



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO

DISEGNO DI LEGGE AS 1577
"RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"

INDAGINE CONOSCITIVA

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE I[^]

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)

Siamo al secondo atto del Progetto governativo di Riforma della Pubblica Amministrazione.

La CGIL ha già espresso una sua valutazione politica complessiva sull'operazione Riforma della Pubblica Amministrazione. Già con il decreto 90/2014 ed ora con il disegno di legge delega non può che ribadire tale valutazione, che anzi - come si dirà - rischia di aggravarsi ulteriormente.

Abbiamo definito la cosiddetta "Riforma della Pubblica Amministrazione" un progetto poco coraggioso, senza un vero e visibile disegno di riforma che non cambierà in alcun modo il rapporto tra cittadini e Pubblica amministrazione.

E' necessario per noi che siano i cittadini, il Paese al centro del progetto.

I cittadini vanno coinvolti e resi partecipi di un disegno di riforma che preannunciato da vari Governi, è fino ad oggi clamorosamente mancato.

Per la CGIL sempre maggiore è l'urgenza di un progetto di riforma delle Pubbliche Amministrazioni.

La riforma delle Amministrazioni Pubbliche è una "cosa seria" per il lavoro, per il Paese, la sua crescita.

La Riforma è una "cosa seria" per il sindacato confederale, per un sindacato che pensa ad un pubblico "amico" dei cittadini e non nemico "ottuso e burocratico", ad un'idea di pubblico da qualificare, da rendere protagonista della crescita e non di un pubblico da ridurre o che diviene sinonimo di minori diritti e minore qualità.

Oggi l'urgenza deriva anche dai tanti fenomeni di corruzione, di tagli e di aumentata inefficienza.

Proprio in tema di corruzione sempre più evidente, a chi vuole vedere, appare come le tante esternalizzazioni di funzioni fondamentali legate "alle grandi opere", ai contenuti delle leggi in tema di appalto, vessatorie verso i piccoli

lavori, lassiste verso le grandi opere ed in ogni caso punitive verso il lavoro, agli stravolgimenti legislativi in tema di bilancio, abbiano non poco contribuito a questi fenomeni.

Insomma della riforma c'è necessità anche per questi motivi.

Ma una riforma è fatta innanzitutto di scelte politiche anche di lungo periodo e strategie (lo fu la riforma Bassanini e, merito assolutamente negativo a parte, la stessa riforma Brunetta).

Proprio quelle scelte politiche che non si individuano se non nella assoluta continuità con quanto fatto fino ad oggi.

Faremo la nostra parte in questa direzione ed anzi sfidiamo il Governo a mettere al centro le persone ed i soggetti che fruiscono dei servizi pubblici in tutte le aree del paese.

La vera discontinuità sulla quale chiamiamo il Governo a muoversi è quella di smettere in Europa, ma anche in Italia con un'idea per la quale prima si indebolisce la Pubblica Amministrazione con i tagli lineari che abbondano anche nell'iniziativa legislativa di questo Governo, destinati a crescere con la prossima Legge di Stabilità, poi si colpisce il lavoro pubblico con misure punitive che continuano ad identificare ed infine - qui anche prima si capovolge il rapporto tra politica ed amministrazione con il tentativo di subordinare l'amministrazione, la dirigenza ed il lavoro alla politica.

La CGIL è impegnata nel paese con la Campagna Riforma IO con la quale lancia alcune proposte di riforma che si muovono nella direzione di assumere i cittadini ed il paese come centro dell'iniziativa di una vera riforma.

Nel merito.

Il provvedimento ha molti argomenti.

La natura di "delega" fa sì che molti di questi temi siano affrontati in modo

talmente generico da non far capire quale sia effettivamente la linea riformatrice.

Risalta comunque il fatto che lo stesso impianto e la logica che sottende il provvedimento di legge ha la necessità di ben 13 decreti legislativi da emanarsi nei 12 mesi successivi all'approvazione della legge. Ognuno di questi decreti ha poi 3 passaggi (Conferenza Unificata, Consiglio di Stato, Commissioni Parlamentari: 4 mesi) poi altri 3 provvedimenti da emanarsi entro 6 mesi.

In ragione di ciò è evidente come si tratti di un processo a lunga scadenza dai confini incerti e dagli esiti tutti da verificare.

Art.1

Assolutamente condivisibile l'obiettivo della riduzione "dell'accesso fisico dei cittadini" alla Pubblica Amministrazione, ma il testo dice cose diverse e soprattutto ha bisogno di altre procedure e soluzioni ai problemi.

