

AGGIORNAMENTO QUADRI SINDACALI

Riforma del pubblico impiego

Marta Branca¹, Francesco Gioppato²

¹ Direttore Amministrativo ACO San Filippo Neri. Già Dirigente Aran

² Responsabile UO Stato Giuridico ASL Roma/A

Breve commento
alle giornate di
aggiornamento
organizzate da FVM

L'attuale situazione del pubblico impiego si avvicina, per molti aspetti, a quella che precedette la riforma del 1993. Basti ricordare che anche allora (1992) furono effettuati "tagli" sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti e si decise di "saltare" un rinnovo dei contratti nazionali, congelandone quindi le retribuzioni per un triennio. Il pubblico impiego torna ad essere il "capro espiatorio" di una crisi economica che ormai da due anni tormenta anche l'Italia, come il resto dei Paesi d'Europa. In più, nel nostro Paese, esso è stato fatto oggetto della c.d. "campagna antifannulloni", attribuendogli una buona parte di responsabilità in ordine alla sproporzione tra spesa pubblica ed efficienza dei servizi erogati. In realtà, a differenza di ciò che si pensa comunemente, a causa della predetta pressione mediatica spesso confusa e contraddittoria, dalla riforma degli anni novanta in poi, nell'organizzazione e gestione del pubblico impiego sono intervenuti molti cambiamenti e miglioramenti in relazione alla situazione di periodi precedenti (riduzione del numero dei dipendenti, più elevata produttività, maggiore attenzione al cittadino/utente). Dall'emanazione del D.Lgs. 29/1993 ad oggi, i provvedimenti del legislatore si sono succeduti con particolare intensità e continuità, coinvolgendo tutti gli aspetti del lavoro pubblico, con un vero e proprio stillicidio di operazioni di novella, integrazioni e nuove norme. Nell'ultimo decennio non vi è legge finanziaria che non vi abbia messo

mano, in una sorta di "bulimia legislativa".

Con gli interventi del 1992/1993 l'opzione prescelta dal legislatore era quella di valorizzare la contrattazione collettiva, quale metodo principale/unico di regolazione del lavoro pubblico, in stretta connessione con la c.d. privatizzazione/contrattualizzazione del rapporto di impiego. Le linee direttrici dell'attuale azione riformatrice, invece, sono riconducibili ad alcune parole chiave quali: misurare, valutare, premiare, reprimere; da cui derivano i concetti di responsabilità, efficienza, efficacia e di un'innegabile supremazia della legge rispetto ai Contratti di lavoro.

Spetta, infatti, all'art. 1 della legge delega n. 15/2009 intervenire direttamente su una norma simbolo della c.d. "privatizzazione", andando a novellare il secondo periodo del comma 2 dell'art. 2 del D.Lgs. 165/2001. Il nuovo dettato normativo dispone che «Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano disciplina dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge». Viene così rovesciata la regola introdotta nel 1993 e mirante a salvaguardare l'area negoziale da una legislazione a rischio consociativo e clientelare e comunque episodica, ma soprattutto capace di espropriare la contrattazione collettiva dal proprio

ruolo di regolatore del rapporto di lavoro.

Da ora in poi sarà l'inderogabilità ad essere presunta mentre la derogabilità dovrà essere dichiarata volta per volta. Il principio della prevalenza della legge sulla contrattazione collettiva viene sottolineato anche dal comma 3 *bis* dell'art. 2 (introdotto dall'art. 33, lett. C, del D.Lgs. 150/2009) laddove prevede che nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli artt. 1339, comma 1 e 1419, comma 2 del codice civile e cioè la sostituzione automatica della disposizione contrattuale con quella prevista dalla legge.

Nel corso degli incontri organizzati nelle diverse regioni dalla FVM abbiamo, quindi, cercato di illustrare la rilettura del D.Lgs. 165/2001, recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendente delle amministrazioni pubbliche* alla luce della novella che, a seguito della Legge delega 15/2009, è stata apportata dal D.Lgs. 150/2009 (di «Attuazione della L. 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni»). Abbiamo cercato di richiamare anche alcuni aspetti del primo intervento di ampio respiro di riordino e razionalizzazione del pubblico impiego risalente agli anni 1992/1993 (la c.d. riforma Amato-Cassese sfociata nel D.Lgs. 29/1993) il cui tratto originale è stato quello di collegare strettamente miglioramento organizzativo dell'amministrazione e trasformazione delle regole del lavoro pubblico.

