi di un federalismo che non deve significare frammentazione e di una autonomia che non deve trasformarsi in “ognuno fa quello che vuole”, in realtà produce da un lato contenziosi (vedi quello presumibile sulla nuova disciplina della dirigenza da parte del sistema delle regioni o quello derivante dal perdurare del blocco della contrattazione nel lavoro pubblico) e dall'altro snaturamento di un pluralismo organizzativo e dinamico che invece deve rappresentare esattamente il modo con il quale le amministrazioni rispondono alla domanda di servizi.

La negazione della sfera contrattuale del lavoro pubblico (nata proprio per introdurre flessibilità e responsabilità) e la legificazione della organizzazione e delle condizioni di lavoro rappresenta l'aspetto più inquietante della materia.

Su alcuni dei temi presenti nel DDL

Art.1 - Carta della cittadinanza digitale

La scelta indicata di “garantire ai cittadini..... il diritto di accedere a tutti i dati.....” è sicuramente un elemento di innovazione positivo.

Ma tale innovazione ha bisogno di nuova qualificazione dell'azione amministrativa e di formazione del lavoro addetto, nonché di un piano mirato di investimenti pubblici che garantisca uniformità di interventi innovativi da parte delle singole amministrazioni

Si tratta di temi assolutamente mancanti nella proposta di legge nella quale è invece presente la locuzione “ *con invarianza delle risorse umane , finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente*”. Affermazione questa che nega proprio quella necessità di innovazione.

Art.7 - Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato

Siamo in presenza dell'ennesimo disegno dai contorni oscuri di riforma degli assetti della PA centrale sul territorio e di riorganizzazione della macchina pubblica,: un esercizio compiuto in totale autoreferenzialità ed unilateralità.

Nella legge 56 /2014 si supera l'ambito provinciale come livello ottimale della presenza delle amministrazioni centrali sul territorio.

In sostanza ogni amm.ne pubblica decide la sua collocazione nel territorio visto che i tempi previsti per la delega ad un disegno coordinato sono scaduti ad ottobre dello scorso anno e la delega stessa è rimasta inevasa.

Nel ddl non si menziona quale debba essere il livello ottimale di territorialità.

Lo si può individuare indirettamente ragionando sulle deleghe previste:

- la trasformazione delle Prefetture in UTS- Ufficio territoriale dello Stato- (quale unico punto di contatto tra amministrazione periferica dello stato e cittadini), con la responsabilità attribuita al Prefetto “delle funzioni di coordinamento dei

dirigenti degli uffici statali sul territorio” e “ la responsabilità della erogazione dei servizi ai cittadini”;

- la confluenza nell'UTS di tutti gli uffici periferici della PA centrale;
- la trasformazione degli attuali UTG- uffici territoriali del Governo- in UTS, la riduzione numero (si parla di 40 prefetture) e la revisione delle competenze;
- la preferenza per la gestione unitaria dei servizi strumentali attraverso la costituzione di uffici comuni e la collocazione delle sedi in edifici comuni.

In sostanza in modo certo generico - ma chiaro negli obiettivi - si vuole compiere non solo una indistinta *reductio ad unum* delle amministrazioni statali che si allontanano dal territorio e dai cittadini; si burocratizzano le responsabilità; mentre si rende uniforme l'assetto plurale delle amministrazioni a prescindere dalle diverse missioni (beni culturali, come difesa, come lavoro ad esempio).

Il ddl non si pone alcun problema di relazioni sindacali e di configurazione dei problemi relativi al lavoro per i quali indubbiamente queste massicce misure di riorganizzazione produrranno effetti: l'unificazione delle funzioni strumentali degli uffici statali sul territorio, la riduzione del numero e la ricollocazione territoriale chiama direttamente in causa la strumentazione necessaria (garantire occupazione e mobilità concordata) e le relazioni sindacali.

Ma certo le responsabilità funzionali delle stesse amministrazioni non possono che rimanere in capo alle stesse. Ad un unico ufficio territoriale corrispondono 14 Ministeri centrali che emanano direttive alle diverse realtà. Oppure si intende dire che esiste un unico Ministero: quello degli Interni?

Si tratta poi di misure che rendono l'unificazione confusa poco praticabile e per giunta di dubbia legittimità.

L'unificazione degli uffici comporterebbe l'unificazione degli strumenti informatici, ma anche in caso di eccedenze di personale la ricollocazione sarebbe difficile se, oltre al tema delle province, si dovesse pensare ad una doppia operazione: unificazione uffici e nuova territorialità (secondo alcune stime i dipendenti delle amministrazioni centrali sul territorio sono circa 100.000).

Per noi è sicuramente utile definire una responsabilità unitaria della amministrazione centrale dello Stato nel territorio e conseguentemente alla contrattazione relativamente al:

- coordinamento degli orari di apertura al pubblico - d'intesa con il Sindaco;
- coordinamento della collocazione territoriale delle stesse amministrazioni, senza annullare le peculiarità
- la responsabilità ed alla istituzione dello sportello unico;
- la responsabilità unificata delle gestioni dei servizi strumentali;

Poi esiste il contenuto:

occorre che sia messo al centro un punto: rendere semplice, trasparente e di facile accesso per tutti i cittadini (non solo per gli esperti di on line) l'accesso alle PPAA.