In ogni caso il presupposto è l'attivazione da parte dell'Agenzia Digitale del Progetto SPID che reclama modificazioni organizzative e investimenti per l'introduzione di tecnologie. (Il PIN unico); così come presupposto è l'informatizzazione della documentazione richiesta e l'interoperabilità tra le amministrazioni, nonché risorse umane qualificate. Le amministrazioni pubbliche aderiscono allo SPID - fermo rimanendo il riparto di competenza ex 117 - entro 24 mesi dall'emanazione dei regolamenti attuativi che saranno emanati entro 60 giorni dalla pubblicazione del DPCM che è all'esame di Bruxelles.

Dallo SPID, che è la base del pin unico che a sua volta è alla base dell'accesso on line alla documentazione, partono una serie di problemi relativi alla qualificazione ed affidabilità dei soggetti accreditati (privati), nonché alla

sicurezza informatica ed alla sensibilità di chiavi di accesso che permettono di poter disporre di documentazione.

Tutto ciò senza considerare che:

- a) il provvedimento rinvia agli atti delle amministrazioni la scelta di quali documenti informatizzare e quali “mantenere cartacei” (i cittadini dovranno così rincorrere le scelte delle amministrazioni);
- b) il livello di diffusione del sistema on line nel nostro paese è arretrato.

Sarebbe stato preferibile e sarebbe preferibile attuare finalmente quanto contenuto nella legge 241/1990 in merito al divieto per le amministrazioni di richiedere documenti già in loro possesso “scaricando l'onere della prova” sulle amministrazioni piuttosto che sui cittadini impedendo in tal modo il proliferare della documentazione utile e soprattutto rendere trasparenti e certe le procedure per ottenere servizi pubblici a partire dalle prestazioni sanitarie. In questa ottica il necessario passaggio del decreto legislativo in Conferenza Unificata deve essere l'occasione per individuare e condividere con il sistema istituzionale regionale e locale procedure uniformi.

Artt. 2/3/4/5/6

Si tratta di ennesime modifiche a provvedimenti di legge o “antichi” o recentissimi. Sarebbe giunto il momento di definire un nuovo testo unico sulla trasparenza.

Art. 7 - Riorganizzazione dell'amministrazione dello stato -

Un articolo impegnativo per i contenuti e soprattutto per i provvedimenti attuativi.

La parola d'ordine che la CGIL lancia con la sua campagna è UN SOLO SPORTELLINO PER IL CITTADINO.

Ci sembra il modo attraverso il quale gli utenti della amministrazione pubblica possano effettivamente non solo esercitare un controllo, ma avere un

beneficio riscontrabile sulla facilità di accesso alle pubbliche amministrazioni. Quanto contenuto nel ddl invece rischia di essere l'ennesima delega o non esercitata o dal cui esercizio non discendono benefici.

Ad esempio tra i criteri viene introdotto quello della gestione unitaria di servizi comuni, o del riequilibrio tra backoffice e front office. Una operazione di questo genere che comporta problemi di organizzazione del lavoro, funzionali e di ricollocazione di personale, non può certo avvenire per decreto senza considerare le ricadute sulla funzionalità, né senza incentivare o remunerare le condizioni di lavoro oggettivamente diverse. Anche per questa via riteniamo necessario che sull'insieme dell'articolo, anche in ragione della possibile mobilità del personale oltre che delle necessarie attività di formazione e riqualificazione vi sia "l'esame congiunto con le OO.SS.

Nello stesso punto a) si fa riferimento alla razionalizzazione delle forze polizia tramite la gestione associata dei servizi strumentali; il riordino delle funzioni di ambiente e territorio (con il coinvolgimento della polizia provinciale?) e del settore agroalimentare con la connessa riorganizzazione del CFS e l'assorbimento delle medesime funzioni nelle altre forze di polizia con garanzia dei presidi e delle professionalità.

Si tratta di un tema complesso che non sembra da un lato di facile attuazione, mentre dall'altro continua a mancare ad esempio l'obbligo alla gestione unitaria ed unica delle procedure di appalto di opere e di servizi e degli acquisti.

Il punto b) è un discutibile rafforzamento della Presidenza del Consiglio e del ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio al di là della funzione che la Costituzione attribuisce a questa figura e la legge a quella istituzione.

Si tratta di una sorta di Presidenzialismo amministrativo (analisi politiche pubbliche; nomine; riduzione uffici di diretta collaborazione da parte del

Presidente; passaggio della vigilanza sulle agenzie governative alla Presidenza).

Infine il punto c) Mentre si è ancora all'attuazione degli Uffici territoriali di Governo scaturiti da un dlgs del 1999 con numerosi rimaneggiamenti, si cambia prospettiva e si presentano gli UTS (Uffici territoriali dello stato) che viene definito come il punto di contatto unico tra Stato e cittadini.

