

CGIL



Un commento allo schema di decreto delegato attuativo della legge 15/2009

26/05/2009 | *Settori pubblici*

Il decreto delegato rappresenta lo strumento attuativo della legge delega n.15/2009. La legge 15 definisce i principi fondamentali in base ai quali dare corpo ai tanti annunci miracolistici sugli effetti della rivoluzione Brunetta. Il decreto delegato non si discosta dai principi della delega tranne in alcuni, significativi passaggi nei quali riesce persino a peggiorare i contenuti della legge. Tra questi alcuni sono palesemente in contrasto con la legge, mentre per altri si può parlare di illegittimità, in quanto non scaturenti dai contenuti della delega (ad esempio in tema di rappresentatività sindacale). Il giudizio di insieme sul decreto non può che risentire di quanto già detto sulla legge, a partire dalla mancanza di qualsiasi confronto sul testo con le organizzazioni sindacali, con il sistema delle autonomie e delle regioni e, come si è appreso, anche con lo stesso governo. Principi fondamentali contenuti nella legge si trasformano nel decreto attuativo nel totale ritorno in campo della politica, della unilateralità nelle decisioni anche relative ai rapporti di lavoro, della autoreferenzialità della politica nel rapporto valutativo quale risultante dalla definizione degli obiettivi e dalla valutazione delle performance sulla base dei risultati raggiunti. Ne emerge un disegno in base al quale è la legge che da sola diviene lo strumento principale della “rivoluzione”, mentre tutto ciò che identifica un sistema di rappresentanza diverso e distinto, viene cancellato. Almeno questo è l’obiettivo! Questo vale per la contrattazione e il ruolo autonomo del sindacato; questo vale per il sistema delle regioni e delle autonomie locali e la loro autonomia costituzionale. Per portare avanti questo piano c’è bisogno di un forte potere invasivo della legge, di una fortissima centralizzazione che fa strame del federalismo e dei poteri definiti dalla Costituzione. A questo riguardo si rompe in modo illegittimo, confuso e superficiale il delicato equilibrio

istituzionale che nell’attuale legislazione segna il rapporto tra stato centrale e sistema regionale sia in termini di governance dell’ARAN, sia in termini di autonomia della definizione delle linee di indirizzo dei contratti collettivi dei settori che riguardano direttamente ed esclusivamente il sistema regionale e delle autonomie locali. Proprio quel sistema di governance, (il Presidente dell’ARAN, come frutto di una scelta condivisa tra il Governo e Regioni ed Enti locali, e non come titolarità esclusiva del Governo; la composizione dell’organismo collegiale) che oggi lo schema di decreto vorrebbe cambiare, a scapito della parità sancita dall’art.114/Cost., ha contribuito alla costituzionalità dell’impianto del dlgs 165/2001 anche dopo l’approvazione del nuovo Titolo V[^] /Cost. Se rimanesse così l’incostituzionalità della previsione normativa sarebbe palpabile. L’art.114 della Costituzione sembra non “avere validità” per le Pubbliche Amministrazioni!

In sintesi estrema tutto ciò è il decreto. Nell’ultima stesura poi il Ministero dell’Economia ha chiarito puntigliosamente come tutti i provvedimenti “rivoluzionari” che dovrebbero scaturire dal decreto, al di là di un mero richiamo formale alla contrattazione, si possano attuare solo nell’ambito delle risorse vigenti e di quelle che potranno essere definite dai contratti nazionali e da questi rinviati alla contrattazione decentrata. Una rivoluzione senza risorse aggiuntive per la finanza statale; tutto ciò significa quindi ad esempio una riduzione del salario per i lavoratori a partire da quelli che saranno “premiati secondo fasce definite dalla legge” sicuramente per quelli della III[^] fascia! Si è in presenza di una stesura approssimativa del decreto e, come detto prima, di molti punti fuori delega o addirittura contro delega , come ad esempio il “potenziamento del potere di rappresentanza delle regioni e degli