Attivare un reale Sportello Unico di accesso ai servizi, organizzato, strutturato ed unico front office per chiunque debba rivolgersi alla P.A. e la cui responsabilità organizzativa sia in capo all'UTS, fermo rimanendo il diverso back office.

La trasparenza deve essere assicurata dalla chiarezza e dalla messa a disposizione degli utenti di un pacchetto di “Cosa Debbo Fare Per”

Una risposta di qualità verso una amministrazione semplice, amica dei cittadini, piuttosto che una amministrazione che usa le deroghe per non riformare.

Nella delega poi sul tema della riorganizzazione sono assenti punti importanti:

- interventi che rendano finalmente praticabile la riduzione delle stazioni appaltanti, affidando ad esempio agli enti di area vasta le funzioni di stazione appaltante per i comuni del territorio;
- misure che regolino i comportamenti delle amministrazioni nelle procedure di affidamento degli appalti di servizi e nella verifica dei risultati, ivi compresi i codici di comportamento che portino ad appalti di qualità (verificabilità, trasparenza, clausole sociali, controllo sociale, coinvolgimento dei cittadini, etc...)

Art. 8 - Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

Nella riorganizzazione rientra anche il capitolo della *Riforma del sistema delle Camere di Commercio*.

E' stata abbandonata la pretesa di azzerare il tributo annuale e quella di trasferire il registro delle imprese al MISE che avrebbe comportato il sostanziale blocco delle

attività oltre che la necessità di appaltare all'esterno tale importante funzione economico/regolativa nei territori. Pretese contenute nel DL 90/2014 e modificate nel corso dell'iter parlamentare.

Siamo favorevoli ad una riorganizzazione e abbiamo presentato proposte di merito – territoriale del sistema camerale.

Siamo favorevoli ad una riorganizzazione della governance del sistema delle società e delle aziende speciali nazionali e locali, avendo la massima attenzione alla tenuta dei servizi di qualità oggi offerti ai territori e alla tenuta occupazionale.

Siamo invece contrari a avviare la riorganizzazione solo sulla base di parametri numerici negando la funzione anche di finanziamento del sistema camerale - soggetto pubblico - nei territori.

Siamo contrari ad indebolire le amministrazioni alle quali spettano le funzioni regolatorie e di controllo.

Siamo altresì contrari ad interventi che non tengano conto del fatto che si è in presenza di un sistema camerale fatto di soggetti pubblici e privati che occupa manodopera anche qualificata per la quale la chiusura delle aziende avrebbe gravi effetti sul piano occupazionale. Anche di questo tema non si fa menzione nel testo di legge.

Discorso a parte il tema della razionalizzazione e potenziamento delle funzioni dei comparti della sicurezza.

Su questo tema specifico alleghiamo il documento varato dalla CGIL e dalle Organizzazioni sindacali delle categorie afferenti alla sicurezza sul quale abbiamo richiesto confronti al Governo rimasti inevasi.

Punto cruciale nella attuale emergenza è il “riordino dei corpi di polizia provinciale” .

Su questo tema il riferimento contenuto nel ddl alla relazione con l'assetto delle funzioni di cui alla legge 56/2014, non può che essere interpretato nel senso che l'esercizio della funzione fondamentale rimasta in capo agli Enti di Area Vasta della “tutela e valorizzazione dell'ambiente” ha bisogno della permanenza di una Polizia provinciale “riformata” in capo ai suddetti Enti.

Purtroppo ciò invece non sta avvenendo. Si passa dalla soluzione “ Corpo Forestale dello stato- ancorchè negata dal ddl, alla inclusione della polizia provinciale in quella municipale nel rispetto delle norme finanziarie e dei vincoli assunzionali in capo agli Enti Locali.

In sostanza si rischia in tal modo che la tutela dell'ambiente non abbia nessuna forza per essere esercitata.

In sintesi

Su tutto il tema “riorganizzazione della PA centrale sui territori” qual'è il disegno di presenza dello Stato nel territorio? Si allontanano le amministrazioni dai territori (vedi riduzione del numero delle Prefetture e conseguentemente delle Amministrazioni centrali e delle camere di Commercio), senza porsi esplicitamente il problema delle economie territoriali, della continuità delle prestazioni e dell'accesso dei cittadini, della presenza qualitativa e quantitativa del personale pubblico nonché di un sistema di relazioni sindacali con il quale favorire la partecipazione dei lavoratori e la soluzione dei numerosi problemi che si apriranno.

Art.9 - Dirigenza Pubblica

La domanda che ci si pone è: quale è lo spirito e l'obiettivo della ennesima riforma della dirigenza pubblica.

Dopo i tanti e frammentari interventi sulla dirigenza pubblica (ultimo quello con il DL90/2014) c'è sicuramente bisogno di un nuovo assetto.