Positiva questa identificazione anche se sembra più essere legata a scelte da parte delle singole amministrazioni andando oltre il criterio di cui al precedente punto a) e non chiarendo la funzione del Prefetto per il quale si stabilisce la necessità di individuare la dipendenza funzionale in relazione alle competenze esercitate (pluridipendenze?).

Quello che manca, almeno in questo testo è l'attivazione di una procedura da concordarsi in sede di Conferenza Unificata- che porti all'effettivo superamento delle stazioni appaltanti, procedendo alla indicazione di sedi unitarie deputate alla indicazione di gare per acquisto di beni e servizi,

Art. 8 - Definizione di pubblica amministrazione -

Nella ridefinizione delle amministrazioni pubbliche da verificare punto d): amministrazioni di cultura e istruzione per le implicazioni sulle autonomie locali.

Art. 9 - Riordino delle funzioni delle camere di commercio -

L'eliminazione del diritto annuale a carico delle imprese porta inevitabilmente alla grave manomissione del sistema camerale. La sottrazione del registro delle imprese e la sua assegnazione al MISE significa nei fatti la chiusura di una esperienza funzionante e l'avvio di una procedura da parte del MISE di indicazione di una gara; la stipula di un contratto per affidare il servizio a esterni

con una doppia conclusione: costi ed operatività.

L'opera sulle Camere di Commercio già iniziata con il decreto 90/2014 ci preoccupa non solo per la sparizione di una funzione regolatoria sul territorio (da riformare, riordinare, ma non chiudere), ma anche per i risvolti occupazionali che riguardano complessivamente non meno di 10.000 persone dipendenti direttamente dalle Camere e dalle società partecipate delle camere di Commercio.

Art. 10 - Dirigenza pubblica -

Si tratta di un articolo esemplificativo delle riforma .

Un articolo che si presta ad essere affrontato da vari versanti

- a) la decontrattualizzazione;
- b) una revisione istituzionale latente o espressa
- c) assetto fiduciario
- d) struttura dirigenza

Si istituiscono 7 ruoli unici dei dirigenti di ruolo

1. Stato/Agenzie/Epne;con eventuale confluenza delle carriere speciali (prefetti/diplomatici)
2. Regioni, enti ed agenzie regionali e dirigenti amministrativi sanità previa intesa in Conferenza Stato Regioni
3. Enti Locali
4. Segretari comunali e provinciali (abolizione della figura e confluenza in una sezione del ruolo Enti Locali (facoltà degli enti di nominare un dirigente con le funzioni ex segretario aggiungendo “attuazione indirizzo politico” (da distinto a dipendente)
5. Dirigenti scolastici
6. Medici e tecnici SSN (unico ruolo o situazione attuale?)
7. Autorità Indipendenti

Si istituiscono le Commissioni per le dirigenze:

- Come si garantisce indipendenza ed autonomia? (Nomina - ruolo Parlamento? - permanenza o - saltuarietà (senza oneri per la finanza pubblica)
- mentre quelle per regioni ed enti locali “gestiscono i ruoli” per quella statale tale definizione non è prevista: chi gestisce il ruolo unico?
- quale il potere di intervento della Commissione? Assenso; Dissenso
- Come si costruisce una Commissione per Regioni e quella per Enti Locali?
- L'inclusione della dirigenza amministrativa nella dirigenza regionale che implicazioni ha per il SSN e la contrattazione

Sulla contrattazione:

con il punto L) si “decontrattualizza” la retribuzione fondamentale ed accessoria con

1. omogeneizzazione a risorse vigenti
2. limiti assoluti in base alla tipologia dell'incarico
3. retribuzione posizione non inferiore a 30% totale
4. retribuzione di risultato non superiore al 15%
5. confluenza retribuzione fissa nel trattamento fondamentale
6. premio monetario a non più di un decimo dei dipendenti
7. criteri omogenei per la disciplina dei fondi per la retribuzione accessoria
8. riequilibrio dei fondi destinati alla retribuzione accessoria tra le diverse amministrazioni centrali (o Statali?)

La disciplina transitoria:

definizione dei nuovi criteri per il conferimento degli incarichi (per tutte le amministrazioni? Solo per quelle centrali?) entro 6 mesi conferimento dell'incarico salvaguardando l'esperienza acquisita.

E' difficile ipotizzare quanti decreti legislativi saranno necessari (sicuramente 2/3 12 mesi) per i ruoli unici. Con annesse 3 procedure e 4 mesi di tempo.

Dall'articolo manca qualsiasi riferimento al tema della chiamata diretta di esterni.

Si richiede l'abrogazione del comma 6 dell'art. 19 del dlgs 165/2001 e dell'analogo articolo relativo al sistema delle autonomie locali (110 del dlgs 267/2000) recentemente modificato dal decreto 90/2014.