L'oggetto e le finalità degli attuali interventi legislativi (dette anche "Leggi Brunetta", dal nome del Ministro per l'innovazione e la PA che le ha promosse) sono racchiuse, come già sopra accennato, nei due commi dell'art. 1 del predetto D.Lgs. n. 150/2009:

- riforma della contrattazione collettiva, valutazione e valorizzazione del merito;

- disciplina della dirigenza e responsabilità disciplinare;
 - migliore organizzazione del lavoro, elevati standard qualitativi, riconoscimento di meriti e demeriti;
 - selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera;
 - lotta a improduttività ed assenteismo;
 - rinnovo del sistema sanzionatorio.
 Il predetto D.Lgs. 150/2009, in sostanza, ha il fine di diffondere una reale cultura dell'efficienza, del merito e dell'integrità attraverso una misurazione della performance che deve necessariamente investire i seguenti ambiti: a) l'amministrazione nel suo complesso; b) le singole unità organizzative di cui essa si compone; c) i singoli dirigenti e dipendenti, anche in risposta a una pressante richiesta sociale di sviluppare meccanismi meritocratici nella P.A. e utilizzare strumenti di contrasto alla spesso scarsa qualità dei servizi e delle prestazioni.

Su questo tema non si può dire che le aziende sanitarie non dispongano già di strumenti in tal senso, sia pure migliorabili (non è sempre vero invece per le amministrazioni centrali dello Stato). Gli strumenti di misurazione e valutazione riferiti agli ambiti di cui alle suddette lettere b) e c) dovranno essere approntati dalle singole amministrazioni mentre sarà cura di un'apposita Commissione (indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza), la predisposizione di parametri di misurazione e successiva valutazione comparata, relativamente all'amministrazione nel suo complesso. La Commissione ha dunque il compito di attivare la cultura e la pratica della valutazione, delineando un sistema di premialità selettiva per competenza e merito.

In estrema sintesi, quindi, le novità si possono così esplicitare:
 - sviluppare l'efficienza attraverso metodologie di *benchmarking*;
 - aumentare la produttività "*senza nuovi o maggiori oneri*";
 - meritocrazia selettiva (no alle progressioni economiche generalizzate

né alla retribuzione di risultato distribuita "a pioggia"; incarichi dirigenziali di maggior "*peso*" ai più meritevoli);

- punire i comportamenti non virtuosi/illegittimi.

La parola d'ordine di tutta la riforma è "differenziare" attraverso il riconoscimento del "merito" che consente di dare risalto alle performance di eccellenza o, in ogni caso, alle migliori, con l'intento di avvicinare i livelli di efficienza e produttività delle nostre amministrazioni con gli standard internazionali e i requisiti stabiliti dall'Unione Europea.

Per raggiungere tale obiettivo sono rafforzati ulteriormente i poteri dirigenziali (art. 5 D.Lgs. 165/2001 novellato), aumentate le responsabilità e ridimensionati gli spazi rimessi alla contrattazione integrativa o ad altre forme di partecipazione sindacale. È indubbio che la riforma procederà determinando una polarizzazione di posizioni tra chi, difendendo il modello di contrattualizzazione inaugurato nel 1992/1993 vedrà nella nuova legge un ritorno al passato, basato sull'accentramento e l'irrigidimento delle fonti e delle modalità organizzative e gestionali e chi, al contrario, critico nei confronti di quella esperienza, giudicherà la legge 15/2009 e il successivo D.Lgs. 150/2009 come necessario superamento di pratiche "consociative" per reindirizzare l'organizzazione amministrativa in direzione della funzione pubblica che è chiamata a svolgere.

In realtà le citate norme introducono un ventaglio di iniziative volte a migliorare il rendimento delle amministrazioni e dei dipendenti, aumentando i controlli e attribuendo maggior valore e cogenza anche alla rendicontazione dei risultati agli utenti. In tale contesto la trasparenza e informazione all'esterno sono considerati fattori propulsivi che permettono di conoscere, valutare e far assumere responsabilità di fronte ai cittadini.

Le novità introdotte dalla riforma sembrano partire consapevolmente dal

fallimento dell'esperienza previgente, cercando di incidere sulle cause che hanno determinato il malfunzionamento del sistema.

In particolare, il tentativo di ricondurre la retribuzione di risultato alla finalità incentivante che ne costituisce la *ratio*, viene perseguito, innanzitutto, sul piano delle fonti, dettando disposizioni di legge che fissano limiti e vincoli alla contrattazione collettiva nazionale e integrativa.

