

ANALISI E PROPOSTE PER MODIFICARE IL
MODELLO CONTRATTUALE PER GLI ENTI LOCALI
BOZZA PER LA DISCUSSIONE

L'intesa contrattuale dello scorso 11 aprile ha confermato e se possibile consolidato alcuni limiti che si sono sedimentati nelle procedure per la definizione del contratto del comparto Regioni – Autonomie Locali; limiti la cui conseguenza contribuisce a determinare un notevole allungamento dei tempi necessari alla sottoscrizione del contratto, arrivando oramai a ritardi che oltrepassano le naturali scadenze.

D'altronde, se per più tornate contrattuali i rinnovi vengono effettuati con oltre due anni di ritardo la traduzione pratica è che c'è una patologia di sistema che va affrontata.

Questo documento, come preannunciato in quello della categoria approvato in conferenza di organizzazione, si pone l'obiettivo di aprire una discussione nell'organizzazione sulle modifiche da apportare al modello contrattuale del comparto Regioni – Autonomie Locali, naturalmente, siamo consapevoli che ci troviamo alla vigilia di un confronto con il Governo e con la Confindustria sulla modifica del modello generale, tuttavia la nostra valutazione è che a prescindere da quello che sarà l'approdo del confronto confederale, esiste per noi un problema specifico da affrontare e risolvere.

La costruzione del ragionamento, il perimetro all'interno del quale si svolge e si sviluppa e la costruzione delle azioni necessarie al cambiamento devono presupporre un'analisi di scenario sulle riforme che, presumibilmente, investiranno il sistema delle Autonomie Locali, il modello contrattuale deve reggere alle condizioni determinate dallo scenario tentando di trasformare i vincoli in opportunità.

L'analisi però deve iniziare dalla situazione attuale, dal bilancio dell'attività svolta, dalle condizioni e dalle dinamiche, dallo scenario relativo ai processi riformatori, dalle intrusioni ed i tentativi di strumentalizzazione.

L'attuale iter contrattuale è definito dal D.Lgs 165/01 (che raccoglie in testo unico i decreti legislativi emanati nel quasi decennio precedente, il primo fu del 1993) modificato successivamente dalle leggi finanziarie, e trae origine da una grande stagione di riforme avviata agli inizi degli anni '90 del secolo scorso.

Poiché spesso le stagioni si ripetono, ed i comportamenti sono come se fossimo un paese senza memoria vogliamo ricordare con quali presupposti si diede avvio a quella stagione di riforme.

Verso la fine degli anni '80 il lavoratore pubblico veniva definito assenteista, c'erano famosi politici dell'epoca che si nascondevano dietro i

cespugli per fotografare coloro i quali uscivano a fare la spesa o andare al bar; il parlamento, invece, non li seguì in tali comportamenti ma esercitò il suo ruolo naturale: istituì una commissione d'inchiesta sullo stato della Pubblica Amministrazione.

L'inchiesta e la stesura della relazione fu affidata a Massimo Severo Giannini, il quale concluse la relazione con la seguente provocazione:

- Per lo stato in cui versa l'organizzazione della Pubblica Amministrazione il lavoratore assenteista è quello che produce minori danni perché non consuma energia, telefono ecc...

Insomma un'impostazione lontanissima dagli attuali teorici dei lavoratori nullafacenti.

Paradossalmente il 2001 è anche l'anno dell'emanazione del titolo V della Costituzione e quindi per ironia della sorte potremmo semplificare affermando che, l'esigenza di individuare nuovi interlocutori ed un iter semplificato nasce proprio quando si è raccolto in testo unico le norme sul lavoro pubblico.

Ma il titolo V, per quanto ancora non applicato completamente con l'emanazione di leggi successive, ha determinato uno spartiacque per quanto riguarda i rapporti istituzionali tra i vari livelli di Governo, difficile pensare che un tale processo non avesse interessato anche lo strumento principale del nostro agire: il CCNL.

Il luogo di analisi e valutazione sulla modifica costituzionale non è, evidentemente, questo documento, in proposito materiale ne è stato prodotto più che a sufficienza.

