



## VALUTAZIONI SUI DOCUMENTI DEL MINISTRO BRUNETTA

### LA CONDIZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Da almeno 20 anni i Governi che si sono succeduti in Italia hanno ritenuto di dover intervenire sulla P.A., con i medesimi obiettivi ma senza miglioramenti, nei confronti dei cittadini, utenti dei servizi erogati dalla P.A. attraverso i suoi dipendenti.

La privatizzazione del rapporto di lavoro, 1993, ha consentito di procedere a passi spediti verso un vero e proprio smantellamento delle funzioni pubbliche.

Cancellare, come è stato fatto, il rapporto, questo sì privilegiato, che avevano i dipendenti pubblici con lo Stato ( un tempo i dipendenti pubblici prima di essere assunti dovevano giurare fedeltà allo Stato) di tipo esclusivo, ha consentito di equiparare il loro rapporto a quello di qualsiasi altro lavoratore dipendente, lasciando inalterate le responsabilità, amministrative ma anche penali, che continuano a pesare sul dipendente pubblico nel suo rapporto con gli utenti.

Nel corso di questi 20 anni ci sono stati , al contrario, riunificazioni, separazioni, spaccettamenti e accorpamenti delle Amministrazioni, operazioni funzionali a creare spazi ai componenti del Governo di turno e non già a migliorare la funzionalità della P.A..

L'accorpamento del Ministero della Salute al Lavoro e Welfare, accorpate il Ministero dei Trasporti con quello dei Lavori Pubblici unitamente alla Motorizzazione e quello delle Telecomunicazioni allo Sviluppo Economico significa davvero riorganizzare la P.A.?

Crediamo di poter individuare delle criticità che possono ben mettere in evidenza quelli che, a nostro avviso, debbano essere i punti di partenza ineludibili, per una svolta reale nella gestione della pubblica amministrazione che abbia come obiettivo reale il servizio pubblico e non la mera logica dei tagli alle spese e delle compatibilità economiche:

- **Il blocco delle assunzioni ad oltranza**, ha prodotto elevatissime carenze di organico con la conseguente immissione di centinaia di migliaia di lavoratori precari, per sopperire e far fronte alle necessità di personale indispensabile e nella grande maggioranza dei casi per continuare a svolgere funzioni primarie nelle Amm.ni di appartenenza.
- Basta pensare a quanto è accaduto nei Comuni: centinaia di migliaia di lavoratrici e lavoratori precari, in servi essenziali, ( ne è esempio emblematico il Comune di Roma con 4000 dipendenti a tempo indeterminato e 8000 tra contratti giornalieri e a tempo determinato ed un numero elevatissimo di convenzioni con nidi privati) per cercare di far fronte ai servizi educativi materno - infantili, addirittura con contratti giornalieri ( un po' come si fa nell'edilizia con i lavoratori immigrati che ogni giorno stazionano davanti agli "smorzi" delle città italiane) ma anche in uffici strategici come Tecnici e Tributi ,o anche nella sanità, nei servizi sociali, nell' assistenza o soccorso (ad es. Croce Rossa Italiana e VV.FF.), casi in cui il precariato si è storicizzato, come anche nel caso degli LSU, con situazioni limite non però infrequenti dove il numero dei precari pareggia o supera quello degli stabili. Su questo punto riteniamo improcrastinabile portare a compimento il processo di stabilizzazione del precariato, in tutte le sue forme contrattuali (interinali, co.co.co., lsu, borsisti, ricercatori, ecc..) per rendere giustizia di un fenomeno certo non voluto dagli oltre 300.000 precari che in questi anni hanno garantito la funzionalità dei servizi e che con una sanatoria generalizzata



consentirebbe di consolidare negli organici delle pubbliche amministrazioni professionalità acquisite e riconosciute, per le quali non riteniamo accettabile la logica dell' "usa e getta" né quella della "guerra tra poveri": chi ci rimetterebbe sarebbero anche la pubblica amministrazione, con la perdita di giovani professionalità, e l'utenza .