Ma anche in questo campo la congerie di modifiche “burocratiche” con un principio di delega “generico” e di dubbia legittimità costituzionale non allontanano la consapevolezza che quella che si sta delineando è una forte riduzione di quella strumentazione che fa della distinzione tra politica ed amministrazione un punto alto di garanzia di imparzialità e di autonomia oltre che di responsabilità.

L'idea di stabilire un impianto uniforme è sicuramente positiva, ma occorre tener conto delle diverse specificità di ciascuna tipologia di amministrazione. In sostanza vi possono essere punti comuni, ma non misure di dettaglio, non un modello di riferimento – come quello ministeriale - da estendere a tutti.

Le incongruenze sono evidenti:

- le due fasce dirigenziali non ci sono nelle amministrazioni regionali, locali, della sanità e della conoscenza; in conseguenza le modalità di conferimento degli incarichi erano e sono diverse da quelle ministeriali;

- la valutazione avviene già oggi con criteri peculiari (un modello unico, che tra l'altro è sconosciuto nello stesso testo, da un lato cozzerebbe con l'autonomia organizzativa delle regioni e delle autonomie locali e dall'altro determinerebbe un sostanziale blocco dello stesso istituto).

La stessa questione dei ruoli unici, pur già presenti parzialmente nei provvedimenti Bassanini e cancellati dalla Legge Frattini, nel loro impianto risentono di questa logica uniformistica ed inefficace, e sono funzionali ad operazioni di “dirigenza fiduciaria”.

L'impianto dei ruoli unici, la tenuta della banca dati di circa 40.000 dirigenti da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, le modalità uniformi di conferimento degli incarichi rischiano di determinare un appesantimento burocratico di tale portata che spinge a ricorrere al dirigente esterno per il cui accesso ci si limita alla comparazione tra le diverse richieste.

Anche in questo caso il precedente introdotto dal DL 90/2014 che ha portato al 30% la percentuale di dirigenti assunti dall'esterno per gli enti locali sta a dimostrare come se si burocratizza l'accesso dei dirigenti “di ruolo” il ricorso agli esterni è più semplice e più celere.

Condizione imprescindibile alla concreta realizzazione del ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni centrali (Ministeri, Epne, Università, Ricerca, Agenzie) è la salvaguardia per via contrattuale delle specificità normative, di autonomia e retributive. Sono invece di dubbia praticabilità sia per il numero (2) che per lo stesso impianto che rischia di essere illegittimo, i due diversi ruoli unici per i dirigenti regionali (ai quali si aggiungono le figure della dirigenza amministrativa, tecnica e professionale che oggi è regolata dallo stesso contratto collettivo della Sanità) e degli enti locali soprattutto in una fase di integrazione istituzionale a partire dalla vicenda province.

Tra l'altro i due ruoli distinti sono oggettivamente un ostacolo all'obiettivo della mobilità che diverrebbe immediatamente nazionale senza criteri.

Sul ruolo dei segretari comunali e provinciali poi l'abolizione della figura e la trasformazione della sua natura in funzionario che attua gli indirizzi politici ed il coordinamento amm.vo e controllo della legalità sotto la responsabilità della politica oltre che snaturarne la funzione mette in grave rischio la esistenza di figure e funzioni che sono fondamentali anche come terminali dell'ANAC.

Per la stessa funzione delle 3 commissioni che dovrebbero operare per l'assegnazione dell'incarico e per la revoca stabilendone la congruità, manca qualsiasi

strumentazione che permetta di rendere concreta e trasparente l'autonomia, l'indipendenza e l'operatività.

Anche in questo caso, come su quello relativo al nuovo testo Unico sul lavoro pubblico l'ossessione della formula “senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica” ne segna il vero contorno.

Quanto poi all'accesso non si può non rilevare innanzitutto come la procedura del corso-concorso con i requisiti richiesti e le modalità attuative:

laurea magistrale ;

- bandi annuali in relazione al fabbisogno;
- immissione dei vincitori come funzionario per 4 anni;
- immissione nel ruolo unico della dirigenza previo superamento esame;

determina un lasso temporale per divenire dirigenti assolutamente lungo, mentre nel caso di accesso per concorso alcuni problemi di non poco conto non possono essere affrontati solo nel decreto delegato per giunta con modalità che non possono essere uniformi:

- cosa succede sugli organici nel caso di funzionario e cosa succede se non si supera l'esame?
- cosa è la qualifica di funzionario?

Sulla formazione nel caso della dirigenza e di tutto il lavoro pubblico si segnala innanzitutto l'assoluto definanziamento della funzione “formazione” , ma anche la genericità del tema tranne la inquietante possibilità di avvalersi per reclutamento e formazione delle migliori istituzioni di formazione anche privati.

Anche in tema di incarichi (conferimento e revoca) siamo in presenza di una procedura assolutamente generica. Come generica e senza contenuti è la stessa definizione della valutazione (vedi punto i).

