

Cisal
00184 ROMA
Via Torino, 95
Tel. 06.3207941 r.a.
Fax 06.3212521



Roma, 27 maggio 2014

Segreteria Confederale

Prot. 351/14
Oggetto: 44 punti indicati dal Governo
In materia di Riforma della Pubblica
Amministrazione

Al Presidente del Consiglio dei Ministri
Dr. Matteo Renzi
centromessaggi@governo.it

Al Ministro della Semplificazione e
Pubblica Amministrazione
On.le Maria Anna Madia
ministropa@governo.it

Con riferimento all'oggetto la CISAL trasmette in allegato le proprie osservazioni/indicazioni con riserva di una più specifica illustrazione in occasione di auspicabili incontri.

Distinti saluti.

Il Segretario Generale
Francesco Cavallaro

All.: c.d.t.

Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori



CISAL: LA RIFORMA DELLA P.A.

UNA PREMESSA D'OBBLIGO

Da oltre un ventennio (a partire dal Governo Amato del 1992) si sono susseguite una serie di riforme della P.A., alcune addirittura definite "epocali" e/o "storiche", con l'obbiettivo dichiarato di garantire efficienza, efficacia ed economicità all'intera gestione dei servizi pubblici da rendere ai cittadini ed alle imprese.

L'ennesima riproposizione del problema, senza peraltro operare alcuna distinzione né tra le tante pubbliche amministrazioni, né sugli effetti prodotti dalle precedenti Riforme su ciascuna di esse, oltre che dare per scontato il loro fallimento, sembra poggiare sull'erroneo e semplicistico presupposto che esista una e una sola pubblica amministrazione.

Ma "fare di tutt'erba un fascio", ad avviso della CISAL, non è mai il modo migliore per risolvere i problemi!

Così come non lo è continuare ad aggiungere riforme a riforme limitandosi di volta in volta a registrarne negativamente **gli effetti**, senza averne preventivamente ed obiettivamente **individuate ed analizzate le cause**.

E' sulla base di tali premesse - che ovviamente non intendono in alcun modo negare la necessità di porre rimedio alle tante, troppe cose che non vanno nella gestione delle pubbliche amministrazioni (dalla corruzione alle inefficienze, dalle clientele agli sprechi) - che la Cisal fornisce un **primo contributo** all'iniziativa del Governo.

IL CONTRIBUTO

Governo, Presidente del Consiglio Matteo Renzi e Ministro Madia si rivolgono ai "*soggetti sociali*" dichiarando di voler fare "***sul serio un investimento straordinario sulla Pubblica Amministrazione***" e precisando, altresì, che "***non si fanno le riforme della Pubblica Amministrazione contro o insultando i lavoratori pubblici!***"

Bene!

La Cisal prende atto e condivide pienamente entrambe le affermazioni, dando peraltro per scontato che il nuovo metodo di preventiva acquisizione di proposte su specifici punti, **non escluda ma anzi presupponga** il confronto diretto con i rappresentanti dei lavoratori per un dialogo tanto serrato, quanto



costruttivo che coinvolga tutte le componenti veramente interessate a garantire che l'intero sistema delle amministrazioni pubbliche assuma finalmente il ruolo di "**volano dello sviluppo**".

Prima di entrare nel merito del documento governativo, la CISAL non può non richiamare l'attenzione del Governo sulle seguenti considerazioni:

- a) "**una vera rivoluzione della pubblica amministrazione**" non può prescindere dalla assoluta necessità di eliminare qualsiasi interferenza, anche indiretta, della **politica** nella gestione;
- b) da oltre cinque anni i lavoratori del pubblico impiego sono privati, per legge, non solo dei **rinnovi contrattuali** con le intuibili conseguenze economiche sia attuali, sia sui **trattamenti pensionistici**, ma anche colpiti da tagli delle risorse destinate al **salario accessorio**. E ancora, dalla **spending review**, dal blocco del **turn over**, dalla riforma delle **pensioni**, dalla **mobilità**, dai prepensionamenti e dalla paventata messa in disponibilità;
- c) non figurano riferimenti, nel documento governativo, alle Regioni ed agli Enti locali. E' indispensabile prevedere un esplicito raccordo;
- d) non sarebbe corretto chiedere ai circa 3.200.000 lavoratori pubblici nella richiamata situazione di grande difficoltà economica, senza prospettare loro la ripresa della contrattazione, previa, ovviamente, la garanzia del reperimento di concrete risorse (*investimenti, appunto*) con la prossima legge di stabilità.