- **Le esternalizzazioni indiscriminate** che non hanno portato aumento nella qualità dei servizi ma a verificabili lievitazioni di costi per la collettività; esempi concreti possono essere le Aziende ospedaliere, dove sono stati esternalizzati servizi centrali come quelli infermieristici e non solo si usano i lavoratori precari, ma si procede con appalti del tutto particolari: si mettono sul mercato i servizi di pulizia, e le Ditte e/o Cooperative vincitrici degli appalti impiegano, d'accordo con le Aziende Ospedaliere, invece i propri lavoratori nei servizi infermieristici e nelle Camere Operatorie dei grandi Policlinici e Ospedali italiani. Come i servizi informatici, vigilanza, call center, ecc. dove è ormai evidente che non solo spesso i costi lievitano ma che, laddove questo non accade è solo perché si scaricano sui dipendenti delle ditte e coop. appaltatrici i costi sia in termini di salario che di sicurezza e diritti oppure sulla collettività in termini di riduzione della qualità del servizio, con implicazioni anche al limite della legalità nei casi di subappalto.
- **privatizzazioni di funzioni pubbliche primarie** per le quali forti sono i rischi di mancata tutela della privacy o di possibili subordinazioni a interessi del tutto privati nella gestione delle informazioni e delle utenze come i servizi di data entry, quelli per cui è previsto l'accesso a banche dati sensibili e a informazioni legate alla gestione di dati fiscali, previdenziali o giudiziari.

Dare in appalto gli Uffici Tecnici dei Comuni e addirittura le funzioni catastali che dall' Agenzia del Territorio sono passate ai Comuni che a loro volta le cederanno a privati non rischia di significare realisticamente porre nelle mani delle organizzazioni criminali o di grandissimi speculatori l'intero territorio comunale o regionale che invece dovrebbe rimanere nelle mani "pubbliche" in una logica di elevata professionalità e assoluta garanzia per il cittadino?

Anche i servizi apparentemente meno appetitosi sono stati venduti, FinMeccanica ha vinto la gestione dei servizi informatici della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Come non pensare all'Inpdap che, dopo aver esternalizzato i servizi informatici, ha fatto un altro appalto per il controllo del rispetto del Capitolato d'appalto da parte della Società che aveva vinto l'appalto dei servizi informatici.

Pensiamo di poter affermare che in questi anni da un lato si è proceduto a ristrutturazioni e riorganizzazioni della P.A., dall'altro se ne è costruita in parallelo un'altra ma interamente privata e che in questi venti anni la P.A. è stata trasformata e adattata alle necessità di mercato per i privati mentre i servizi si sono ridotti, la loro qualità notevolmente peggiorata e i costi sono amplificati a dismisura.

"In Italia il rapporto tra spesa sociale e Pil si mantiene oltre un punto percentuale al di sotto della media europea e comunque ben distanziato dal livello raggiunto nei maggiori Paesi della Comunità : Francia (29%) e Germania (28,4%), ad oggi in Europa le prestazioni sociali di previdenza, sanità e assistenza assorbono mediamente quasi il 27% del Pil"



E' quanto è emerso dagli incontri promossi a Euro.pa dall'Inpdap in questi giorni alla Fiera di Rimini.

Il risparmio da Lei ipotizzato sulla P.A. potrà essere realizzato in primo luogo andando ad eliminare drasticamente consulenze e appalti

Questi sono i due ambiti in cui la spesa è lievitata oltre ogni limite.

Sebbene importante, la Sua iniziativa di pubblicare l'elenco dei Consulenti, le loro retribuzioni, le professionalità ed i motivi e le necessità della loro consulenza, non risolve il problema dell'attivazione delle enorme numero di consulenze nella P.A.

I dipendenti pubblici, nella grande maggioranza, assolvono alle proprie funzioni, pur non avendo avuto opportunità costanti di formazione né di aggiornamento, e non perché non siano state stanziare risorse per questo, ma perché la Formazione nella P.A. è divenuta strumento premiale e non opportunità concreta di avanzamento professionale.

Ci sono preziosissime ed importanti professionalità in tutte le Amministrazioni Pubbliche. Da tempo ormai, non viene neppure operata una verifica sui dipendenti interni, prima di procedere all'attivazione di consulenze.

Il rischio che le consulenze diventino il prodotto di clientele è forte e reale.

Sarebbe utile e necessario fare i conti di tutte le consulenze, verificare attentamente quante risorse sono state utilizzate, da almeno dieci anni a questa parte, per retribuire profumatamente attività che tranquillamente potevano essere svolte da dipendenti pubblici, Dirigenti e personale.

E' davvero necessario pagare un consulente esterno per fargli svolgere funzioni di Capo del Personale per esempio negli Enti Locali o nella Sanità o nella Ricerca?