Rimangono aperti problemi di merito sia sull'impianto che sulle soluzioni specifiche :

- a) si tratta di funzionari di vertice scelti dalla politica è che rispondono alla politica (oggi ciò avviene solo per i preposti agli uffici di diretta collaborazione);
- b) si nota il superamento della norma contrattuale sulla relazione tra gli effetti dei processi di riorganizzazione e la continuità funzionale degli incarichi;
- c) rimane aperto il tema dei limiti quantitativi del ricorso a dirigenti assunti dall'esterno (con il decreto 90/2014 portati al 30% negli enti locali con incarico

fiduciario);

- d) rimane ancora la norma che definisce la esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale e limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili anche in caso di palese responsabilità della politica.

Con l'ossessione della regolazione uniforme si arriva poi a stabilire per legge il trattamento economico della dirigenza.

Infatti si prevede l'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale ed accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico nell'ambito delle risorse destinate dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti.

La retribuzione di risultato è “ove possibile” collegata con gli obiettivi organizzativi ed individuali.

La possibilità per il dirigente di attribuire premio annuale a non più di un decimo dei dipendenti nel rispetto “della disciplina in materia di contrattazione collettiva. Anche in questo caso il dirigente può distribuire risorse economiche ai dipendenti “motu proprio” esattamente come prevedeva il D.lgs 150/2009.

Si decontrattualizza la dirigenza ed indirettamente la contrattazione decentrata del comparto

In sintesi

Mentre positivo è sicuramente il ritorno ai ruoli unici della dirigenza, abbandonando finalmente quanto introdotto dalle leggi adottate durante i Governi Berlusconi; positivo è anche il superamento delle due fasce per la dirigenza centrale (Ministeri; enti pubblici; agenzie fiscali).

Ma si costituisce il ruolo unico delle amministrazioni centrali mettendo insieme dirigenza professionalmente e normativamente diverse come quella dei Ministeri da un lato e delle università e degli enti di ricerca dall'altro. Dirigenze che hanno diverse normative di autonomia.

Si costituiscono commissioni che dovrebbero operare in piena autonomia ed il cui compito è quello di definire criteri per il conferimento degli incarichi e per la revoca degli stessi e di valutare la rispondenza di questi con i provvedimenti assunti dalla politica.

Ma nel testo manca qualsiasi strumentazione di terzietà.

Mentre si fa l'ennesimo annuncio sulla necessità di definire sedi "terze" sganciate dalla politica, e di premiare il merito, si mette in piedi un sistema (ruolo unico; superamento delle due fasce e considerazione della mera "salvaguardia delle esperienze acquisite, ai fini del conferimento degli incarichi di fascia più alta) che prefigura in realtà una predominanza della politica che "decide" in piena autonomia: in sostanza si fa strada un massiccio processo di deregolazione che apre la strada ad un generalizzato e strutturale spoils system illegittimo ed incostituzionale.

Si può affermare come aumenti il livello di occupazione da parte della politica sulla cosa pubblica; più dirigenti con incarico nei fatti fiduciario, come nel caso dei Direttori generali degli Enti Locali o come il caso dell'aumento della dirigenza fiduciaria prevista dal decreto legge Madia, mentre viene soppressa la figura del Segretario Comunale che da figura terza diviene "fiduciaria" della politica locale con gli evidenti profili di illegittimità; mancanza di indicazioni precise e di criteri verificabili - anche come principio di delega, che portino alla drastica riduzione della dirigenza fiduciaria.

Una impalcatura burocratica che rischia di entrare in collisione con l'autonomia organizzativa del sistema delle regioni e delle autonomie locali.

Generici principi in tema di valutazione della dirigenza e di "superamento" delle fasce introdotte dalla legge Brunetta (solo per la dirigenza).

Si esternalizza poi la formazione della dirigenza paventando addirittura la privatizzazione della Scuola nazionale di Amministrazione.

Il processo di rilegificazione di funzioni oggi affidate alla contrattazione viene accompagnato dal ricorso alla piena "decontrattualizzazione" della dirigenza attraverso la negazione della sfera contrattuale del rapporto di lavoro, in favore di misure introdotte per legge che introducono false generalizzazioni e soprattutto subalternità.

Ci saremmo aspettati norme che favorissero la legalità e la responsabilità verificabile da parte della dirigenza. Verificabile dai fruitori dei servizi e non da una politica interessata.

Ci saremmo aspettati anche per la dirigenza una nuova contrattazione nella quale affrontare problemi organizzativi, normativi ed economici e non l'ennesimo intervento che legifica materie sottraendole agli stessi contratti.

In sintesi sulla dirigenza si è in presenza non certo di misure di riforma che facciano

leva sulla responsabilità, sulla legalità, e su una strumentazione che renda trasparente e controllabile la relazione tra obiettivi assegnati e verifica dei risultati, bensì dell'ennesimo tentativo di “scaricare” sulla dirigenza responsabilità della politica che vengono occultate (iniziò Frattini, proseguì Brunetta ed ora siamo al terzo step!).

Art.10 - Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca

La delega, pur nella sua genericità, sembra raccogliere molte delle questioni da affrontare negli enti pubblici di ricerca.