NEL MERITO DELLE PROPOSTE:

1. *Trattenimento in servizio*
2. *Modifica dell'istituto della Mobilità volontaria e obbligatoria*
3. *Esonero dal servizio*
4. *Agevolazione del part-time*
5. *Limiti ai compensi dell'alta burocrazia*
6. *Mansioni assimilabili*
7. *Turn over*

Rispetto a tali punti, la CISAL esprime in linea di massima un cauto consenso. Necessaria, tuttavia, una riflessione di fondo circa gli obiettivi da perseguire. Un generale processo di armonizzazione degli ordinamenti delle varie categorie di personale, infatti, implicherebbe una revisione dell'attuale impianto della contrattazione collettiva oltre che di alcune norme del d. lgs. 165/01. In particolare per i processi di mobilità e per la mancanza di specifiche tabelle di equiparazione.



8. *Permessi sindacali*

La CISAL è disponibile al confronto sulla specifica questione dei permessi sindacali nell'ambito del più generale problema delle garanzie delle libertà sindacali.

9/10 Introduzione del Ruolo unico dirigenza. Abolizione delle fasce per la dirigenza, carriera basata su incarichi a termine.

La CISAL è disponibile ad un riesame dell'attuale ruolo unico anche nel quadro di una revisione organica dell'intero meccanismo remunerativo. La retribuzione va strettamente collegata al livello di responsabilità, nonché all'effettiva produttività, comunque verificabile. A tale logica devono corrispondere anche le carriere speciali. Per gli incarichi a termine si ritiene necessario prevedere una verifica periodica della professionalità del dirigente.

11. Possibilità di Licenziamento per il dirigente che rimane privo di incarico oltre un certo termine.

Prevedere anche, in alternativa, il ricollocamento nelle qualifiche funzionali.

12. Valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell'andamento dell'economia.

13. Abolizione Segretari comunali.

14. Rendere più rigoroso il sistema di incompatibilità dei magistrati amministrativi.

L'incompatibilità deve essere assoluta ed estesa a tutte le figure dell'alta burocrazia e della dirigenza pubblica; inoltre si devono rivedere le deroghe alla compatibilità tra lavoro alle dipendenze di enti pubblici e possibilità di esercizio della professione privata per professori universitari e medici.

Anche su questo "blocco" di proposte la CISAL esprime un consenso di massima.

Vi è, come detto, il problema di una generale riforma della Dirigenza pubblica e della disciplina del trattamento economico della stessa. Ebbene, non vi è dubbio che il rapporto retribuzione/risultato debba essere, per i dirigenti, particolarmente stringente in modo da collegare la retribuzione e la carriera alle specifiche responsabilità degli incarichi affidati, nonché agli altrettanto specifici obiettivi da raggiungere e, ovviamente, da verificare. A questa logica non possono essere sottratte le "carriere speciali" (ovvero i non contrattualizzati) per le quali deve essere abrogata la deroga che rende alle stesse inapplicabile il Decreto Legislativo 165/01 e che pertanto dovrebbero



essere, almeno per quanto riguarda diplomatici, prefettizi, avvocatura dello stato, dirigenza penitenziaria e militari, completamente ricondotti alla disciplina di "diritto comune" dell'intero pubblico impiego.

Analogamente l'istituto dell'incompatibilità deve trovare ampia e diffusa applicazione, certamente per la categoria dei magistrati amministrativi, ma anche per la restante dirigenza pubblica, sia essa contrattualizzata o meno.

15. Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni.

Il punto è condiviso e dovrebbe essere sviluppato in sede di contrattazione intercompartimentale al fine di garantirne l'omogenea applicazione tra lavoratori appartenenti ad amministrazioni diverse.

La CISAL, peraltro, ritiene necessario, sul problema posto dal Governo, estenderne la portata in direzione dell'obiettivo di un vero e proprio welfare aziendale.

16. Riorganizzazione strategica della ricerca pubblica, aggregando gli oltre 20 enti che svolgono funzioni simili, per dare vita a centri di eccellenza. Gestione associata dei servizi di supporto per le amministrazioni centrali e locali (ufficio del personale, per la contabilità, per gli acquisti, ecc.).