Certo questo non risolve il problema del funzionamento della P.A. ma sicuramente costituisce un primo passo verso il recupero di risorse necessarie invece al miglioramento dei servizi.

Le esternalizzazioni e quindi gli appalti sono l'altro grande buco nero. E' ormai facilmente documentabile che le esternalizzazioni non hanno prodotto alcun miglioramento nella quantità e qualità dei servizi ma solo aumento esponenziale delle risorse pubbliche.

Quale la logica che determina l'affidamento a società private e/o cooperative ( che tra l'altro continuano ad utilizzare gli strumenti e i mezzi della P.A.e che quasi sempre utilizzano forme gravissime di flessibilità e precarietà del rapporto di lavoro) di funzioni primarie ed essenziali come l'assistenza sociale, i servizi materno-infantile, i servizi infermieristici nella Sanità, i servizi informatici, l'attività di controllo della viabilità e mobilità territoriale, etc. se non quella di togliere funzioni ai dipendenti pubblici per poi procedere alla loro espulsione dalla P.A.

E' esemplare in questo senso l'attività " intramoenia" negli Ospedali: questa attività ormai si svolge al posto di quella "normale", gli strumenti di indagine per visite specialistiche si usano la mattina per visite intramoenia invece che per la normale attività di assistenza sanitaria .

E' chiaro che in questo modo sarà praticamente impossibile ridurre le famose liste di attesa, probabilmente l'obbiettivo è proprio questo , costringere gli utenti all'utilizzo del canale semiprivato per accedere più celermente all'assistenza sanitaria.

La soluzione rischia di essere quasi banale nella sua semplicità: far funzionare a pieno



ritmo le strutture pubbliche, durante tutto l'arco della giornata, verificandone carenze, funzionalità e stato di tecnologia, adeguare gli organici, stabilizzare il personale precario e ovviamente adeguare le retribuzioni al lavoro da svolgere .

La montagna di risorse utilizzate per consulenze e esternalizzazioni avrebbero consentito di colmare le enormi carenze di organico di tutte le Amministrazioni, bloccato l'utilizzo di centinaia di migliaia di lavoratori precari, costretto la Dirigenza a provvedere ad una seria organizzazione del lavoro, fino ad oggi del tutto inesistente, consentito una Formazione costante realizzata da formatori interni alle amministrazioni e non appaltata a società varie.

## **STRUMENTI**

Avviare un processo serio di riorganizzazione che porti al funzionamento della P.A. nella sua "produzione di servizi" ai cittadini, significa quindi rilanciare e fortificare la struttura portante, la P.A. appunto, di quel po' che resta dello Stato Sociale nel nostro Paese.

### **Rendere concreta l'indipendenza della Dirigenza dalle forze politiche e da quelle sindacali.**

E' uno dei punti centrali per sottrarre la funzionalità della P.A. a logiche clientelari e di potere. In questo senso il famoso spoils-system deciso da un Governo di centro-sinistra, conferma la funzione deviata di una Dirigenza, alta e altissima, che deve essere garanzia per le varie maggioranze di Governo e non per la funzionalità dei servizi, insomma con lo spoils system la Dirigenza deve rispondere alla politica e non ai cittadini.

D'altronde è innegabile che, ad ogni cambio di governo, si assiste al giro di dirigenti che passano da una Amministrazione all'altra senza soluzione di continuità, a prescindere da competenze e professionalità.

L'abolizione dello spoils-system costituisce un primo passo verso l'assunzione di responsabilità reali e dirette da parte dei Dirigenti della P.A., in tutte le Amministrazioni di tutti i Comparti, nei confronti dei cittadini.

Verificare, sulla base della massima trasparenza e obbiettività, competenze, professionalità, esperienze lavorative, che non devono necessariamente provenire dal lavoro privato, anzi il contrario, costituisce la base minima per tentare di cambiare rotta.



### **Inserire tra i compiti primari della Dirigenza l'Organizzazione del lavoro.**

Affinchè non sia l'ennesima enunciazione, è necessario inserire tra gli elementi di valutazione dei dirigenti a tutti i livelli, una articolata e documentabile verifica dell'organizzazione del lavoro. Questo è un elemento centrale per poter verificare la funzionalità di ogni ufficio pubblico e la vera capacità, compreso il rapporto con i dipendenti e la capacità di esaltare singole attitudini, dei dirigenti preposti.

