

■ **Il contributo  
della Cisl  
Lavoro pubblico  
alla riforma delle  
amministrazioni**



**Roma,  
10 giugno 2014**







## Lavoro pubblico, valore sociale. Garanzia di diritti e leva di crescita

RAFFAELE BONANNI

Vogliamo un paese che torni ad avere fiducia, che ritrovi nel lavoro la chiave del suo sviluppo, la garanzia del suo welfare, la forza della sua coesione. Vogliamo un paese solido e giusto, capace di rinnovarsi, impegnato a darsi obiettivi e politiche coerenti con le sue ambizioni e adeguate alle tante sfide da affrontare.

Per questo serve l'energia di tutti, serve dialogo sociale, serve rilanciare l'etica della responsabilità e della solidarietà. Occorre ripartire da una politica capace di testimoniare la dignità della sua funzione e di riattivare, nel confronto con le parti sociali, un grande progetto di ricomposizione e di crescita del tessuto civile. Un alto livello dei servizi pubblici e la buona qualità della Pubblica amministrazione sono poi condizioni necessarie per raggiungere un tale obiettivo. Questo l'orizzonte a cui guarda questo nostro contributo al dibattito che il Governo ha voluto aprire su un progetto di riforma della pubblica amministrazione.

La Cisl, che da sempre fa del concetto di persona il cuore della sua ispirazione, è particolarmente attenta a questa dimensione e considera il lavoro pubblico la leva fondamentale per garantire e promuovere i diritti di cittadinanza. La delicatezza del compito, la necessità di rifondare e rilanciare l'idea di bene comune, la crescente importanza che le infrastrutture immateriali di un paese assumono anche in termini economici, ci portano a considerare strategico questo settore sindacale. Con l'operazione Cisl Lavoro Pubblico, che abbiamo avviato con i congressi dello scorso anno, diamo più concretezza e forza alla nostra idea e alla nostra organizzazione.



■ Fare della Pubblica Amministrazione un volano per la trasformazione del paese, la leva su cui agire per una ripresa della crescita e dello sviluppo. Questa la necessità e l'obiettivo a cui indirizzare le scelte indispensabili per rendere più moderna ed efficace l'azione della grande infrastruttura sociale costituita dal lavoro pubblico. Lavoro pubblico da riorganizzare e valorizzare, superando culture gestionali inadeguate e ponendo fine a una stagione che ha visto troppe volte i lavoratori diventare bersaglio di attacchi superficiali, strumentali e non di rado offensivi.

L'avvio di una fase di confronto e negoziato che assuma in modo consapevole e responsabile questi obiettivi può dare più solido fondamento, attraverso un proficuo dialogo sociale, alle scelte indispensabili per avviare e sostenere processi di profonda innovazione, di cui anche i lavoratori possono e devono essere attivi protagonisti.

I recenti dati sull'andamento del PIL e sul bilancio pubblico confermano il perdurare di emergenze che nessuno può eludere, ma alle quali non si può far fronte col progressivo appesantimento delle condizioni di lavoro del personale, sul piano professionale e retributivo, né facendo ricadere gli effetti di una gestione approssimativa dei bilanci delle pubbliche amministrazioni sui lavoratori che ne garantiscono comunque il funzionamento, in condizioni di crescente difficoltà. Né si può pensare, come in qualche caso sta accadendo, di risanare i conti attraverso la pretesa di riprendersi quote di salario accessorio erogate a fronte di prestazioni già effettivamente rese.

Chi lavora nel pubblico deve ritrovare considerazione e motivazioni: è così che si rilancia la pubblica amministrazione, fattore essenziale di sostegno alle prospettive di crescita dell'economia e della produttività del paese e garanzia dell'esercizio di diritti di cittadinanza che sono anche elemento fondamentale di coesione sociale.

## Valori di riferimento e condizioni di partenza



## Il nuovo scenario

■ Gli scenari entro cui si svilupperà il confronto, nell'immediato e in prospettiva, sono caratterizzati da elementi che inevitabilmente lo condizioneranno:

- a) la razionalizzazione istituzionale ed amministrativa delle funzioni pubbliche, con implicazioni anche in termini di dislocazione territoriale
- b) il vincolo costituzionalizzato del pareggio di bilancio
- c) la ricomposizione professionale dei profili conseguente ai processi di innovazione degli assetti amministrativi e organizzativi

A. Sul primo punto, è senz'altro da condividere l'esigenza di un ridisegno complessivo dei livelli regionali e sub regionali cui punta la recente legge sul riassetto delle autonomie locali; poiché l'obiettivo dev'essere un incremento di efficacia e qualità dell'intervento pubblico, è chiaro che non basta ridefinire gli assetti se non si individuano in modo chiaro i nuovi soggetti e le funzioni loro attribuite, secondo il criterio della massima funzionalità ed efficacia e fuori da impropri condizionamenti di altra natura.

