



Cosa pensiamo

del Decreto legislativo 150/2009 - Riforma "brunetta"

Dalla legge 15/2009 al decreto attuativo sono trascorsi circa otto mesi e sono state elaborate trentaquattro versioni.

Dalla prima all'ultima versione del decreto attuativo, approvata in Consiglio dei Ministri il 9 ottobre 2009 e rimaneggiata successivamente, è sempre stato chiaro l'obiettivo di rilegificazione del lavoro pubblico attraverso: 1) la de-contrattualizzazione, sostanziale, del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e 2) lo smantellamento del decreto legislativo 165/2001. E ciò in linea con la campagna ideologica, insopportabile e becera, nei confronti dei dipendenti pubblici per i quali viene prefigurato il pugno di ferro.

A questi obiettivi se ne aggiunge, sotteso ma non tanto, un terzo: ridurre al silenzio le rappresentanze sindacali delle lavoratrici e dei lavoratori.

Nel merito del decreto attuativo sono vari i punti per i quali si può sostenere che il Governo sia andato oltre la delega contenuta nella legge 15/2009; così come sono evidenti i casi per i quali si possono esprimere dubbi sulla legittimità costituzionale.

È evidente che le ultime stesure del decreto risentano degli accordi in sede di Conferenza unificata, dove il "sistema delle autonomie locali" è riuscito, in parte, a far valere l'autonomia istituzionale prevista dall'articolo 117 della Costituzione.

Dall'iniziale centralismo assoluto del decreto, che coinvolgeva tutte le Amministrazioni pubbliche al rispetto imperativo ed immediato delle norme, si passa ad un processo per cui le Regioni, compresi gli enti del SSN, e gli Enti locali dovranno comunque adeguarsi, con qualche diversa e lieve sfumatura, ai principi del decreto pur se in fasi temporali diverse rispetto a quelle delle Amministrazioni centrali.

Ciò nonostante rimangono valide nella loro essenza, e poi nella sostanza, le norme che delegittimano i contratti collettivi nazionali, marginalizzandone le potestà e le prerogative in tema di disciplina e gestione dei rapporti di lavoro.

Sistema di misurazione e valutazione

L'introduzione obbligatoria - per legge - di un sistema centralistico di misurazione e valutazione, con la rigida individuazione di strumenti e soggetti deputati al sistema, annulla tutto il lavoro, partecipato e condiviso, che negli ultimi quindici anni è stato prodotto in ogni singola amministrazione su sistemi di misurazione e valutazione al fine di potenziare, ampliare e migliorare i servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Si introduce un sistema centralistico nella struttura e nella individuazione degli strumenti, con ben sei "premi" (bonus annuale delle eccellenze, premio annuale per l'innovazione, premio nazionale per

l'innovazione nella P.A., premio di efficienza, accesso a percorsi di alta formazione e crescita professionale, attribuzione di incarichi e responsabilità) predisposti per la sua attuazione. A questi premi si aggiunge il sistema delle fasce di merito con le quote 25, 50 e 25, dalle quali, a prescindere di fatto dai risultati, dalle capacità professionali e dalle prestazioni, deriva che un quarto del personale sarà escluso dalla fruizione dei compensi destinati alla produttività. In questo caso, a poco vale la possibilità che la contrattazione integrativa possa rimodulare per massimo cinque punti, in più o in meno e compensando fra esse, le unità di personale collocabili nella fascia alta ed in quella bassa.

Mai nel decreto un passaggio o un elemento dal quale desumere un sistema partecipativo o inclusivo del personale, dirigente e non dirigente, nei processi organizzativi e nei processi lavorativi.

E, come per magia, i costi correlati all'introduzione di tale sistema di misurazione e valutazione, con i suoi connessi "strumenti premianti", sono totalmente a carico dei fondi attualmente in uso alla contrattazione integrativa e a carico dei futuri rinnovi contrattuali, che dovranno obbligatoriamente destinare ad essi quota-parte degli stanziamenti destinati agli incrementi tabellari.