Organizzazione del lavoro che dovrà tenere conto degli strumenti e mezzi a disposizione, dell'organico e delle professionalità, per progettare il piano di partenza minimo, con gli obiettivi raggiungibili in quella condizione; evidenziare e predisporre le necessità economiche, strumentali e di personale per il raggiungimento di ulteriori obiettivi dovrà essere il passo successivo.

(per esempio, non evidenziare con forza che, da tempo ormai, presso il Tribunale di Roma manca addirittura la carta per fotocopie è una grave responsabilità della Dirigenza che invece dovrebbe essere il primo soggetto a porre con determinazione il problema degli strumenti minimi).

Questo consentirebbe un quadro generale ma approfondito delle condizioni concrete delle varie Amministrazioni ed evidenzerebbe molti parametri: organici, professionalità, strumentazioni e molto altro.

E' davvero difficile immaginare che su propria decisione i dipendenti possano stare senza lavorare, così come si racconta da quando è partita la campagna pro- opinione pubblica e contro i dipendenti a favore della ulteriore esternalizzazione e privatizzazione delle funzioni pubbliche.

### **Applicare gli strumenti di controllo già esistenti nella P.A. senza inventarne altri.**

Mentre sono stati decisamente inaspriti tutti gli strumenti di controllo per i dipendenti, non abbiamo rilevato, nella Sua documentazione, niente di simile nei confronti dei Dirigenti che vengano meno alle proprie responsabilità. Ne è un esempio la vicenda "malattia"; da anni ormai la malattia è ampiamente regolata da norme, Contratti nazionali, contratti integrativi e circolari applicative, ma lo strumento del controllo medico rimane nella discrezione dei dirigenti che possono decidere se e per quali lavoratori attivarlo; questo comportamento trasforma uno strumento di controllo in uno strumento di potere che viene utilizzato per colpire qualcuno e proteggere altri.

Certo è che il controllo sui dipendenti pubblici è competenza dell'Amministrazione e non di soggetti estranei, come per esempio i medici, la cui responsabilità, anche penale, riguarda solamente la salute e la cura degli utenti.

Riguardo all'inasprimento dei codici disciplinari per il personale, ci sembra che proprio con gli ultimi contratti chiusi – il biennio 2006-2007 – sia stato realizzato.

Ci sembra davvero fuori misura e soprattutto inutile - se non nel confermare con forza l'instaurazione di un clima gerarchico, quasi di tipo militare, dove si fa leva sulla sottomissione piuttosto che sulla collaborazione – per esempio, punire l'alterco tra colleghi con 6 mesi di sospensione.

Quale effetto positivo, rispetto alla qualità e quantità dei servizi, produce questo inasprimento? Qualche esempio: per un infermiere, lavorare per due turni di seguito, a causa della carenza di



personale, mai abbassando i livelli di responsabilità e professionalità, non ci pare proprio una condizione di tranquillità; oppure le insegnanti di nidi e scuole materne, costrette a lavorare con carenze ormai croniche di organico, con colleghe precarie che cambiano ogni giorno, soprattutto con responsabilità enormi per la presenza di utenti - minori , con un numero di bambini che non consente certo di svolgere la funzione di educatrici, ma al massimo di accudire i bambini nelle funzioni fisiologiche.

## **Sistemi di valutazione e produttività**

Anche su questo terreno è difficile pensare a nuove soluzioni.

Da anni non meno del 40% della retribuzione contrattuale è destinata al salario variabile.

I Contratti Collettivi Nazionali e Integrativi ne sono ampissima documentazione.

Sistemi rigidi di valutazione sono ormai operativi da tempo in tutte le Amministrazioni, dalle Agenzie Fiscali, agli Enti previdenziali, agli Enti locali, Sanità etc.

Ma i sistemi di valutazione della produttività sono possibili nella P.A.

Con quali strumenti si può verificare la produttività prodotta in un settore dove ad essere prodotti sono i servizi?