Definire i costi standard delle funzioni svolte e i livelli essenziali delle prestazioni è il pilastro su cui si regge il riassetto: dall'incrocio di questi parametri deve essere infatti ricavata la sostenibilità economica e sociale delle funzioni e definito il livello ottimale della loro allocazione. Va poi considerato che al riassetto degli enti territoriali deve corrispondere quello delle sedi periferiche delle amministrazioni centrali (anch'esse, in ogni caso, oggetto di necessari processi di revisione e integrazione di funzioni).

B. Sul secondo punto, fermo restando che si tratta di vincoli non eludibili, nel dare applicazione al patto di stabilità vanno considerate, per ogni singola amministrazione, le variabili legate alle diversità che i territori evidenziano in termini di potenzialità economica, di contesto sociale, di assetto geo-morfologico. Per questo si impone, nel valutare il rispetto del patto di stabilità, di prendere in considerazione aree più ampie di quelle rappresentate da ogni singola amministrazione, e questo anche per favorire i percorsi di mobilità e riqualificazione che dovessero rendersi necessari.

C. Queste valutazioni ci conducono all'analisi del terzo punto indicato; quello delle esigenze di riprofessionalizzazione del personale per garantirne il fisiologico inserimento nelle nuove organizzazioni ed impedire superficiali e irresponsabili valutazioni di esubero. Oltre a quanto già previsto nel Protocollo del 19 novembre, sono punti qualificanti della piattaforma unitaria in via di definizione proprio in questi giorni anche la qualificazione professionale e l'aggiornamento del sistema di inquadramento attraverso la previsione di nuovi profili professionali e percorsi di carriera, la formazione, criteri condivisi per la mobilità, il superamento del precariato patologico, lo sviluppo e l'ampliamento dei piani di razionalizzazione per aumentare la quota di risorse da destinare alla contrattazione di secondo livello.



■ La nostra richiesta di rinnovare contratti bloccati ormai da troppo tempo si muove in coerenza con i valori e gli obiettivi che abbiamo indicato e si orienta in una direzione fortemente innovativa. Rinnovare i contratti, a partire dal contratto nazionale, significa per noi aggiornare e qualificare una disciplina delle condizioni di lavoro, sul piano normativo e retributivo, ormai ferma da quattro anni, ponendo fine a ricorrenti incursioni legislative in materie affidate a disciplina pattizia. Ma oltre ai tavoli negoziali da attivare presso l'ARAN, occorre individuare un tessuto più articolato di sedi di partecipazione e negoziazione, cui affidare la ricerca di soluzioni che rechino vantaggi anche economici ai lavoratori, in stretta relazione con la revisione degli assetti amministrativi e organizzativi. Si porrà sempre più, peraltro, l'esigenza di individuare anche attraverso il secondo livello di contrattazione le risorse necessarie per compensare il maggiore impegno professionale richiesto dai processi di innovazione che si attiveranno.

Occorre considerare la prospettiva di un nuovo assetto dei livelli di contrattazione, in cui il livello di amministrazione e di territorio (quest'ultimo ancora da costruire) veda coinvolte più amministrazioni, anche di comparti diversi, in funzione della nuova articolazione dei servizi. Allo stesso modo va rivisto il ruolo del contratto nazionale, facendone la sede in cui si promuove un livello integrativo che, in termini partecipativi e contrattuali, sia in grado di individuare spazi di spesa improduttiva da aggredire in direzione di programmi e piani di razionalizzazione che consentano il recupero di risorse economiche per finanziare gli istituti retributivi e governare processi di riorganizzazione e qualificazione dei servizi. Al livello nazionale va cioè affidata una funzione "facilitatrice" del secondo livello, sia indicando strumenti e pratiche di confronto/progettazione territoriale con le istanze sociali di riferimento, sia favorendo la sperimentazione di forme di contrattazione integrativa/territoriale di servizio anche tra enti appartenenti a comparti diversi. In questa direzione, la sede nazionale di contrattazione può definire le modalità di integrazione di fondi e profili professionali anche con riferimento a progetti socialmente condivisi e verificati, tali da costituire il presupposto di una valutazione realmente centrata su parametri di efficienza ed efficacia organizzativa.