Nello specifico si punta a recepire la Carta Europea dei ricercatori e il documento European Framework for Research Careers con particolare riguardo alla libertà di ricerca e all'autonomia professionale e definire uno sistema di regole più snello ed efficace per gli enti ricerca, più coerente con le esigenze del settore.

L'obiettivo è quello poi di semplificare la normativa degli Epr coordinandola e armonizzandola con le migliori pratiche internazionali relativamente alla gestione delle risorse, alle missioni e al reclutamento evitando lungaggini burocratiche, razionalizzando e semplificando i vincoli amministrativi.

Definire in sostanza uno “statuto speciale” degli enti di ricerca nell'ambito della pubblica amministrazione più coerente con le necessarie esigenze di flessibilità gestionale del personale e del budget, delle missioni e del reclutamento.

Statuto che contrasta con quanto previsto in tema di dirigenza per il comparto della ricerca come delineato all'art.9.

Premesso che non esistono scorciatoie ai problemi che il settore ha di fronte che sono essenzialmente di sottodimensionamento, carenza di infrastrutture, carenza di risorse per svolgere le attività istituzionali e mancanza di una governance unitaria, la scelta di una delega così elastica al governo desta comunque più di una perplessità.

Continuiamo a ritenere necessario un provvedimento organico di natura parlamentare piuttosto che una delega così ampia.

In questo quadro è indispensabile che il legislatore agisca consapevole della giusta “dimensione” e della giusta “specificità” del settore.

La delega riguarda inoltre il rafforzamento della responsabilità e dell'autonomia decisionale nella gestione degli Epr attraverso la riduzione dei controlli preventivi e rafforzando quelli successivi.

Riteniamo, tuttavia, illusorio che le difficoltà degli enti di ricerca si possano risolvere comunque ancora una volta a costo zero e senza nuove assunzioni, come prevede l'emendamento, in un comparto che ha subito tagli fino al 20% delle risorse e una riduzione del personale attraverso i ripetuti blocchi del turn over, accompagnata da un costante aumento del precariato come dimostrano i numeri: 18.000 dipendenti a tempo indeterminato e 12.000 precari.

Nel merito

Rispetto alla definizione del ruolo del ricercatore a nostro avviso la risposta sta nella comprensione degli inputs che vengono dall'Europa, che hanno contribuito a cambiare la prospettiva nella quale è inserito.

L'Europa non spinge per la realizzazione di una "figura indipendente" bensì per la costruzione di una organizzazione complessiva del sistema della ricerca, che consenta di dare autonomia al ricercatore, cui deve essere consentito di poter partecipare alla fitta rete di rapporti trasversali insiti nell'attività di ricerca (indipendentemente dai diversi ordinamenti); di aumentare le possibilità di accesso alle nuove opportunità offerte dalla stessa UE; di aumentare e realizzare le necessarie sinergie, senza gerarchie tra i sistemi.

L'obiettivo a nostro avviso deve essere un intervento legislativo "di sostegno" che riesca da un lato a realizzare il riconoscimento della specificità (cassato un pezzo che pareva ambiguo) del ricercatore pubblico extra-universitario e dall'altro a liberare il sistema dalle gabbie normative attuali, esasperate da leggi come la 150/2009 attraverso il rafforzamento anche delle peculiarità del modello contrattuale degli EPR. Davvero anacronistico sarebbe anche in questo caso la creazione di uno status giuridico legificato.

Peraltro l'esperienza vissuta nelle 'università dimostra che lo stato giuridico non ha rappresentato un argine alla progressiva burocratizzazione delle attività tanto che oggi si discute di un nuovo assetto dei rapporti di lavoro. Inoltre la fallimentare scelta di mettere ad esaurimento il ruolo dei ricercatori universitari rende difficile, già nelle attuali condizioni, una equiparazione tra le figure professionali ricerca/università, preparando il terreno per la messa ad esaurimento anche del ruolo dei ricercatori EPR come avvenuto negli atenei, nei quali migliaia di precari e i ricercatori di ruolo

competono per accedere alla posizione di Professore di seconda fascia (associato).

Nell'esercizio della delega quindi riteniamo indispensabile specificare alcuni contenuti partendo dagli obiettivi ispiratori.

1. Deve essere garantita alle singole istituzioni scientifiche una più forte capacità di autonormazione ispirata, naturalmente, ad alcuni principi peraltro chiari già nella legge 168/'89.

Si devono fissare, per legge, i soli limiti che possono, anche secondo la Costituzione, essere posti all'autonomia statutaria. I principi dovrebbero interessare la composizione degli organi, i rapporti tra Stato, Regioni e enti di ricerca, con particolare riguardo ai poteri generali di programmazione e coordinamento della ricerca scientifica nazionale, il finanziamento e le forme di valutazione ex post dei risultati raggiunti.