Nella sanità i parametri di valutazione possono essere, per esempio, il numero degli interventi chirurgici eseguiti, il numero delle risoluzioni delle malattie, il numero e i giorni di ricovero, il numero delle visite ambulatoriali, il numero delle ambulanze in circolazione oppure il tempo impiegato per liberare le barelle nei Pronto Soccorso degli Ospedali;

Negli Enti Locali, il parametro può essere il numero dei bambini che ogni giorno frequentano la scuola, o il numero dei certificati anagrafici rilasciati, o forse il numero delle multe inflitte agli automobilisti indisciplinati; nella Ricerca, la quantità di esperimenti effettuati, quelli andati a buon fine, oppure il numero di nuovi virus scoperti; nella Scuola il numero degli studenti promossi, il numero degli abbandoni scolastici, il numero di Consigli di classe o di Istituto; negli Enti Previdenziali il numero delle pensioni accreditate o quello delle ricongiunzioni effettuate; nei Ministeri , il numero delle ispezioni effettuate dal Ministero del Lavoro, in quello dei Beni Culturali il numero dei visitatori dei Musei e in quello della Giustizia il numero dei processi, il numero dei reclusi o quelli in uscita.

Potremmo continuare all'infinito!

Il problema quindi è di altra natura; attiene ad una funzionale organizzazione del lavoro, alla volontà di massicci investimenti in questo settore fondamentale per il nostro Paese, alla riqualificazione e aggiornamento costante del personale, alla attivazione concreta di relazioni tra Amministrazioni che concorrono allo svolgimento delle stesse funzioni

Per quanto riguarda, per esempio, la sicurezza nei luoghi di lavoro, le Amministrazioni coinvolte sono 5, l'Inail, il Ministero del Lavoro, il Servizio Sanitario Nazionale, i Vigili del Fuoco, l'Ispels; che non operano in condizione di coordinamento a 360° e questo frammenta l'intervento tanto da provocare ispezioni "settoriali" in un certo numero di Aziende e assenza di controlli in altre.

Va aggiunto, che con diversi e pesanti provvedimenti, i Governi precedenti hanno operato tagli consistenti alle risorse destinate all'attività di Ispezione.



## Riforma della Contrattazione Collettiva

La revisione dell'attuale assetto contrattuale con l'abolizione dei bienni economici, non potrà che aggravare la condizione economica del lavoro dipendente e quindi anche quello dei dipendenti pubblici.

Prima dell'Accordo sulla Politica dei Redditi del 92/93, il triennio contrattuale era accompagnato dalla scala mobile, strumento di tutela delle retribuzioni.

Successivamente, l'introduzione dei due bienni economici, in un qualche modo, è stato un tentativo di tutela dall'erosione del potere d'acquisto delle retribuzioni.

Il ritardo cronico con cui vengono rinnovati i CCNL rende ancora più concreta l'emergenza salariale nel nostro Paese. Ci riferiamo, ad esempio all'ultimo rinnovo: il primo biennio 2006-2007 è stato rinnovato tra la fine del 2007 e i primi mesi del 2008, rimangono ancora in alto mare, con oltre 30 mesi di mancato rinnovo, Università, Ricerca, Presidenza del Consiglio dei Ministri, e tutte le Aree della Dirigenza.

Per il biennio 2008 -2009 non ci sono risorse stanziare se non l'indennità di vacanza contrattuale per il 2008.

In questo quadro il ruolo dell'A.r.a.n non è assolutamente indifferente, anzi.

L'Agenzia non ha autonomia decisionale, ma piuttosto assolve ad una funzione notarile tra Governo, Comitato intersettoriale, Comitati di Settore che produce notevoli ritardi nella stessa chiusura dei rinnovi contrattuali.

Tanto varrebbe ritornare a fare i contratti al Ministero della Funzione Pubblica.

La stessa composizione dell'Agenzia ipotizza fortemente il ruolo super partes che invece l'Agenzia dovrebbe avere.

Ad ogni cambio di Governo si assiste a modifiche dei Comparti di Contrattazione.

Nel 1998 si è definito un assetto, cambiato nel 2001 con l'avvento del nuovo Governo, il Comparto Ministeri è stato spaccettato dando vita al Comparto Agenzie Fiscali e al Comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Durante la trattativa all'Aran per definire l'Accordo sui Comparti di Contrattazione, 2007, sono state avanzate ulteriori proposte di modifica all'attuale assetto e cioè il transito del Comparto Afam in quello dell'Università.

La questione però non può essere affrontata sulla base di necessità di qualche soggetto, politico o sindacale che sia, ma basata sull'analisi articolata dei reali benefici di funzionalità ma anche delle specificità dei Comparti che scaturirebbero da un accorpamento piuttosto che da un altro.

Roma 10.6.2008

p/ Direzione Nazionale  
Federazione RdB-CUB P.I.  
Paola Palmieri