Quindi costo zero per il Governo che, fra l'altro, grazie all'accordo sul "nuovo modello contrattuale" (non firmato dalla CGIL) risparmierà un altro 20 – 30%. **Fino a ieri** nella retribuzione media utile a determinare gli incrementi venivano considerate le voci retributive stipendiali e tutte le voci di salario accessorio; **da domani**, grazie al "nuovo modello contrattuale", la base di riferimento per determinare i futuri aumenti sarà data solo dalle voci retributive a carattere stipendiale (pari al 70 – 80% dei valori precedenti), escludendo dal computo tutto il salario accessorio.

È, infine, da tenere in debita evidenza che **le norme contenute nel Titolo III - "Sistemi di misurazione e valutazione"** - del decreto attuativo (*Articolo 29 - Inderogabilità*) della legge 15/2009 sono:

- **Imperative, non derogabili dai CCNL e dovranno, obbligatoriamente, essere inserite nei contratti collettivi, pena l'automaticità della nullità delle clausole contrattuali** ai sensi degli articoli 1339 e 1419 del Codice Civile.

Dirigenza

Sulla dirigenza pubblica delle amministrazioni centrali si abbatte, tanto quanto per il personale non dirigenziale, un sistema di modifiche normative che, all'insegna di una supposta autonomia e maggiore responsabilità, confina, nei fatti, i dirigenti ad un ruolo più subalterno che mai nei confronti della politica.

Ai dirigenti viene sostanzialmente attribuito un compito di "guardiani carcerieri" nei confronti dei propri collaboratori; a loro l'incarico di maneggiare il "bastone" sui sottoposti, fermo restando che a loro volta saranno sottoposti al "bastone" dei vertici dell'amministrazione.

Il credo brunettiano si ritrova nella previsione dei concorsi pubblici per l'accesso alla "qualifica" di dirigente di prima fascia attraverso due tipologie: concorso per titoli ed esami e concorso aperto; dove, fra l'altro, sarà l'amministrazione a decidere per la eventuale riserva dei posti da destinare ai dirigenti di qualifica, da almeno cinque anni, e sarà sempre l'amministrazione a decidere se e come valutare i servizi resi in precedenza.

Cosa dire, poi, del rischio in capo al **dirigente** di essere **denunciato per danno erariale** qualora egli non dichiari eventuali eccedenze di personale nel proprio ufficio?

Valgono anche per i dirigenti i sistemi a premi previsti per il resto del personale. Graduatorie con fasce di merito e quote 25, 50 e 25 dove, in partenza è previsto che una parte (25%) del personale non percepirà la retribuzione di risultato; così come potrà accadere che, per inadempienza o per inerzia dell'amministrazione, al dirigente preposto a specifici uffici non venga erogata la retribuzione di risultato indipendentemente dalle sue capacità professionali e dalle sue prestazioni.

Non poteva mancare la parte ilare nel decreto che si estrinsecherà nelle indagini che annualmente dovrà svolgere l'Organismo indipendente di misurazione e valutazione: sarà chiesto ai dipendenti un parere, fine a se stesso, sui propri dirigenti.

Gli interventi normativi riguardano immediatamente la dirigenza delle amministrazioni centrali, ma è utile ricordare che le norme contenute nel dlvo 165/2001, modificate dal decreto attuativo della legge 15/2009, costituiscono principi fondamentali per tutte le pubbliche amministrazioni comprese, quindi, quelle del "sistema delle autonomie".

Contrattazione collettiva nazionale e integrativa

La contrattazione collettiva è lo strumento regolatorio del rapporto di lavoro, quindi anche qui non potevano mancare gli interventi del decreto brunettiano. Con le modifiche alle norme del decreto legislativo 165/2001, sommate agli obblighi previsti dal "sistema di misurazione e valutazione" con i suoi "strumenti premianti", si compie il penultimo atto: la demolizione del sistema contrattuale basato su due livelli con il contratto collettivo nazionale ed il contratto collettivo integrativo.