Quello che ci interessa è verificare se, e noi crediamo che lo sia, è in corso una degenerazione di sistema che rischia di coinvolgere perfino il primo livello di contrattazione, avvalorando le tesi di coloro i quali pensano al superamento dello stesso.

Il contratto nazionale di lavoro, oltre alla tutela e/o distribuzione del reddito di un paese e dei diritti degli operatori, è anche uno degli strumenti che regolano l'organizzazione ed il funzionamento, nel nostro caso, di quel livello di governo; ma se arriva con estremo ritardo, se si rinvia la parte normativa, se il sistema di classificazione non si adegua alle esigenze, se le risorse sono sempre scarse e ne "obbligano" la scelta di distribuzione, diventa veramente facile dare argomenti a chi teorizza la dissoluzione dei corpi sociali intermedi, magari perché eletto direttamente dal "popolo".

Se lo strumento contrattuale diventa "vecchio" è soggetto a molteplici intrusioni di varia origine e natura:

- **Giurisprudenziali**, conseguenza del contenzioso diffuso negli enti;

- Di **organismi ispettivi**, primo fra tutti la Ragioneria Generale dello Stato, la quale, evidentemente, per affermare il ruolo di controllo centrale, interviene persino nel merito della contrattazione di secondo livello;
- **Interpretative**, da soggetti diversissimi che perseguono, peraltro, scopi diversi, creando confusione con interpretazioni fantasiose e tra loro contraddittorie. Citiamo alcuni soggetti senza avere la certezza di completezza, Aran, Anci, Upi, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ministero dell'interno, Ministero dell'economia, Ragioneria Generale, studi e corsi effettuati da consulenti esterni;
- **Politiche**, da parte di coloro i quali vogliono smembrare l'unicità contrattuale sottoponendolo a tensioni ed a dinamiche distorsive, solo a titolo esemplificativo citiamo le Regioni che vogliono un proprio contratto, alcune professionalità specifiche quali polizia locale, giornalisti ecc...
- **Speculative**, le sopra citate consulenze dove spesso chi la effettua oltre alla consulenza fornisce formazione, una formazione non finalizzata al cambiamento ed al miglioramento delle funzioni e dei servizi ma semplicemente al business, insomma un vero e proprio mercato crescente per proporzioni e fatturato;

Le intrusioni sono spesso anche accompagnate da strumentalizzazioni che si esprimono ai diversi livelli, quali:

- **Spesa del personale**, troppo alta in relazione al bilancio degli enti, affermazione ormai ricorrente ma non supportata da nessuna analisi sulla qualificazione della spesa;
- **Assenze**, a sostegno della teoria del lavoratore pubblico nullafacente si sono scatenati i media locali e nazionali che sulla base di una lettura strumentale dei dati disegna una classe di parassiti, ad ascoltare il dibattito politico attuale sembra che in questo paese ci sono solo due problemi, l'immigrato ed il lavoratore "statale";
- **Difficoltà di gestione**, pretesto utilizzato spesso per esternalizzare;
- **Efficacia delle decisioni**, si afferma che il dirigente e soprattutto il politico non hanno capacità autoritativa, e sempre più si va diffondendo la cultura del manager, assimilando un ente locale ad un'azienda, cioè il luogo nel quale si elabora lo sviluppo di un territorio e la qualità della vita di chi ci vive con l'amministrazione di un'azienda. In tal modo non solo si riduce il lavoro a merce, ma si mercifica persino la politica;
- **Politica del personale**, si addensa tanto lavoro precario per un'idea, trasportata dal modello americano, secondo la quale il/lavoratore/ice pubblico deve rispondere a chi governa in quel momento e non all'istituzione dalla quale dipende. Si tratta di una conseguenza dell'idea manageriale. Il precariato però serve anche a rendere precario il servizio, a creare le condizioni per

privatizzare/esternalizzare oltre che a fare un poco di clientela spicciola. Sotto la voce politica del personale però si insidia un altro capitolo, quello dell'utilizzo delle professionalità, per comodità ed attualità citiamo la polizia locale, oggi tanto di moda nel dibattito politico, a nessuno interessa regolamentarne razionalmente la funzione perché il sindaco, eletto direttamente dal popolo, nel suo programma elettorale ha inserito la sicurezza, dunque utilizza la "sua" polizia, poco importa se si sovrappone ai compiti e alle funzioni di carabinieri e polizia nazionale.