17. Gestione associata dei servizi di supporto delle Amministrazioni Centrali e Locali (ufficio del personale, per la contabilità, per gli acquisti, etc.)

18. Riorganizzazione del sistema delle Autorità Indipendenti.

19. Soppressione della Covip.

20. Centrale unica per gli acquisti per tutte le forze di polizia.

Anche in questo caso trattasi di proposte in linea di massima condivisibili, rispetto alle quali, tuttavia, appaiono generiche le modalità di attuazione. Tutto ciò che comporta razionalizzazione e diminuzione della spesa, ad avviso della CISAL, va perseguito.

A puro titolo esemplificativo, si mette in discussione l'attuale modalità di funzionamento delle Autorità Indipendenti: esse sono un modello alternativo a quello ministeriale; in tal senso dovrebbero garantire più efficienza, più indipendenza, più rendimento dal punto di vista del rapporto costi/benefici, ed invece non è così. Basti pensare alle spese per le retribuzioni che, nel rapporto pro capite, sono notevolmente superiori a quelle dei Ministeri, senza considerare, anche in questo caso, i costi per benefit, affitti ecc. ecc. Inaccettabile, infine, l'attuale metodo di selezione del personale.

Ed ancora: il modello della centrale unica dei servizi è senz'altro convincente.



Va detto, tuttavia, in proposito, che le resistenze rispetto allo stesso vengono dall'interno delle Amministrazioni, in modo particolare da quelle che operano nei settori Sicurezza e Difesa.

21. *Abolizione del concerto e dei pareri tra ministeri, un solo rappresentante dello Stato nelle conferenze di servizi, con tempi certi.*
22. *Leggi auto applicative.*
23. *Controllo della Ragioneria Generale solo sui profili di spesa.*
24. *Divieto di sospendere il procedimento amministrativo e di chiedere pareri facoltativi salvo casi gravi.*
Anche in questo caso si tratta di obiettivi di semplificazione normativa e amministrativa, in via di principio condivisibili.
25. *Censimento di tutti gli enti pubblici.*
26. *Una sola scuola nazionale dell'Amministrazione.*
27. *Accorpamento di ACI, Pra e Motorizzazione.*
28. *Riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio (es. ragionerie provinciali e sedi regionali Istat) e riduzione delle Prefetture a non più di 40.*
29. *Eliminazione dell'obbligo di iscrizione alla CCIAA.*
30. *Accorpamento delle sovrintendenze e gestione manageriale dei poli museali.*
31. *Razionalizzazione delle autorità portuali.*

Premesso che presso l'ARaN esiste già un dettagliato censimento di tutti gli enti in cui operano dipendenti pubblici in regime di contrattualizzazione e che la CISAL condivide sia la proposta di unificazione delle Scuole superiori della PA, sia le perplessità sull'attuale ruolo delle Camere di Commercio, va detto che la materia dell'organizzazione periferica degli uffici statali è argomento complesso che richiede un adeguato approfondimento.

Rispetto ad essa vi è la massima disponibilità al confronto e alla proposta.

Per sintetizzare, la riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio può avvenire secondo due modelli:

**** il primo** implica la creazione di Uffici Territoriali unici dello Stato (che non siano, tuttavia, una riproposizione delle attuali Prefetture) in cui unificare i servizi all'utenza attualmente prestati dalle articolazioni periferiche di vari ministeri (*Interno, Lavoro, Trasporti per fare i principali esempi*); tali uffici eserciterebbero competenze amministrative ordinarie, assorbirebbero tutto il personale degli Uffici periferici interessati e sarebbero affidati a dirigenti appartenenti al ruolo unico;



**** il secondo**, invece, passa per il trasferimento delle competenze amministrative attualmente esercitate dalle Prefetture ad altre amministrazioni.

Come, ad esempio :

1. accorpate gli Uffici di Ragioneria delle Prefetture, oggi denominati "Servizio Contabilità e gestione Finanziaria" con le Ragionerie territoriali dello Stato, a cui dovrà essere affidata anche la gestione associata dei servizi di supporto per le amministrazioni centrali e locali (*personale, contabilità e acquisti*), nonché i servizi in materia di cartelle esattoriali;
2. trasferire al ministero dei trasporti o ad un eventuale nuovo Ente competente in materia, tutti i servizi attinenti ai veicoli sequestrati e confiscati;
3. trasferire ai Tribunali tutte le competenze in materia di depenalizzazione;
4. trasferire alle questure tutte le competenze in materia di polizia amministrativa, ordine pubblico e sicurezza. In particolare trasferire alle questure il personale delle Prefetture, in modo da restituire alle competenze di istituto il personale della Polizia di Stato ad oggi impropriamente impegnato in competenze amministrative.