Nella situazione attuale, il sistema di relazioni sindacali finora sperimentato, anche nella versione più ricca di articolazioni, non è

## Avviare una nuova stagione contrattuale





## Percorsi di riforma

idoneo a gestire le nuove esigenze in quanto si colloca a valle della decisione organizzativa e delle scelte di allocazione delle risorse, concentrandosi sulla fase gestionale del rapporto di lavoro. Nel futuro è invece indispensabile presidiare la fase della scelta organizzativa, perché da questa dipendono la razionalità dell'organizzazione del servizio e la produttività della spesa. Il progressivo assottigliamento dei fondi per la contrattazione integrativa compromette la possibilità di una politica di coinvolgimento delle parti nell'individuazione di meccanismi di miglioramento dell'organizzazione del lavoro, vanificando la stessa possibilità di attivare forme di valutazione della performance organizzativa all'interno delle quali sviluppare sistemi premiali mirati ad un vero e condiviso riconoscimento della qualità del lavoro svolto.

Il sistema di relazioni sindacali va poi compiutamente integrato con le materie che rendono effettiva e completa la trasparenza. Il ruolo delle rappresentanze sindacali deve essere quello di evidenziare le incongruenze di processo (organizzazione), quelle di costo (spesa) e quello di prodotto (efficacia dei servizi), anche riferite ai sistemi di appalto ed esternalizzazione. In questa direzione, occorre costruire un sistema che, partendo dagli obblighi di trasparenza delle amministrazioni, ne presidi l'adempimento anche in funzione di alleanza con le istanze sociali presenti nel territorio e individui con il contratto nazionale le ulteriori esigenze di informazione che consentano un produttivo ricorso all'esame congiunto.

■ Un intervento vero di riforma deve delineare un modello di amministrazione innovativa ed efficiente in grado di ridare valore al lavoro pubblico. Il rapporto tra legge e contratto va riportato a chiarezza e funzionalità, e va definito un progetto complessivo da tradurre in azioni concrete.

1. La gestione degli organici costituisce elemento baricentrico di ogni organizzazione complessa, fino ad ora condizionata da interventi di carattere emergenziale, per lo più di ordine economico-finanziario. Il superamento della pianta organica e la conseguente valorizzazione, a fini di flessibilità interna, della dotazione organica non sempre hanno prodotto gli effetti sperati. Si è anzi assistito alla reiterazione di sistemi di blocco all'accesso, alla sostanziale individualizzazione delle procedure di mobilità volontaria e all'inefficacia dei modelli di intervento per la mobilità obbligatoria.

Bisogna agire sui vari istituti (turnover, mobilità, trattenimento in servizio, esonero) collocando le singole misure dentro un disegno normativo e concettuale coerente, che vada finalmente oltre la logica dell'emergenza contabile per valorizzare la flessibilità interna.



In particolare, modifiche all'istituto del trattenimento vanno fatte in modo da non danneggiare le aspettative previdenziali dei lavoratori. Ma per produrre nuova occupazione e inserire le nuove professionalità che servono, è indispensabile rimuovere i limiti al ricambio generazionale e delle competenze. L'istituto dell'esonero va poi ripensato tenendo conto della sostenibilità economica, perché non si trasformi in costoso "esodo incentivato".

Il blocco del turnover ha senso solo in una prospettiva di breve periodo e in quanto correlato a una riconsiderazione dell'assetto organizzativo; alla lunga, e connesso soltanto a una dimensione di risparmio di spesa, produce effetti perversi, non ultimo l'incremento delle forme precarie di occupazione. E' necessaria una programmazione del fabbisogno di personale in un orizzonte di medio termine, nella prospettiva di una riorganizzazione continua e dinamica dei servizi pubblici (in connessione con la semplificazione delle procedure). Insieme alla ricognizione dei bisogni, il rispetto del patto di stabilità (attestato da certificazioni ad hoc) può diventare in questo senso il riferimento per garantire nuovi inserimenti.

Allo stesso modo, per trasformare la mobilità da obbligo procedurale in opportunità organizzativa e di sviluppo professionale occorre: una ricognizione dei fabbisogni e delle professionalità delle amministrazioni, con l'obiettivo di far coincidere le nuove esigenze con l'offerta reale di servizi riprogettati su principi di velocità, qualità, efficienza; individuare i criteri per la mobilità obbligatoria e definire gli ambiti professionali (equiparazione dei profili) e territoriali all'interno dei quali essa possa esercitarsi; introdurre logiche proattive di outplacement, ipotizzando, a tal fine, strutture centrali specializzate in grado di assicurare un'adeguata e trasparente rete informativa e di garantire un'efficace gestione delle "calls" inviate dalle singole amministrazioni o delle proposte rivolte alle stesse; incentivare la formazione professionale, soprattutto in chiave di riqualificazione delle lavoratrici e dei lavoratori sottoposti ai processi di mobilità, considerandola obbligatoria per l'attivazione della mobilità stessa; istituire cabine di regia che possano esercitare un governo partecipato dei percorsi di mobilità, integrandoli con quelli di salvaguardia del posto di lavoro. In questo senso, il protocollo "Delrio", firmato il 19 novembre 2013,



può diventare un modello d'azione in grado di coinvolgere tutte le amministrazioni, per definire un loro assetto funzionale al nuovo disegno organizzativo.