Le intrusioni e le strumentalizzazioni però, come dicevamo all'inizio sono gli effetti, le conseguenze, non la causa di dinamiche oramai troppo burocratizzate che rischiano di non reggere le trasformazioni, con conseguenze deleterie sul piano dei diritti e delle tutele arrivando persino ad ipotizzare tipologie contrattuali territoriali che realizzano le teorie elaborate e mai sopite dalla destra politica ed economica sui diritti a geometria variabile, dunque minare alla radice il sentire comune di un paese.

Sulle cause ci soffermeremo successivamente, quando cioè ci inoltreremo nel terreno delle proposte, ora vogliamo soffermarci sulle probabili trasformazioni che investiranno il sistema delle autonomie locali.

Nella scorsa legislatura le riforme si dipanavano intorno tre filoni principali:

- servizi pubblici locali;
- codice delle autonomie;
- riforma fiscale in senso federale.

Ed alcuni filoni secondari:

- costo della politica;
- welfare locale;

A nostro avviso l'attuale legislatura avvierà dei cambiamenti profondi, a partire dalla modifica della Costituzione con l'istituzione del senato federale.

Ad oggi possiamo solo dire che esiste un testo approvato a larghissima maggioranza nella scorsa legislatura in Commissione Affari Costituzionali che prevede la costituzione di un senato delle Regioni, inteso quale luogo in cui vengono affrontate le questioni regionali e territoriali.

La discussione a nostro avviso sconta un limite, e cioè un'impostazione regionalista; inoltre non affronta e risolve i tanti, troppi livelli di Governo territoriali, nei quali si distribuiscono male le risorse e si deresponsabilizza l'intervento pubblico, in questo capitolo si potrebbe aprire una grande possibilità per intercettare risorse nuove per le lavoratrici ed i lavoratori del comparto, raggiungendo l'obiettivo di alzare il trattamento fondamentale per adeguarlo agli altri comparti pubblici.

Qualora non andasse in porto l'istituzione del senato federale, vanno individuate le sedi del confronto istituzionale tra i diversi livelli di Governo, la conferenza Stato – Regioni e Stato – Regioni – Città non può più essere il luogo di confronto istituzionale, nella sostanza già non lo è più.

Dall'esito della riforma costituzionale deriva il Codice delle Autonomie, che a legislazione vigente deve definire le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Regioni.

Nella definizione delle funzioni fondamentali c'è per noi una grande opportunità: concretizzare il Memorandum nella parte relativa all'individuazione delle attività core, a partire dai servizi connessi al welfare.

Insieme alla definizione delle funzioni fondamentali vanno individuate le risorse necessarie all'espletamento di tali funzioni e non vice versa. Qui si dovrebbe aprire il dibattito sulla riforma fiscale in senso federale. Il limite della scorsa legislatura è stato proprio questo, tenere disgiunte queste due discussioni.

In questa legislatura, invece, temiamo un approccio egoistico, **ideologicamente** egoistico, con tutto quello che ne deriva.

A seguire segnaliamo che il ddl 772 della scorsa legislatura, è stato nuovamente presentato dalla Lanzillotta, il testo ha delle modifiche rispetto al precedente, inserisce tra i servizi pubblici da consegnare al mercato anche l'acqua.

In questo scenario noi andiamo ad affrontare il prossimo rinnovo contrattuale, a cui si aggiungono le distorsioni che più volte abbiamo accennato.

Quali sono e con quali distorsioni andiamo a rinnovare il CCNL.

Da qualche tornata contrattuale il Governo, prima di emanare la direttiva madre, incontra le OO.SS. per definire la parte economica di tutti i contratti pubblici.