enti locali” previsto dall’art.3 della legge 15 e radicalmente smentito dall’art.57 dello schema che prevede che gli atti di indirizzo delle regioni, delle autonomie locali e della sanità vengano sottoposti al governo che esprime “valutazioni.... In ordine alla compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale”. Questa affermazione smentisce poi quanto affermato nell’art.52 che prevede che “le amministrazioni regionali e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti del patto di stabilità o strumenti analoghi”. Uno dei principi salienti della legge 15 era all’art.2 la necessaria “convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico, con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali”. Questo principio viene declinato in modo assolutamente antitetico. L’art.35 dello schema afferma che “I contratti collettivi nazionali disciplinano i rapporti sindacali e gli istituti della partecipazione.” Ma l’art.52 si produce in una puntigliosa elencazione di materie “escluse dalla contrattazione” o di quelle sulle quali la contrattazione è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge. O ancora laddove si prevede l’inderogabilità di tutte le norme relative alla valutazione e alla premialità da parte dei contratti con un ruolo della contrattazione integrativa, in questo ultimo caso assolutamente confuso e residuale ed al massimo limitativo del danno. L’art.33 prevede ad esempio che le misure inerenti i rapporti di lavoro vengano assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro. Sono in sostanza consegnati all’unilateralità e sottratti alla contrattazione. Si afferma ad abundantiam che viene fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nelle forme di partecipazione su provvedimenti quali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità nonché la direzione, l’organizzazione del lavoro nell’ambito degli uffici”. Sul tema della premialità la funzione della contrattazione collettiva integrativa è derogatoria delle fasce di suddivisione del personale con un meccanismo che in realtà produce o minori attese o riduzioni di retribuzione. Questa “concessione” è sottoposta ad una condizione: il Dipartimento della funzione pubblica provvede al monitoraggio delle deroghe al fine di verificare il rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia e riferisce in proposito al Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione! In sostanza la contrattazione integrativa interviene in questo caso non per riportare alla contrattazione, o per ridisegnare l’assetto della graduatoria di competenza degli organismi indipendenti, bensì per ridurre le attese o le retribuzioni accessorie rispetto a quanto oggi esiste, fermo rimanendo che su questo tema l’esito della contrattazione dovrà essere rispettoso dell’invarianza dei costi e del principio di selettività. Si tratta di misure che violano il principio di riconoscimento, limitato, del ruolo della contrattazione definito dalla legge e ripetuto all’art.52 dello schema di decreto delegato. E’ sostanzialmente scomparsa la contrattazione e con essa il principio contenuto nella legge 15 per il quale rimanevano di competenza della contrattazione “i diritti e le obbligazioni direttamente attinenti il rapporto di lavoro”. L’applicazione di norme così limitative della contrattazione privatistica anche a seguito di previsioni organizzative che riguardano gli assetti delle funzioni amministrative della dirigenza, viene esteso al sistema delle regioni e delle autonomie locali dall’art.72 con il quale si introduce un sistema di applicazione e interpretazione di norme costituzionali, in particolare in ordine alle competenze esclusive dello Stato, con un decreto delegato. Tutto ciò è di dubbia costituzionalità, e contrasta fortemente con l’autonomia legislativa delle regioni e regolamentare per le autonomie locali. Così come di dubbia legittimità è il rinvio ad un DPCM attuativo del complesso tema dell’applicazione del decreto al sistema dell’istruzione, per quanto riguarda il personale docente della scuola ed ai ricercatori, sottraendo tutta questa materia al confronto parlamentare. In questo caso poi il decreto mentre sembrerebbe rappresentare una sorta di ipotetica garanzia “riconosciuta” per il sistema valutativo della docenza scolastica e della ricerca, sicuramente aprirebbe la strada alla decontrattualizzazione della figura professionale della docenza, previsto dal DDL Aprea presente in Senato. Quanto poi viene previsto per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre agli stessi principi di illegittimità in relazione alla sottrazione del tema dell’applicazione del decreto a questa struttura, assomiglia molto ad una potente azione di lobbies alla quale il rigoroso Ministro non si è sottratto, tentando di mantenere in piedi un comparto di contrattazione per meno di 3.000 unità, mentre viene negato alla Scuola o alla Sanità! Sulle premialità, che vengono presentate come le novità del nuovo sistema brunettiano: il bonus annuale delle eccellenze; il premio annuale per l’innovazione le progressioni economiche vengono individuate come gli istituti tipici della contrattazione decentrata, ma con incentivi riconosciuti a valere sulle risorse