Il nesso tra definizione di obiettivi, valutazione delle strutture e dei dirigenti ed erogazione della retribuzione di risultato in misura conforme al grado di conseguimento degli obiettivi medesimi è un elemento ineludibile affinché l'erogazione di un compenso accessorio risponda a logiche meritocratiche e non sviluppi, invece, differenziazioni inique o si appiattisca verso forme di egualitarismo generalizzato.

Infine, nei vari incontri non è stata omessa la trattazione della tematica della responsabilità disciplinare del dirigente, vista l'importanza rivestita nel Decreto 150 di sopra citato dal sistema sanzionatorio.

Detto Decreto affronta la materia delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti pubblici agli artt.li 67-73. L'intento, già esplicitato nella legge delega n. 15/2009 è di modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari così come definita dall'art. 55 del D.Lgs. 165/2001. Contestualmente viene abrogato l'art. 56 del D.Lgs. 165 stesso che disciplinava l'impugnazione delle sanzioni.

Nel nuovo assetto le forme e i termini del procedimento disciplinare sono in dettaglio scanditi dall'art. 55-*bis* oggi inserito nel predetto D.Lgs. 165/2001, dalla novella. È altresì precisato che la materia disciplinata dagli articoli da 55 a 55 *octies*, costituiscono norme imperative e che, salvo quanto previsto dai predetti articoli, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi (materia in cui è consentita la contrattazione collettiva nei limiti previsti dalla legge). La disciplina del decreto di riforma si caratterizza per quattro aspetti:

- definizione per legge del procedimento disciplinare (competenza residuale della contrattazione);

- semplificazione dei procedimenti con l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora, competente all'applicazione delle sanzioni dal rimprovero scritto alla sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino a dieci giorni;
- riduzione e perentorietà dei termini di effettuazione del procedimento;
- configurazione di alcuni inadempimenti come reati o illeciti erariali;
- individuazione di sanzioni disciplinari conservative applicabili alla dirigenza (è stata prevista la sospensione dal servizio del dirigente con privazione della retribuzione per massimo di tre mesi laddove responsabile del mancato esercizio o della decadenza dell'azione disciplinare, oltre alla mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un periodo pari al doppio della sospensione).

Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento è anche definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, catalogo che potrà essere ampliato, ma non diminuito dalla contrattazione collettiva.

Elezioni per il rinnovo del Consiglio Direttivo ASSOMED-SIVEMP

Il 28 maggio si sono tenute le elezioni per il rinnovo del Consiglio Direttivo ASSOMED-SIVEMP: una sola lista, ma elevata l'affluenza al voto: hanno votato 129 colleghi pari al 70% degli iscritti. Risultano eletti



Cecilia Farina, Franco Fucilli, Rosalba Matassa, Carla Mauro, Loredana Nesticò, Anna Maria Prete. I colleghi eletti si aggiungono ai delegati COSMeD in ASSOMED-SIVEMP, ovvero Giorgio Cavallero, Aldo Grasselli e Pierluigi Ugolini, Domenico Iscaro. Il primo atto del neo eletto Consiglio Direttivo è stato quello di nominare la nuova delegazione trattante Aziendale. Il 14 mag-

gio si è poi insediato il nuovo Consiglio Direttivo e sono state assegnate le cariche statutarie: Presidente Giorgio Cavallero, vice presidente Pierluigi Ugolini, segretario amministrativo Tesoriere Anna Prete. Il 15 maggio una delegazione dell'associazione è stata ricevuta dal ministro Ferruccio Fazio insieme alle organizzazioni sindacali del pubblico impiego, dove ha rappresentato la problematica del potenziale impatto della manovra finanziaria sui dirigenti precari del Ministero della Salute. Alla richiesta di salvaguardia, avanzata dalla delegazione dell'associazione sindacale e da COSMeD, per i 178 dirigenti a tempo determinato attualmente in servizio al ministero.

Il ministro Fazio si è detto «Disponibile a introdurre modifiche di emendamenti alla manovra purché il saldo delle cifre resti invariato». Una strada percorribile, è stato sottolineato, solo individuando le soluzioni tecniche adeguate. La previsione contenuta nella manovra economica del Governo di ridurre, a partire dal 2011, la spesa dei contratti a tempo determinato al 50% di quella del 2009, ha infatti creato allarme nei precari del ministero legati da contratti quinquennali stipulati sulla base del decreto proroghe dello scorso anno. La proposta presentata e accolta, è stata di istituire uno specifico tavolo tecnico che si riunirà a breve, e in tempi utili per introdurre gli eventuali correttivi necessari nel maxi emendamento alla Finanziaria.