Una puntigliosa, e astiosa, rivisitazione delle norme del 165/2001 - *principalmente sostanziate con le modifiche all'articolo 2 (Fonti), all'articolo 9 (Partecipazione sindacale), all'articolo 40 (Contratti collettivi nazionali e integrativi), all'articolo 47-bis (Tutela retributiva per i dipendenti pubblici), all'articolo 52 (Disciplina delle mansioni) e con il nuovo articolo 6-bis (Misure in materia di organizzazione e razionalizzazione della spesa)* - ridisegna un rapporto di lavoro di tipo pubblicistico con un ritorno indietro di venti anni, mettendo la parola fine alla stagione dei CCNL e della Contrattazione Integrativa frutto del Dlvo 29/93 poi 165/2001.

Sono questi i tratti salienti del decreto attuativo della legge 15:

1) dall'obbligo di "almeno tre aree funzionali" per la classificazione; 2) alle progressioni di carriera (passaggio tra le aree) che dovranno avvenire esclusivamente per concorso pubblico e con l'obbligo per gli interni del possesso del titolo di studio, senza deroghe, previsto per l'accesso dall'esterno dove, fra l'altro, sarà l'amministrazione a decidere se riservare o meno agli interni una quota massima del 50% dei posti messi a concorso; 3) alla previsione dell'accesso dall'esterno nelle posizioni economiche apicali di ogni area o categoria; 4) all'obbligo di destinare alla premialità individuale una quota prevalente delle risorse, comunque denominate, in uso alla contrattazione integrativa; 5) alle progressioni economiche/orizzontali all'interno delle aree con criteri predefiniti dalla legge.

E cosa dire dell'obbligo di adeguare, entro il 31/12/2010, i contratti integrativi ai dettati del decreto brunetta pena, dopo tale termine, la loro decadenza e l'inapplicabilità delle norme in essi contenute?

Oltre questo, che non è poco, è negativamente rilevante l'attribuzione al Ministro, ai Presidenti di Regioni e Province ed ai Sindaci la potestà di erogare autonomamente anticipazioni stipendiali prima che i CCNL vengano rinnovati.

Centralismo, unilateralità, coercizione, limiti e condizioni imposti per legge alla contrattazione nazionale e integrativa sono i cardini del decreto brunettiano con l'obiettivo di azzerare la capacità, la libertà e la

volontà delle lavoratrici e dei lavoratori di rappresentarsi ed essere rappresentati da organizzazioni sindacali.

A dispetto di quanto è dichiarato, si tratta di un sistema che esclude i lavoratori dai processi di condivisione, che estremizza la valorizzazione e la premialità dell'individualismo, nell'ambito di un sistema gerarchizzato dove torna la politica a farla da padrone e gli altri, compresi i dirigenti, fungono da meri e silenziosi esecutori.

Sanzioni e procedure disciplinari

Si completa il percorso di de-contrattualizzazione del rapporto di lavoro e di destrutturazione del contratto collettivo nazionale con gli interventi su "sanzioni e procedure disciplinari".

A dispetto delle previsioni dello Statuto dei lavoratori (art. 7 legge 300/1970), e delle precedenti previsioni del Dlvo 165/2001, che demanda ai contratti collettivi la regolazione di tale materia, il decreto "brunetta" interviene con norme di carattere imperativo a regolare aspetti procedurali e sanzionatori inasprendo le sanzioni di ogni tipologia di condotta. Troviamo, quindi, sospensioni, privazione della retribuzione, licenziamento con e senza preavviso punibile con la reclusione da uno a cinque anni e l'ammenda da quattrocento a milleseicento euro oltre il risarcimento del danno all'amministrazione.