complessivamente assegnate per la contrattazione collettiva integrativa, la cui fonte di finanziamento è quella del contratto collettivo nazionale se compatibile con lo stato della finanza pubblica; solo per il premio di efficienza ; mentre si prevede una sola forma di finanziamento aggiuntivo all'art.27. Una quota dei risparmi conseguiti sulla base di criteri generali definiti dalla contrattazione integrativa si può aggiungere a quanto previsto dal contratto nazionale. Ma dopo il decreto legge 112/2008 "risparmi" non utilizzati per i saldi di finanza pubblica saranno solo a scapito dei servizi. L'art.61 definisce con chiarezza che la contrattazione integrativa utilizza le risorse previste dai contratti nazionali indicati a loro volta nella legge finanziaria. Quindi in assenza di tali risorse o in presenza di risorse limitate l'effettività delle norme che sembrano dare titolarità di intervento alla contrattazione decentrata risulta assai scarsa e limitata. Assolutamente illegittima è poi la previsione in base alla quale entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi in vigore alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge nonché a quanto previsto dalle disposizioni degli articoli sulla premialità. In caso di mancato adeguamento poi le amministrazioni pubbliche possono disdire i contratti collettivi integrativi e a quel punto i contratti vigenti, se disdettagli, cessano comunque la loro efficacia dal **1° gennaio 2011** e non sono ulteriormente applicabili. Si tratta di una illegittima retroattività delle norme previste da questo schema che avrebbero in tal modo, per quanto riguarda il tema del rapporto tra legge e contratti in materia di rapporto di lavoro, la medesima decorrenza del dlgs 29/1993 e segnerebbero la scomparsa del dlgs 165/2001 sulla materia. Si tratta di una misura assolutamente fuori dai principi di delega. Sempre in tema di riduzione del ruolo e della funzione della contrattazione occorre poi aggiungere una programmatica unilateralità delle amministrazioni nell'attuazione di istituti per i quali qualora non si raggiunga l'accordo tra le parti: al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica le amministrazioni possono procedere regolamentando gli istituti sui quali non vi è accordo. Si tratta di una ulteriore forma di deroga contrattuale, oltre quella programmatica e generalizzata contenuta nell'art.1 della legge 15/2009, che si applica ogni volta che non si raggiunge un accordo decentrato e che per le procedure adottate è sostitutiva dell'accordo stesso. In sostanza si può affermare che anche la contrattazione integrativa, è tornata al passato, divenendo decentrata, non certa nelle risorse utilizzate che esistono solo se compatibili con i vincoli di finanza pubblica, ma meramente titolare dell'applicazione di istituti definiti dalla legge e da risorse definite esclusivamente nel contratto nazionale, per giunta con le limitazioni e le modalità definite dagli accordi separati del 22.1 e dell'intesa applicativa del 30.4. La contrattazione integrativa fu introdotta con i provvedimenti della "seconda privatizzazione del rapporto di lavoro" frutto dell'opera di Massimo D'Antona e Franco Bassanini, con il lavoro delle forze sociali e che accompagnava il processo di "decentramento" delle funzioni alle regioni ed al sistema delle autonomie locali. Veniva meno un sistema di forte centralizzazione da parte del Governo nel definire le risorse da utilizzare a livello locale. Oggi si torna indietro anche rispetto a quel processo di riforma in piena stagione di attuazione del federalismo fiscale e di piena titolarità delle regioni e delle autonomie locali nel rapporto tra risorse e loro utilizzo. Una misura antisindacale e neo centralista!

Sulla struttura della contrattazione nazionale.

La delega prevedeva una riduzione del numero dei comparti ed una loro ridefinizione contrattuale. Questa previsione è stata interpretata nello schema con una configurazione centralizzata ed anticontrattuale con l'istituzione di **due soli comparti** di contrattazione (1 per tutto il settore centrale-scuola compresa;- 1 per il sistema regionale e delle autonomie locali e sanità) dei quali poi si definiscono unilateralmente i comitati di settore a partire da quello del sistema delle regioni e degli enti locali ed in ciò violando la stessa delega che rinviava alla contrattazione la composizione. Ma questa gigantesca ed illegittima centralizzazione viene poi "bucata"dalla politica e così si cominciano a definire le "vie di fuga" dietro le pressioni delle lobbies a partire dalla Presidenza del Consiglio. In nome di tale decisione poi si pretende di congelare per almeno un triennio le elezioni delle RSU in attesa di cambiare il sistema della rappresentanza definito con il contributo originale di Massimo D'Antona. Si tratta di un attacco grave all'autonomia della rappresentanza sindacale che svela anche il tentativo da parte della politica di riappropriarsi del sistema della rappresentanza sindacale. Si tratta di una palese violazione non solo della legge delega che non prevedeva interventi sulla rappresentatività, ma dello stesso accordo separato del 22.1.2009. Anche il sistema delle RSU fu introdotto nelle pubbliche amministrazioni per democratizzare