Se così non fosse, avremmo un doppio regime:

- a) uno per i dirigenti pubblici di ruolo assolutamente burocratizzato e privo di regole;
- b) uno "libero" per la chiamata di dirigenti esterni oggi regolati anche quantitativamente dallo stesso comma 6 dell'art. 19.

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

Dopo quanto avvenuto nelle precedenti legislature, ci si sarebbe aspettati un ritorno verso la convergenza della disciplina lavoristica tra lavoro pubblico e lavoro privato, affrontando altresì il tema della natura giuridica del rapporto di lavoro dei dipendenti delle società partecipate dal sistema delle pubbliche amministrazioni interessato da un insieme di provvedimenti legislativi che hanno teso alla assimilazione degli istituti contrattuali e del regime assunzionale.

Tale convergenza avrebbe potuto trovare una immediata e concreta attuazione nel rinnovo dei contratti collettivi di lavoro bloccati dal 2010.

All'annuncio di un nuovo anno di blocco dei contratti si aggiunge che in nessun criterio si scorge un chiaro indirizzo verso la contrattualizzazione del rapporto di lavoro. Anzi:

A) il riconoscimento del lavoro flessibile nei concorsi pubblici già esiste,

mentre continua a mancare il risarcimento del lavoratore in caso di TD contra legem.

B) sul reclutamento: l'accentramento si scontra con il pluralismo istituzionale e con il tema scuola e conoscenza; nessuna vera riforma del reclutamento che eviti il riproporsi del lavoro precario; il superamento del precariato o quanto meno la riduzione delle tipologie di flessibilità; l'accentramento del reclutamento da parte degli enti di area vasta abbisogna di capacità e competenze da parte di tali enti; il tema idonei e validità graduatorie non affronta minimamente la riforma del reclutamento stesso. Il tema del precariato lungo ha necessità di essere affrontato.

C) ci si sarebbe aspettato una revisione del tema "dotazioni organiche" con una sorta di criterio standard che includa anche il personale precario; non ha alcuna giustificazione il rafforzamento del ruolo del Dipartimento in tema di assunzioni di categorie protette.

D) si stravolge il ruolo dell'ARAN da sede per la contrattazione a supporto del Dipartimento escludendo le altre pubbliche amministrazioni; la contrattazione integrativa viene ridefinita non nella contrattazione, ma nella legge; la stessa funzione di assistenza nella contrattazione integrativa perpetua i danni attuali, facendo venire meno la funzione di soggetto contrattuale dell'ARAN; per quanto riguarda il sistema dei controlli occorre agire con nettezza cambiando quanto previsto dal DLGS 150; analogamente nelle materie "escluse dalla contrattazione" (ritorno al 29/93). Incomprensibili gli obiettivi (semplificazione amministrativa; valorizzazione del merito; parità di trattamento tra categorie omogenee; accelerazione procedure negoziali. In sostanza vi è da un lato un ritorno alla legge statale (legge quadro P.I.) e dall'altro in ragione della competenza delle regioni e delle autonomie locali il ritorno alle discipline specifiche ed ai mille contratti. Preoccupante anche

l'aggancio con quanto prevede il nuovo art.117 (stessa mano?).

E) la rilevazione delle competenze sono i profili professionali ?

F) continuismo sul tema del reclutamento

In sostanza quanto sembra emergere dall'articolo è la conclusione del processo di privatizzazione e il ritorno al primato della legge e dell'accentramento "contrattuale", perpetuando quanto già prodotto dal Dlgs 150/2009.

Artt. 14/15 - Disciplina delle partecipazioni azionarie e dei servizi pubblici -

I due articoli (solo di criteri) contengono principi che, se da un lato prevedono una distinzione tra società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative per i quali debbono esservi criteri di scelta tra modello societario, modello dell'in house e internalizzazione e tra società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale per i quali sembra prevalere la disciplina europea, dall'altro tale distinzione viene meno sulla gestione degli acquisti e del personale per i quali scompare qualsiasi distinzione, attribuendo a questi servizi le stesse discipline delle amministrazioni pubbliche (reclutamento; assunzioni; politiche retributive) perpetuando la situazione attuale.

L'articolo sui SS.PP.LL. Poi nella sua genericità sembra costituire o una ripetizione della seconda tipologia di società (Int. Economico generale) o una ulteriore tipologia rendendo a questo punto incomprensibile la precedente distinzione.

Rimane poi tutto da scoprire il nesso esistente tra istituti di ridefinizione della disciplina normativa con quanto sembra profilarsi in tema di società partecipate nella prossima legge di stabilità.