2. Ai rapporti di lavoro pubblico va restituito un quadro giuridico certo in cui, assicurando sempre un bilanciamento tra interessi individuali e interessi organizzativi, torni a essere preminente il ruolo della contrattazione collettiva.

E' fondamentale aprire il confronto sulle mansioni "assimilabili", tenendo conto che il punto debole di ogni regolazione in merito è dato dalla scarsa considerazione dei profili delle competenze e dal richiamo meramente formale a percorsi di riqualificazione professionale. Va prevista anche nel settore pubblico l'ipotesi di affidamento (assistito dalla contrattazione collettiva) di altre mansioni in caso di esubero definendo il rapporto temporale con le procedure di mobilità. Inoltre, i sistemi di valutazione vanno rafforzati e semplificati, a partire dalla definizione di indicatori chiari e trasparenti e, soprattutto, correlando i tempi delle procedure di valutazione con la contrattazione integrativa, per consentire in concreto una gestione dei trattamenti premiali coerente con la performance organizzativa.

La conciliazione vita-lavoro deve iniziare a essere declinata anche nel pubblico impiego in termini di welfare aziendale, oltre che di modelli innovativi di organizzazione del lavoro, flessibilità degli orari, accesso ai congedi parentali, promozione del part time. E servono garanzie adeguate in relazione a prospettive di carriera e protezione sociale.

3. L'assetto della dirigenza pubblica va ripensato intervenendo su aspetti decisivi: la cronica carenza di "quadri", la diffusa consuetudine del potere politico di scegliere i dirigenti a prescindere da una rigorosa valutazione delle loro capacità e competenze,, la mancanza di sistemi di valutazione trasparenti e di sistemi di retribuzione effettivamente collegate ai risultati.

In particolare, l'assenza nel nostro sistema, del c.d. middle-management, produce una distorsione nella figura e nella funzione dirigenziale, perché molte funzioni oggi attribuite alla dirigenza possono essere affidate a quadri intermedi. Allo stesso modo occorre



riconsiderare attentamente la questione degli incarichi esterni e, ancor di più, degli incarichi al personale dei livelli. L'obiettivo di introdurre competenze innovative non può essere vanificato dalle ingerenze della politica sulla scelta del management.

La certificazione delle competenze richieste per l'accesso alla dirigenza e il sistema di valutazione dei risultati conseguiti devono costituire il punto centrale del nuovo assetto della dirigenza, in un disegno che privilegi la professionalità rispetto alla dinamica dello spoil system. In tal senso, l'emancipazione dei dirigenti pubblici, non solo dal potere politico ma anche da sterili logiche rivendicative, passa per la richiesta che i sistemi di valutazione e i loro effetti, siano quanto più possibile efficaci, equi e rigorosi. E la scelta degli indicatori di risultato, più che sull'andamento generale dell'economia, deve focalizzarsi sugli obiettivi complessivi degli enti e sulla qualità dei servizi (anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e dei corpi intermedi nella valutazione)

4. Nel ripensare l'architettura del sistema delle amministrazioni, introducendo elementi di innovazione organizzativa, vanno evitate scelte semplicistiche e accorpamenti frettolosi che possano sottrarre servizi e punti di riferimento consolidati alle comunità e ai tessuti produttivi locali.

Servizi appropriati, veloci, innovativi, di qualità richiedono un impianto organizzativo nuovo. L'apparato normativo costruito negli anni, il decentramento fallito, l'introduzione spesso solo formale di logiche e modelli manageriali, l'attenzione al budget e ai profili di responsabilità giuridica più che ai risultati, hanno condotto a una paralisi organizzativa, alla duplicazione di costi e strutture alle quali non corrispondono effettivi centri di responsabilità.

Vanno riportati al centro i bisogni della persona: interpretando i cambiamenti che hanno attraversato e rimodellato le comunità locali, costruendo reti integrate di servizi, ottimizzando l'interazione tra il pubblico e gli altri attori presenti sul territorio, in modo da ottenere il massimo di efficacia e accessibilità e da indirizzare gli investimenti là dove ci sono bisogni non coperti da intercettare, definendo in funzione di questi i livelli amministrativi, le funzioni, le risorse e le competenze professionali necessarie.