Nello stesso tempo il Governo con lo "scudo fiscale" garantisce ai rei immunità, anonimato e condona reati per i quali sarebbero previste pene ben più elevate.

Tutto quanto sopra è frutto dell'atteggiamento ostile e astioso del Ministro Brunetta e del Governo nei confronti delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici, in linea con l'intensità della campagna sul fannullonismo e sull'assenteismo che si perfeziona in questo decreto. Non è un caso che fino al giorno prima della sua approvazione il decreto riportava nuovamente le fasce orarie di reperibilità dalle 8 alle 13 e dalle 14 alle ore 20 nonostante la legge 102 avesse ripristinato le vecchie fasce; non è un caso che in ultimo nel decreto è stata demandata l'individuazione delle fasce di reperibilità ad successivo decreto del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Democrazia e libertà di idee e associazione

Non possono essere dimenticati i provvedimenti antidemocratici e discriminatori relativi all'impossibilità di dirigere un ufficio preposto alla gestione del personale per coloro che hanno, o hanno avuto nel biennio precedente l'incarico, rapporti, anche di consulenza e/o collaborazione, con partiti politici e organizzazioni sindacali.

Così come può essere rappresentato come un problema per la democrazia del nostro Paese l'arroganza con la quale il Ministro ed il Governo hanno deciso di congelare i termini per la determinazione della rappresentatività sindacale ed hanno deciso, rinviando ad una data approssimativa "entro 30 novembre 2010", le elezioni, pur se già indette, delle RSU. È, nello specifico, il caso della Scuola dove, con procedure già avviate, le elezioni delle RSU, per loro scadenza naturale, si sarebbero dovute svolgere nei prossimi giorni.

Sono queste manifestazioni di autoritarismo che nella loro forma dispotica e autoreferenziale, mostrano in sostanza quanto sia considerato irrilevante il servizio, in termini di quantità e qualità, da offrire alla cittadinanza ed agli utenti. Per le teorie brunettiane l'assioma portante è che un uomo in catene risponde meglio al padrone!

Autonomie locali e Servizio sanitario nazionale

Quanto e come ricadrà questo decreto sulle lavoratrici e sui lavoratori di Regioni, Province, Comuni ed enti del Servizio sanitario nazionale è presto detto: è questione di tempo, ma ricadrà né più né meno di quanto avverrà per i dipendenti delle amministrazioni centrali.

Fra norme per le quali vi è la potestà legislativa dello Stato e norme alle quali dovranno comunque essere adeguati gli ordinamenti ed i regolamenti degli enti del “sistema delle autonomie” (articoli 16, 31 e 74), avremo per questi ultimi percorsi solo temporalmente diversi rispetto alle amministrazioni centrali che nei fatti nulla cambiano.

Anche per il sistema delle autonomie è previsto che i contratti integrativi, pena la loro decadenza, debbano essere adeguati (art. 65) ai dettati del decreto attuativo della legge 15/2009; anche per essi è prevista l’istituzione delle graduatorie con le fasce di merito (“almeno tre”) ed è previsto che una quota prevalente delle risorse della contrattazione integrativa siano destinate al personale che si colloca nella fascia di merito alta.

Così come gli ordinamenti di Regioni, compresi gli enti del SSN, ed enti locali dovranno dotarsi di un sistema di misurazione e valutazione con annessi strumenti premianti quali bonus e premi previsti dall’articolo 20 del decreto brunetta.

Ed altrettanto, come per le amministrazioni centrali, varranno le rigide regole definite dal decreto per le progressioni economiche (progressioni orizzontali) e per le progressioni tra le aree (passaggi verticali) dove varrà l’obbligo del concorso pubblico e per la partecipazione al quale, per gli interni, è indispensabile possedere il titolo di studio previsto per l’accesso dall’esterno.