Raggiunto l'accordo il Consiglio dei Ministri emana la direttiva (madre) e la invia all'ARAN, a questo punto entrano in gioco i Comitati di Settore che a loro volta emanano la direttiva di comparto (figlia).

La (figlia) prima di diventare mandato vero per l'ARAN deve essere approvata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dal Ministero dell'Economia e dal Consiglio dei Ministri. In quest'ultima tornata il Comitato di Settore del comparto Regioni – Autonomie Locali ha pensato bene di fargli fare un giro anche alla Corte dei Conti.

Ancora oggi, ad esempio, il Comitato dei Settore non ha ancora elaborato la direttiva per il comparto dirigenti relativa al quadriennio normativo 2006 – 2009 e biennio economico 2006 – 2007.

In questa fase avviene la prima complicazione.

Nell'ultima tornata contrattuale ci siamo trovati di fronte a due macro questioni, la prima, una rivendicazione di ruolo da parte del sistema Regione – Autonomie Locali, basata sul titolo V che riassumiamo così: mancanza di un loro coinvolgimento da parte del Governo nella fase di definizione dell'accordo economico; ciò li portava a sostenere che poiché quell'accordo comportava un onere maggiore, la copertura spettava a chi lo aveva determinato, per parte loro avrebbero coperto solo quanto stanziato in finanziaria.

La seconda questione si può riassumere in un conflitto sotterraneo tra il Comitato di Settore e l'ARAN che ha comportato la stesura di una direttiva molto descrittiva. Se la direttiva è descrittiva per conseguenza l'ARAN ha un mandato stretto e si riducono i margini di trattativa.

Per risolvere queste due macro questioni è passato molto tempo ed abbiamo dovuto coinvolgere una serie di soggetti. Nel frattempo il comparto ministeri, senza titolo V per intenderci, raggiungeva l'accordo contrattuale.

I soggetti che a vario titolo abbiamo coinvolto per modificare la direttiva sono: l'ARAN, l'ANCI, l'UPI, il Dipartimento della Funzione Pubblica, la Conferenza delle Regioni ed informalmente il ministero dell'economia.

Una miriade di controparti, molte delle quali sono alla ricerca di un ruolo, devono rendere visibile la loro esistenza in vita attraverso l'affermazione di questo o quel punto da inserire nel contratto, a prescindere se migliora il funzionamento o se è coerente con l'impianto generale.

Nell'ultimo contratto il punto di principio era la soppressione delle Progressione Economiche Orizzontali, per smontare quell'idea gli abbiamo dovuto far notare quanta contraddizione c'era tra la rivendicazione di autonomia e la soppressione delle PEO che avrebbe comportato di sottostare alle interpretazioni della RGS.

A ciò si aggiunge che il Comitato di Settore, a parte il Presidente, è formato da funzionari che, perlopiù, rappresentano se stessi, è accaduto spesso che in fase di riunione esprimevano una posizione che, successivamente, non veniva condivisa da chi aveva la responsabilità politica nell'ente da cui era stato designato.

Poi c'è l'ARAN che in queste condizioni ha perso soggettività ed autonomia e per uscire dalla morsa tenta dei scatti di orgoglio, ma dal nostro punto di vista anche tali reazioni, alla fine, si traducono in un allungamento dei tempi.

Inoltre in tali condizioni la trattativa si svolge con il convitato di pietra della Corte dei Conti, la quale spesso, è successo anche nell'ultima tornata contrattuale, entra non solo sulla spesa complessiva, ma anche sulla distribuzione.

Infine arrivano i 55 giorni, i quali però sono interpretati nel senso che i controlli che prima si facevano successivamente ora si fanno preventivamente con il risultato di irrigidire la trattativa.

Quest'ultima si sblocca solo quando, alla fine, incontra la politica ossia con il Presidente della Conferenza delle Regioni, da questo momento inizia la corsa contro il tempo per la definizione dell'accordo, ma anche in questa fase ci sono le interpretazioni dell'incontro tenuto con il Presidente delle Regioni, interpretazioni da parte del Comitato di settore piuttosto che dall'ARAN con il rischio concreto di ingarbugliare di nuovo l'intesa.