Serve un'azione semplificatrice fondata su soluzioni organizzative che incentivino la gestione associata di servizi e funzioni tra più enti, la messa in comune delle banche dati, e sinergie più forti tra amministrazioni chiamate ad operare in una logica di "filiera produttiva" e capaci di "dialogare" in modo più veloce e funzionale.

La riorganizzazioni innovativa tocca più filoni: il riordino dei livelli territoriali, la razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche dello Stato, l'accorpamento di enti. Si tratta di processi solo formalmente disgiunti, che vanno gestiti entro una cornice comune, seguendo un unico e coerente disegno riformatore. Ciò signi-





voto per le RSU, consente di attivare quelle forme di autotutela e contrattazione senza le quali l'affermazione dei principi di libertà e autonomia sarebbe solo formale. La presenza organizzata dei lavoratori ha consentito in questi anni una diminuzione della conflittualità interna alle amministrazioni e una spinta forte alla ricerca di soluzioni condivise. In questo senso le relazioni sindacali si pongono a buon diritto come importante fattore di democrazia che concorre al buon governo della cosa pubblica. La riorganizzazione deve ripartire da qui: perché senza partecipazione e contributo dei lavoratori non c'è riforma e non può esserci innovazione vera.

■ La riforma della Pubblica Amministrazione trova ragione e senso, più che nella revisione e nell'indispensabile rinnovamento di uffici e apparati, nella necessità di avviare una rigenerazione profonda del rapporto fra istituzioni e cittadini. I disagi indotti dalla pesante situazione di crisi economica, il distacco crescente fra società e politica, l'emergere di casi talvolta clamorosi di mala gestione della cosa pubblica hanno portato al progressivo affievolirsi dei legami di appartenenza alla comunità, con un ripiegamento su atteggiamenti individualistici segnati da sfiducia e ostilità verso istituzioni non più percepite come fattore fondamentale di convivenza civile e coesione sociale.

La sfida posta oggi alla pubblica amministrazione e più in generale al lavoro pubblico è questa, e va molto al di là di una semplice riorganizzazione di natura burocratica. Sono le persone, col loro lavoro, a dare volto e vita alla pubblica amministrazione; e dunque è la loro competenza, è la loro motivazione, è il loro impegno che chiede di essere sostenuto e valorizzato.

La nostra idea di servizio pubblico ci porta a rivolgere l'attenzione a un ambito più esteso nel quale trovano posto, oltre agli uffici e agli enti in cui si articola la P.A., anche tutti gli altri servizi di natura pubblica che agiscono a presidio di diritti primari di cittadinanza o a supporto della competitività del sistema paese: sicurezza delle persone e dell'ambiente, salute, istruzione e formazione ad ogni livello, ricerca. Settori che nel loro insieme, oltre che nella

## Riaffermare il valore sociale del lavoro pubblico





specificità dei loro campi di intervento, reclamano una diversa attenzione e una più attenta considerazione nello stesso momento in cui si mette a punto un programma di riforma della P.A..

Un importante segnale in questa direzione potrebbe certamente darsi con l'avvio di una stagione contrattuale che assuma in modo esplicito obiettivi condivisi di innovazione e di crescita. Per quanto ci riguarda siamo pronti a confrontarci, a ragionare insieme e anche ad assumerci la responsabilità delle scelte necessarie per un'azione di autentico e positivo rinnovamento che anche attraverso la contrattazione può essere condotta. È da sempre il nostro modo di fare sindacato, che ci ha visto essere promotori di percorsi di innovazione e riforma in passaggi importanti della storia del paese, e mai remora rispetto alle esigenze di cambiamento. Questo siamo e questo vogliamo essere anche in questa fase, in forza dell'ampia e significativa rappresentanza di cui siamo portatori.

È giusto e importante aprire, attraverso gli strumenti che le nuove tecnologie consentono, canali di ascolto, di consultazione, di coinvolgimento diretto dei cittadini e dei lavoratori da parte di chi esercita ruoli di governo. Si tratta di opportunità che vanno certamente colte e utilizzate, con la consapevolezza, tuttavia, che esse non sono di per sé sufficienti a realizzare quel "dialogo sociale" attraverso cui si costruiscono i livelli di mediazione indispensabili per governare nel segno della coesione e dell'efficacia una società complessa.

Convinti che sia oggi quanto mai necessario riaffermare il valore sociale del lavoro pubblico, crediamo che l'azione da noi svolta a tutela dei settori che rappresentiamo sia anche un contributo responsabile allo sviluppo del paese, al bene di tutti.