2. Si deve procedere con una progressiva sburocratizzazione del funzionamento degli enti di ricerca, finalizzata a ridurre tutti i controlli preventivi e a sostituirli con verifica degli obiettivi e della mission dei singoli enti sulla base di una valutazione ex post. Presupposto di ciò è la creazione di una normativa leggera che interessi il settore R&S, peculiare rispetto a quello del resto del pubblico impiego, perché le sfide della ricerca e il contesto europeo in cui si è chiamati al confronto, hanno bisogno di ribadire il principio dell'autonomia degli enti, la netta separazione fra compiti di indirizzo e di gestione, nonché la necessità di una maggiore flessibilità organizzativa. In questo contesto vanno rivisti alcuni vincoli stringenti relativi agli assetti del lavoro pubblico, peraltro già presenti nei CCNL e costantemente messi in discussione dal sistema dei controlli o il meccanismo della valutazione attraverso la performance introdotto dal Dlgs 150/09, vanno rimossi (visto che lo stesso decreto ne riconosceva le problematiche).

3. E' indispensabile, proprio al fine di definire una politica unitaria della ricerca in sinergia con le strategie di sviluppo, realizzare una governance unitaria del sistema ricerca che superi la distinzione artificiale tra strutture che svolgono attività di servizio e strutture che svolgono attività di ricerca cosiddetta non strumentale definendo un rapporto di autonomia funzionale rispetto alle missioni dei singoli enti.

4. Fondamentale salvaguardare le specificità contrattuali del settore in virtù della peculiare professionale e organizzativa ad esso sotteso, oggi unico vero collante di un sistema eccessivamente frammentato e debole. Un settore contrattuale unico per la ricerca pubblica, in coerenza con l'organizzazione del lavoro di questo modello

andando rapidamente ad un rinnovo del CCNL economico e normativo, come per tutto il lavoro pubblico.

Attraverso lo strumento contrattuale si dovrà inoltre ricomporre la frammentazione diffusa negli enti di ricerca, dovuta alla crescente precarizzazione, alla pervasività del sistema degli appalti e al crescente ruolo che vanno assumendo nella filiera della ricerca i consorzi e le fondazioni.

5.L'VIII programma quadro Horizon 2020 rappresenta per il nostro paese una grande opportunità, ma non è sostitutivo degli investimenti statali diretti nella scienza fondamentale, che restano un compito essenziale per il Paese, se vogliamo destinare una quota di PIL alla ricerca di base, come richiede esplicitamente la UE ai vari stati membri, se, com'è, i progetti europei si sono indirizzati sulla progettualità applicata.

Si deve istituire un unico fondo ordinario degli enti di ricerca, che non può essere inferiore a quello dell'anno precedente al netto dell'inflazione certificata, separare dal fondo ordinario il finanziamento aggiuntivo dei progetti strategici, da ripartire in base alla valutazione dei piani triennali di ricerca e sviluppo, e il finanziamento delle infrastrutture di ricerca.

6.La definizione di un percorso di riforma della disciplina degli enti di ricerca deve seguire un iter normativo che consenta una discussione e una condivisione del percorso con tutta la comunità degli enti di ricerca, pur dovendo conoscere tempi certi. Se verrà confermato lo strumento delle deleghe al governo riteniamo che gli schemi dei decreti delegati debbano avere il parere delle commissioni parlamentari competenti. Proponiamo che il percorso si concluda con una conferenza nazionale sulla ricerca e l'innovazione tecnologica.

7.Gli interventi devono avere come obiettivo l'incremento del personale impiegato con contratti stabili nelle istituzioni di ricerca, la prioritaria salvaguardia degli attuali precari, il superamento degli assegni di ricerca e delle borse di studio sostituite da contratti a tempo determinato attraverso il un piano stabilizzazioni e di nuovo reclutamento semplificato che parta dall'applicazione della normativa specifica prevista dal CCNL del settore (tenure track).

Art.13 - Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Ma il disegno di decontrattualizzazione è reso ancora più esplicito affrontando il tema della disciplina contrattuale del lavoro pubblico.

La contrattazione nei comparti pubblici è ferma dal 2009.

Nel frattempo sono intervenute molte norme legislative che ne hanno stravolto sedi, contenuti, titolarità e certezza.

Affrontare oggi il tema della contrattualizzazione significa ripartire da ciò che è avvenuto per cambiarne il segno.

Il testo non si muove in questa direzione.

- La delega in materia di modifica del testo unico del pubblico impiego si colloca in un contesto normativo estremamente frammentato e sordoordinato senza porsi il problema di “un nuovo inizio” che segni discontinuità.
- Il quadro da un lato vede ancora in essere la legge 15/2009 ed il suo decreto delegato per giunta rimasto inapplicato e dall'altro una serie di interventi legati alle manovre di finanza pubblica dal DL n. 78/2010, allo stesso 90/2014 che, per la loro incisività e durata, hanno profondamente modificato peggiorandola la disciplina del lavoro pubblico, di fatto disapplicando intere parti della normativa di origine contrattuale sostituite da interventi legislativi.
- Per queste ragioni risulta urgente e necessario ribaltare il rapporto legge – contrattazione collettiva gravemente compromesso normativamente e con la contrattazione; occorre ricontrattualizzare gli istituti economici e normativi del rapporto di lavoro oggi sottratti alla sfera negoziale, oggetti di atti unilaterali da parte delle amministrazioni a seguito della legge 15/2009 con una contrattazione rinnovata.
- Quanto contenuto per ultimo nel ddl La Buona Scuola proprio in tema di relazione tra la legge e la titolarità contrattuale è sintomatico di come il governo intende agire fornendo la “interpretazione autentica” del contenuto dell'art.13 del ddl in parola.
- In assenza della nuova titolarità della contrattazione, non vi è solo la lesione di un diritto sul quale ci auguriamo vi sia il pronunciamento della Corte Costituzionale, ma sul tema “lavoro” l'incertezza regna sovrana.
- In tema di contrattazione soprattutto “decentrata” vi è ormai una vastissima attività interpretativa da parte della legge e di istanze quale la Corte dei Conti (sezione