la contrattazione integrativa. Il ritorno al passato e la limitazione della contrattazione integrativa si accompagna con la sostanziale sparizione della rappresentatività. Possono essere affrontate le eventuali criticità, ma senza che ciò possa portare al congelamento ed al blocco dell'attuale sistema. Anche sul salario la titolarità della contrattazione viene meno. L'art.63 introduce un nuovo istituto che "**ironia della sorte**" ha come definizione **Tutela retributiva per i dipendenti pubblici**. Dopo sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria che stanziava risorse per i rinnovi contrattuali per il periodo di riferimento, gli incrementi economici conseguenti agli stanziamenti della legge finanziaria, possono essere erogati in via provvisoria, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative, salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Il Governo e le autorità di vertice in talcoso decideranno anche unilateralmente quale sarà l'incremento economico individuale! La stessa **ex Indennità di vacanza contrattuale** scatterebbe solo 1 anno dopo rispetto a come definita nel Protocollo del luglio 1993, cioè a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, in assenza di rinnovo e dell'erogazione della Tutela retributiva per i dipendenti pubblici. Questo massiccio intervento di stravolgimento e limitazione del ruolo e della funzione della contrattazione nazionale avviene proprio per il ruolo pervasivo assunto dalla legge e sulla base di questa dall'unilateralità della politica. Quindi in palese violazione del principio di "convergenza" tra lavoro pubblico e quello privato, a meno che il governo intenda aprire una strada nel sistema privato con questo provvedimento e della stessa definizione della titolarità della contrattazione prevista dall'art.52. Sempre in direzione del forte depotenziamento del contratto nazionale si colloca la cancellazione della tempistica massima (55 giorni) entro la quale i contratti collettivi divengono operativi dopo tutti i controlli. Ora questi divengono di merito e non solo di verifica rispetto alle risorse utilizzate e soprattutto divengono ostacoli del buon esito della contrattazione sia nazionale che integrativa da parte della Corte dei Conti e del Ministero dell'economia e delle finanze. Il messaggio sulle assenze, sui licenziamenti dei pubblici dipendenti in caso di assenze "false" o "certificati medici "non veritieri", possibile già oggi anche per i contenuti dei contratti e rimasti inapplicati, salvo quanto avvenuto nella precedente legislatura, si accompagna alla impossibilità da parte della contrattazione di intervenire sul procedimento disciplinare. E' l'ennesimo e stantio messaggio al paese contro il fannullonismo come causa dei mali della Pubblica Amministrazione! Ma certo se tutto ciò che poteva essere possibile è rimasto inattuato ed anzi proliferano le truffe ai danni dello stato, allora della truffa vanno incolpati coloro che la hanno resa possibile. Tra le norme poi viene ne viene "nascosta" una (art.55 octies) in base alla quale l'amministrazione può licenziare coloro che si trovano in uno stato permanente di inidoneità psicofisica. Si tratta di una misura odiosa che i precedenti governi Berlusconi hanno sempre tentato di introdurre. Nel solo comparto Scuola sono circa 5000 non idonei che oggi lavorano tenendo in vita servizi nelle scuole che altrimenti chiuderebbero e che in forza di tale previsioni potrebbero essere licenziate.

Sulla **valutazione** siamo in presenza di un colossale imbroglio. Occorre partire, smentendo una credenza in base alla quale ci sarebbe da parte delle Organizzazioni Sindacali un "pregiudizio" rispetto all'opera del Ministro stesso e un netto rifiuto di qualsiasi attività di valutazione dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni. Smentire questa credenza è abbastanza semplice. Basterebbe a questo scopo leggere quanto scritto nel tanto bistrattato Protocollo di Intesa del 2007 (il Memorandum) in tema di "piano industriale" per la riforma e di valutazione collettiva ed individuale, che aveva coinvolto con successo tutti le istituzioni pubbliche titolari di funzioni e servizi pubblici. Una intesa rimasta colpevolmente inattuata per responsabilità degli stessi attori istituzionali. O basta avere presente quanto prevedono in materia i contratti collettivi del quadriennio 2006/2009 a partire da quelli dei ministeriali, dei dipendenti degli enti pubblici o delle agenzie fiscali che verranno disdettati proprio mentre sono in applicazione. Si preferisce invece costruire 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 (pure osannate dal Governo). Già in quelle sedi avevamo definito come il metodo della definizione degli obiettivi, della messa in campo degli strumenti necessari (economici, organizzativi, di utilizzo qualitativo del lavoro) della cultura del risultato e del controllo sociale fossero gli elementi che potevano costruire il successo di una attività necessaria per migliorare qualitativamente l'operato delle amministrazioni,