Quindi cosa differenzia il “sistema delle autonomie locali”, compreso il SSN, dalle Amministrazioni centrali? Sostanzialmente nulla, cambia solo chi, denominativamente, estrinsecherà il ruolo ed il potere coercitivo nei confronti di lavoratrici e lavoratori: per il sistema delle autonomie saranno i Presidenti di Regioni, Province ed i Sindaci, o altro per gli enti del SSN, mentre per le amministrazioni centrali se ne occuperà il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione.

Infine, il processo di rilegificazione del rapporto di lavoro, di destrutturazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e di sistematico e puntiglioso depotenziamento della contrattazione integrativa vale tanto per le amministrazioni centrali quanto per le autonomie locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale.

Conclusioni

Le nostre critiche e la nostra contrarietà al decreto, per il merito e per il metodo, non possono che essere aspre visti i sistemi autoritari ed il fine che si propone: rilegificazione e de-contrattualizzazione del rapporto di lavoro attraverso lo smantellamento del decreto legislativo 165/2001.

Rigettare il decreto brunetta non vuol dire che tutto deve rimanere immobile, sono necessari cambiamenti ma questi non possono essere il ritorno dei lavoratori ai DPR, cioè agli anni antecedenti al Dlvo 29/93.

È quanto mai necessario valorizzare i frutti positivi dell’idea, e del lavoro anche nostro, concretizzatasi nel dlvo 29/93, poi 165/2001, che ha prodotto la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e con essa l’introduzione e la valorizzazione della contrattazione integrativa che, tra l’altro, ha unito all’esigenza

di innalzare la qualità dei servizi erogati ai cittadini le opportunità di progressioni economiche e di carriera per la maggioranza delle lavoratrici e dei lavoratori.

Si può ragionevolmente sostenere, senza un qualche imbarazzo, che la pubblica amministrazione degli anni novanta sia la stessa che oggi conosciamo? Che siano le stesse le percezioni dei cittadini? Se nonostante le campagne diffamatorie, e qualche sacca di inefficienza da combattere, la percezione dei cittadini è largamente positiva ed i servizi resi sono apprezzati e se, tra l'altro, abbiamo il SSN meglio collocato nelle graduatorie mondiali, qualche motivo di conforto al nostro operato esiste.

Rigettare il decreto Brunetta non vuol dire essere, a prescindere (e comunque ci sarebbero delle buone ragioni), contro il Governo: vuol dire non accettare che autoritativamente un'unica parte decida cosa si può o non si può fare; vuol dire proporre una precisa alternativa, un progetto diverso che, intanto nel metodo, rispetti le regole di convivenza sociale e civile con il reciproco rispetto dei ruoli e con pari dignità così come dettato dalle vigenti regole sulla rappresentanza e sulla rappresentatività e senza alcuna forzatura strumentale delle stesse.

Affrontiamo la questione partendo dalle cose positive che noi abbiamo fatto, per le quali ci siamo negli anni battuti e alle quali abbiamo attribuito valori non solo simbolici come lo stesso dlgs 29/93 (poi 165/2001) ed il Memorandum sul lavoro pubblico.

Rafforziamo la contrattualizzazione del rapporto di lavoro in modo che non si possano ripetere o verificare incursioni legislative strumentali, ipotizzando una norma primaria (di rango costituzionale) affinché la gestione del rapporto di lavoro pubblico sia di esclusiva pertinenza dei contratti collettivi di lavoro.

Rilanciamo sulla previdenza complementare; pressiamo affinché nelle piattaforme, e quindi negli accordi con il Governo, siano contenute per il pubblico impiego norme di omogeneità fiscale con il mondo del lavoro privato sulle prestazioni della previdenza complementare.

Acquisiamo un tavolo di contrattazione per i rinnovi contrattuali ed in esso e con essi riformiamo il lavoro pubblico.

Roma 4 novembre 2009

p. FP CGIL Funzioni Centrali
il Coordinatore nazionale
(V. Di Biasi)