centrali e regionali), la Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento della Funzione Pubblica, che continua a produrre letture contraddittorie e ulteriore confusione.

L'occasione di questa fase di riforma deve quindi innanzitutto partire da una riorganizzazione e ricontrattualizzazione delle fonti normative nazionali e locali e da un'ampia attività di semplificazione normativa e del sistema dei controlli tale da ridare certezza alla contrattazione tra le parti.

- Tale ricontrattualizzazione deve riguardare l'insieme dei soggetti pubblici e/o partecipati dal pubblico e/o privati che agiscono sul fronte dell'offerta dei servizi pubblici alle persone.

Con la proposta di legge siamo invece nel pieno della continuità con le leggi precedenti che hanno sin qui prodotto non solo il blocco della contrattazione, ma l'assoluto dominio della politica sul rapporto di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni. Al punto da lasciare sul campo le macerie di una riforma iniziata con i provvedimenti Bassanini e con l'opera di Massimo D'Antona ed oggi giunta ad una situazione in base alla quale il rapporto di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni non ha più un chiaro indirizzo ed una chiara identità.

Negli stessi decreti attuativi del Jobs Act il Governo e la sua maggioranza può indifferentemente affermare che le nuove regole si applicano al lavoro pubblico o che non si applicano. Ma se non si applicano nessuno è in grado di rispondere quali siano le regole applicabili.

L'articolo del DDL in questione deve divenire lo strumento per l'abrogazione delle norme introdotte a partire dal 2009 per la piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro ribaltando l'equilibrio tra contratto e legge introdotto con la legge 15/2009 e delle sue forme, limitando fortemente l'intervento legislativo a quelle materie che non limitano la titolarità della contrattazione sulle condizioni di lavoro, avendo chiara la peculiarità derivante dall'essere il datore di lavoro un soggetto pubblico, attivando il cammino virtuoso nell'unificazione tra lavoro pubblico e lavoro privato.

In caso contrario il rischio che si corre (come il governo con il testo in discussione sembra voler perseguire) è quello del pieno ritorno ad una normazione che segna il potere assoluto della politica sul lavoro dei lavoratori pubblici e della conoscenza oltre che la negazione di diritti relativi al rapporto di lavoro.

Una radicale modifica di quanto contenuto in direzione della piena contrattualizzazione deve essere accompagnata da una nuova stagione della contrattazione manomessa dai 6 anni di blocco e dallo snaturamento dello stesso istituto contrattuale oggi diventato un involucro vuoto al punto tale da essere programmaticamente negato nella fase di riorganizzazione, pure annunciata nel disegno di legge - vedi artt.7 e 10 - che non è accompagnata dalla contrattazione delle condizioni di lavoro e dalla loro qualificazione necessaria per avviare veri processi di innovazione.

Partendo da tali assunti occorrerà ragionare sull'innovazione della contrattazione in una logica di unificazione e di semplificazione normativa.

In tale quadro non rientra certo l'intervento previsto nei riguardi dell'ARAN che da sede riconosciuta "terza" e quindi luogo della contrattazione tra le parti, rischia invece di tramutarsi come appendice di una sola delle parti (il Dipartimento della Funzione Pubblica) assumendo altresì le vesti di regolatore unilaterale della materia contrattuale, come laddove si prevede che intervenga sulla "riduzione delle sedi della contrattazione decentrata".

Ma lo stesso testo deve essere anche lo strumento per una riforma organica del reclutamento abbandonando la pratica degli interventi spot frammentari, contraddittori ed inefficaci, che suscitano speranze che si trasformano in delusioni e rabbia (la staffetta generazionale, i vincitori di concorsi, gli idonei, il superamento del precariato, la centralizzazione dei concorsi pubblici).

Deve anche divenire la sede della effettiva conferma normativa e non solo degli annunci, della centralità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, superando la pratica del precariato senza sbocchi, individuando limitate forme di lavoro flessibile che possono essere attivate nelle Pubbliche Amministrazioni e delle sanzioni in caso di violazione, nel rispetto della normativa generale e delle direttive europee.

Ci aspettiamo poi che casi che abbiamo considerato sbagliati gravemente, e che oggi sono oggetto di indagini da parte della magistratura, non divengano l'occasione per nuovi interventi punitivi sotto la spinta delle solite accuse al lavoro pubblico.