32. *Modifica del codice degli appalti pubblici.*

33. *Inasprimento delle sanzioni nelle controversie amministrative a carico dei ricorrenti e degli avvocati per le liti temerarie.*

34. *Modifica della disciplina della sospensione cautelare del processo amministrativo, udienza di merito entro 30 giorni in caso di sospensione cautelare negli appalti pubblici, condanna automatica alle spese nel giudizio cautelare se il ricorso non è accolto.*

35. *Riforma delle funzioni e degli onorari dell'Avvocatura Generale dello Stato.*

Anche questo pacchetto è condivisibile.

Premesso che sarebbe opportuno abolire la bipartizione tra GA e GO, con confluenza della magistratura amministrativa nei ruoli di quella ordinaria e che le norme contro le "tecniche processuali di rallentamento" dovrebbero essere inasprite anche rispetto alla giustizia ordinaria, si è già evidenziato come il rapporto di lavoro degli avvocati dello Stato debba essere contrattualizzato e uniformato con quello degli altri avvocati operanti negli enti pubblici.

Deve, altresì, essere stabilito un rigido regime di incompatibilità.

36. *Riduzione delle aziende municipalizzate.*



La gestione delle municipalizzate è, in linea di massima, fallimentare.

Tali aziende, infatti, hanno aumentato i costi della PA, spesso senza incrementare l'efficienza del servizio. Rappresentano forse l'esempio più deleterio di come la politica continui ad interferire in modo non virtuoso sulla P.A.

Una prima misura dovrebbe essere quella di ricondurre il trattamento economico dei dipendenti delle municipalizzate, a tutti i livelli (*manager compresi*) entro i limiti oggi previsti dal CCNL del comparto Regioni Autonomie Locali.

Analogamente l'organico delle municipalizzate, da costruire su reali fabbisogni, dovrebbe trovare un limite verificabile dagli organi di controllo contabile.

37. *Introduzione del PIN del cittadino: dobbiamo garantire a tutti l'accesso a qualsiasi servizio pubblico attraverso un'unica identità digitale.*

38. *Trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche: il sistema Siope diventa "open data".*

39. *Unificazione e standardizzazione della modulistica in materia di edilizia e ambiente.*

40. *Concreta attuazione del sistema della fatturazione elettronica per tutte le amministrazioni.*

41. *Unificazione e interoperatività delle banche dati.*

42. *Dematerializzazione dei documenti amministrativi e loro pubblicazione in formato aperto.*

Sono tutti aspetti che evidenziano il ritardo nell'adeguamento tecnologico della P.A. e che rappresentano, ad avviso della CISAL, altrettanti capi di accusa per Politici ed alti burocrati, spesso non in grado nemmeno di comprendere l'importanza e il funzionamento delle potenzialità offerte dall'informatizzazione.

Altri ritardi, inoltre, hanno una matrice ancora più sospetta: si veda il caso delle inaccettabili condizioni in cui versano le cancellerie giudiziarie.

43. *Accelerazione della riforma fiscale e delle relative misure di semplificazione*

La CISAL ha già presentato da ben 5 anni una proposta organica di riforma fiscale, fondata sulla detraibilità (parziale e/o totale) di tutte le spese sostenute in ambito familiare con il chiaro obiettivo sia di combattere l'evasione da mancata fatturazione/emissione di scontrino fiscale, sia di limitare al massimo la circolazione di moneta contante implementando i pagamenti con bancomat.



La proposta è fondata sull'introduzione nel sistema fiscale del principio del "contrasto di interessi" e costituirebbe una forte deterrenza all'evasione se non addirittura l'eliminazione del fenomeno.

44. *Obbligo di trasparenza da parte dei sindacati: ogni spesa on line.*

E' una proposta che non preoccupa la CISAL. La si vorrebbe, tuttavia, realizzata nell'ambito di un progetto più organico, a partire dall'approvazione dell'art.39 della Costituzione che conferirebbe alle OO.SS. titolari di contrattazione – oggi semplici associazioni di fatto – personalità giuridica di diritto privato.