tenendo conto delle diverse mission delle stesse. Tutto bene? Evidentemente no, se Brunetta oggi brandisce simili strumenti confusi e spesso estranei al diverso agire delle amministrazioni come misure da rivolgere contro il lavoro, la contrattazione, i sindacati e la riforma. E' una linea politica che il Governo adotta in tutte le sue azioni. Ma siamo chiari. Ribadiamo che l'efficacia delle amministrazioni, 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 rappresenta il dna, la mission dei sindacati confederali. In nome di ciò sull'argomento le idee sono radicalmente diverse da quelle del Ministro. Cambiare le amministrazioni pubbliche si può, anzi si deve, suscitando consenso e partecipazione ed anche rigore e responsabilità nell'attuazione. Su questo proprio il sindacato e la CGIL per la sua natura confederale, quella cioè di non limitare la propria rappresentanza a quella degli addetti ai lavori, ma di voler rappresentare anche coloro che fruiscono dei servizi delle pubbliche amministrazioni è stato protagonista, spesso decisivo, nei processi di riforma che hanno interessato a fondo le amministrazioni pubbliche e i pubblici dipendenti, a partire dalla privatizzazione del rapporto di lavoro dei lavoratori pubblici, dai provvedimenti Bassanini di riforma a "Costituzione vigente", dalle regole della contrattazione e della rappresentatività alla cui definizione aveva contribuito in quella stagione felice della politica di riforma insieme a Massimo D'Antona. Ed invece emerge un sistema confuso nel quale tutto il sistema della valutazione è centralizzato, autoreferenziale e subordinato alla politica. Altro che strutture indipendenti ed autonome! Gli organi di indirizzo politico amministrativo definiscono gli obiettivi triennali "correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili"; Gli organi di indirizzo politico- amministrativo 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. Il compito di questa commissione (ex autorità) è tra l'altro quello di verificare la predisposizione del Piano di performance, di definire il sistema di misurazione e valutazione delle performances, di definire i requisiti dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione, informando di tutto ciò 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. In tutte le strutture delle pubbliche amministrazioni, ad esclusione delle scuole, si costituiscono gli organismi indipendenti di valutazione delle performance che debbono nella loro attività rispondere agli indirizzi della commissione (ex autorità) unica e centralizzata. I componenti sono nominati dall'organo di indirizzo politico- amministrativo, sentita la commissione (utile è 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!!!). Tra i 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 delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non suddiviso nelle 3 fasce alle quali corrisponde una quota di salario accessorio. 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. L'imbroglio è che in nome di 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! Solo attraverso un sistema integrato nel quale vi siano compiti della politica; responsabilità della dirigenza; relazioni sindacali; e controllo sociale esercitato dagli utenti dei servizi è possibile procedere positivamente nella riforma; si possono, come previsto dai contratti collettivi collegare quote di retribuzioni alla customer satisfaction in relazione alla quantità e qualità dei diversi servizi, utilizzando le leve dell'innovazione e dell'organizzazione del lavoro. Il contrario delle fasce predeterminate di valutazione dei risultati "a prescindere" la cui corresponsione ai lavoratori è il frutto di una valutazione interna senza controllo e senza criteri chiari e trasparenti da parte di organismi nominati dalla politica e da dirigenti anch'essi subordinati alla politica che valuta il

loro operato. In conclusione si tratta di un decreto che peggiora le 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. Questa posizione del governo contrasta in radice con le posizioni, le iniziative, le elaborazioni sindacali unitarie già dal primo processo di privatizzazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego del 1993. Come non reagire unitariamente? Sicuramente la CGIL si muoverà nel corso dell’iter di approvazione, con le iniziative di mobilitazione e successivamente anche con quelle legali.