Ci aspettiamo altresì che attraverso il ritorno alla contrattazione lo stesso tema della legalità e della lotta alla corruzione divenga lo strumento condiviso con il quale restituire dignità e considerazione per i tanti lavoratori che svolgono con onestà e qualità il loro lavoro.

Articolo 11 - Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche

Analoga decontrattualizzazione si riscontra nello stesso articolo nel quale vengono previsti interventi in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Al di là della misura sbagliata ed illegittima con la quale si estenderebbe alla Pubblica Amministrazione la tipologia contrattuale del “lavoro ripartito”, peraltro abrogato con il DLGS relativo alle tipologie contrattuali, la pervicace negazione dell'istituto della contrattazione porta a ignorare l'esistenza di un CCNQ sul telelavoro stipulato il 23/03/2000 e rimasto sostanzialmente inapplicato per problemi interpretativi e di legittimità sollevati sia dal MEF che dalla stessa Corte dei Conti.

Tali problemi, se non conosciuti e risolti, rendono assolutamente aleatoria la previsione per legge di qualsivoglia percentuale di lavoratori “fruitori” del lavoro da remoto che continuerebbe ad essere inapplicabile.

Meglio sarebbe rimuovere i problemi ostativi e esercitare da parte delle pubbliche amministrazioni la funzione di indirizzo all'ARAN per l'aggiornamento del CCNQ sul telelavoro stesso.

Gli interventi previsti nel ddl portano alla rilegificazione degli istituti contrattuali anche attraverso un metodo definitorio che passa per i decreti delegati e non per la sede contrattuale.

Si è in presenza in sostanza non al “cambio di passo”, ma alla piena continuità con quanto si era annunciato di voler cambiare.

Art. 14 - Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle Pubbliche Amministrazioni

Il ddl interviene prevedendo il varo di decreti legislativi di semplificazione (testi unici) sia sulle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; sia sulla tematica dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

I principi ed i criteri direttivi, pur nella loro genericità, fanno intravedere un intervento “di riassetto generale” del comparto delle partecipazioni e dei servizi pubblici locali.

Un riassetto generale che, se attuato e corretto, potrebbe rappresentare una sostanziale inversione di rotta rispetto agli interventi frammentari, a volte contraddittori che hanno caratterizzato la produzione legislativa nel passato e che ancora interessano questa legislatura sia relativamente a misure varate ma non applicate, sia da ultimo agli interventi presenti nella legge 190/2014 la cui vigenza per il biennio 2015/2016 accompagna l'intervento di riassetto generale rappresentato dai contenuti degli artt. 14 e 15 del ddl in questione.

In sostanza occorre monitorare l'attuazione degli interventi ancora in essere modificandoli e rendendoli non contraddittori con quanto previsto dal ddl Delega.

Nel merito

Per quanto riguarda la disciplina delle partecipazioni, si fa presente la contraddittorietà rappresentata da un lato dall'esigenza di arrivare alla distinzione tra “tipi” di società in relazione alle attività, alla quotazione in borsa, e all'interesse pubblico rappresentato che postula anche l'esigenza di riconoscere l'esistenza di modelli organizzativi diversificati e dall'altro dall'indicazione di una disciplina comune ed uniforme che prevede la generalizzazione di criteri pubblicistici per le tematiche relative al personale (reclutamento, vincoli assunzionali, politiche retributive).

Tale normativa uniforme sembra ignorare quanto oggi avviene nei settori a carattere industriale la cui regolazione è stata progressivamente definita sulla base della normativa europea, da normative di settore (elettricità, gas, acqua e rifiuti) ed affidata ad Autorità indipendenti

L'adozione di tali criteri “indistinti” sembra presagire una sorta di legificazione della disciplina lavoristica che contraddice la natura privatistica della disciplina contrattuale vigente fino ad oggi in questi settori.

Se il testo rimanesse tale, si assisterebbe allo stravolgimento della disciplina lavoristica nel sistema dei servizi pubblici locali.

Si entrerebbe poi in contraddizione con le normative specifiche dei settori, fin qui volta a consolidare la concorrenzialità nell'ambito dei servizi regolati, dove a parità di condizioni agiscono soggetti privati, misti e pubblici quotati in Borsa o non quotati.

In sostanza con quanto previsto dal ddl, si configurerebbe una sorta di indotto del sistema delle Pubbliche Amministrazioni attraverso l'estensione del perimetro

applicativo di condizioni di lavoro, che altererebbe inevitabilmente il sistema faticosamente costruito nel corso degli anni che, per fare un esempio, sta vedendo proprio in questa fase, a partire dal prossimo mese di luglio, le gare per l'affidamento della gestione del gas su tutto il territorio nazionale.

In sostanza non è possibile, per le argomentazioni addotte, prevedere una disciplina “indistinta” fra la sfera pubblica e quella dei servizi pubblici di carattere industriale la cui forma deve corrispondere a quella di natura privatistica.

Così come non è possibile adottare criteri e modalità relativi alla regolamentazione lavoristica tali da negare la stessa autonomia contrattuale delle parti.