Quali modifiche per quale modello.

Da questa descrizione ne deriva una contrattazione eccessivamente burocratizzata, con passaggi inutili che rischiano di disperdere anche le migliori intenzioni, cioè si perde tanto tempo per ottenere così poco che alla fine la costruzione del pensiero e l'elaborazione si impoverisce per far posto al realisticamente raggiungibile per la situazione data, si cerca la soluzione che muove meno equilibri, dunque la più semplice.

Una distorsione del sistema, insomma, che colpisce tutti gli attori; una distorsione dalla quale dobbiamo uscire, consapevoli che un tale cambiamento comporta per noi fatica, pazienza, elaborazione, determinazione.

Un cambiamento però necessario se vogliamo riprenderci la contrattazione e con essa l'applicazione del memorandum, con l'obiettivo di contribuire a costruire un sistema delle Autonomie Locali che:

- eroga direttamente welfare sottraendolo al mercato;
- crea le condizioni per lo sviluppo del territorio;
- diventa presidio di legalità;
- regola la responsabilità sociale dell'impresa per i soggetti che operano sul territorio;
- sviluppa politiche di accoglienza, integrazione, inclusione e solidarietà utilizzando, ad esempio, le scuole dell'infanzia;
- valorizza il lavoro pubblico, le lavoratrici ed i lavoratori.

Un obiettivo di tale portata si raggiunge soltanto se si intercetta la politica, in una sede istituzionalizzata che definisca gli obiettivi veri, lasciando ai tecnici le modalità di raggiungimento delle finalità, inserendo comunque dei momenti di verifica. Verifica necessaria perché in questo paese troppo spesso i tecnici si sostituiscono alla politica vanificando anche i migliori propositi.

Il primo passo quindi va indirizzato nella modifica dell'articolo 40 e successivi del D. Lgs 165/01, prevedendo ed istituzionalizzando, regolandolo nella tempistica con norme perentorie (con previsione di sanzione), un incontro a tre, Governo, Conferenza Stato – Regioni – Città, OO.SS. in cui si definisce l'incremento economico per l'insieme dei comparti.

Successivamente, sempre con termini perentori, si deve prevedere un confronto tra la Conferenza delle Regioni insieme all'ANCI e all'UPI e le OO.SS. per definire le linee generali del contratto, in questa fase il sistema delle Autonomie Locali mantiene la capacità di spesa con la possibilità di incrementare le risorse stanziare magari vincolandole al raggiungimento di obiettivi determinati.

Le linee generali vengono inviate all'ARAN per l'apertura della trattativa. Naturalmente un ARAN diversa da quella di oggi, quanto meno per il comparto Regioni – Autonomie Locali, cioè senza nessun Comitato di Settore, ma semplicemente un passaggio diretto.

In quel tavolo per la parte datoriale deve essere presente un garante dell'accordo sottoscritto nella sede politica.

Qualora al posto dell'ARAN si individuasse un'altra sede, esempio ANCI o UPI di per se non sarebbe un problema perché a quel punto i tecnici sarebbero fortemente indirizzati.

Con l'accordo politico non servirebbe più l'atto di indirizzo approvato dai tanti soggetti e regolarmente successivamente modificato, non servirebbe più il controllo della Corte dei Conti perché la verifica per gli enti è soltanto il rispetto del patto di stabilità interno.

Una modifica di tale natura di per se riduce moltissimo i tempi per il raggiungimento e la sottoscrizione dell'intesa contrattuale, ed eliminerebbe un po' di inutile burocrazia.

In questo documento si individuano i punti da modificare e l'indirizzo generale, qualora la proposta fosse reputata interessante, ci impegnamo ad elaborare una proposta organica di modifica legislativa.

Infine, riteniamo che sia sempre opportuno non innamorarsi delle proprie proposte, quindi ci disponiamo ad ascoltare ed accogliere eventuali emendamenti, integrazioni e modifiche che si riterrà opportuno apportare.