

G. PASTORE

UP

11

TECA

IL MOTORE IMMOBILE

crisi e riforma
della pubblica amministrazione



EDIZIONI LAVORO



ALE

PENSIONATI

TECA

PENSIONATI

1

FFNP
G11

31968

interventi 10

DONO
FNP CISL

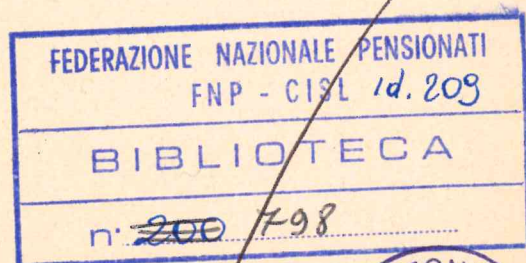
enzo cardì
massimo severo giannini
domenico macrì
franco marini
giovanni marongiu

giorgio pastori
umberto pototschnig
roberto romei
gaetano scoca

il motore immobile

x

crisi e riforma
della pubblica amministrazione



EL edizioni lavoro



Indice

Presentazione di Giampaolo Rossi	7
Franco Marini Il ruolo del sindacato nella riforma della pubblica amministrazione	13
Umberto Pototschnig I diversi aspetti dell'organizzazione dell'attività amministrativa	17
Giorgio Pastori La legge generale sull'azione amministrativa	21
Domenico Macrì L'attività di direzione e i problemi della dirigenza	33
Giovanni Marongiu Il problema della dirigenza	39
Massimo Severo Giannini La priorità dei problemi di organizzazione	45
Franco Gaetano Scoca L'attività di controllo	51
Enzo Cardi L'attività di gestione del personale	59
Roberto Romei Gli obiettivi dell'azione sindacale di riforma	81

Il ruolo del sindacato nella riforma della pubblica amministrazione

di Franco Marini

Occasioni come queste in cui assumiamo ad oggetto della nostra riflessione temi di interesse generale come quelli ricompresi nell'indicazione della « riforma amministrativa » testimoniano di certo di quell'interesse e di quella attenzione che il sindacato ha mostrato negli ultimi anni per una linea d'azione non confinata alle mere rivendicazioni economiche, ma proiettata verso una resa degli apparati pubblici adeguata alla domanda sociale che viene dal paese. È, questa della fuoriuscita dell'azione contrattuale dalle secche del rivendicazionismo categoriale verso un'efficace azione riformatrice, una chiave di lettura delle dinamiche sindacali nell'area del pubblico impiego frequentemente avanzata e che trova riconoscimenti anche presso osservatori esterni al sindacato. Su questo aspetto pertanto non occorre che io qui mi soffermi.

Ciò che occorre invece sottolineare, in questa sede, come stimolo offerto al dibattito, è altro: ed è a dire che alla consapevolezza del sindacato confederale della necessità di un'azione contrattuale che non restringa il nostro ruolo nell'ambito di quel « sindacalismo di mestieri » che ispira l'azione dei sindacati autonomi, non sempre ha fatto seguito un impegno pratico proporzionato alla complessità dei temi che avevamo assunto tra gli obiettivi generali della nostra azione. Non è qui possibile naturalmente cedere alla tentazione di tracciare un bilancio approfondito delle nostre esperienze trascorse e, del resto, in questa direzione è già in corso la riflessione nelle sedi sia categoriali che confede-

rali in cui si elaborano le linee d'azione sindacale nel settore del pubblico impiego.

Certamente in questo bilancio non mancano risultati che possono ritenersi positivi, rispetto all'orientamento politico che ha sorretto la nostra azione. Senza pretesa di completezza e procedendo com'è necessario per sommi capi, basterà ricordare come si è avviata negli anni trascorsi la ricostruzione per intero dell'ordinamento del personale e, seppure in modo tutt'altro che completo, si è cercato in tale processo di ricostruzione di adeguare l'ordinamento retributivo all'assetto organizzativo del lavoro amministrativo, ricercando una corrispondenza tra prestazioni lavorative, posizioni di inquadramento e scala retributiva; ma si è fatto di più: si è cercato di contribuire al rinnovamento dei moduli organizzativi dei processi lavorativi mirando all'adeguamento degli stessi alle esigenze funzionali dell'apparato pubblico. Acquisizioni in tal senso si rinvencono un po' in tutti i contratti stipulati più di recente, ma si tratta di un processo in corso, com'è mostrato dalle innovazioni presenti nell'ultimo contratto per il parastato o dalle piattaforme presentate da altre categorie di lavoratori pubblici per i rinnovi in corso.

Ancora all'attivo di questo bilancio potrebbe riportarsi il processo di riordinamento in atto, a vari livelli, delle strutture sindacali del settore: il processo di ricomposizione delle categorie del pubblico impiego testimonia della consapevolezza del sindacato che le riforme non devono essere proiettate solo all'esterno, ma investono anche l'organizzazione sindacale all'interno del pubblico impiego.

C'è, in altre parole, piena consapevolezza del fatto che le trasformazioni che si sono prodotte nei modi d'essere degli apparati amministrativi comportano anche diversi modi di organizzarsi e nuovi metodi di lavoro delle strutture sindacali.

Tuttavia, nonostante si possano oggi registrare rilevanti mutamenti di qualità nella dinamica sindacale nel settore pubblico, molti dei risultati ai quali abbiamo mirato tardano a venire. E, occorre dirlo, un sindacato che ha acquisito come un dato della propria azione la convinzione che gli interessi immediati dei lavoratori pubblici oggi coincidono, e debbono camminare insieme, con i temi di una maggiore

efficienza dell'apparato amministrativo incontra oggi, nell'azione quotidiana di lotta per la difesa e la tutela delle posizioni di tutti coloro che in quell'apparato prestano la loro attività lavorativa, difficoltà ben maggiori di chi si muove in una logica di mera rivendicazione.

Non esito un istante a dire che in questo settore, se c'è una forza che è in mezzo al guado, questa è il sindacato. Le condizioni che occorre si realizzino perché l'impegno che abbiamo assunto sui temi di riforma e di efficienza dell'azione amministrativa non resti vanificato sono molteplici. Alcune investono il sindacato stesso come soggetto di trasformazione del tradizionale assetto delle strutture e dei modi d'agire dei pubblici poteri: tra queste rientra non solo la necessaria coerenza dei comportamenti sindacali rispetto alle linee generali che ci siamo dati, ma anche un maggior impegno sul piano dell'elaborazione propositiva. Non è da oggi che sosteniamo la necessità di un'elaborazione non occasionale o episodica, ma costante e adeguata alle esigenze politiche di saldare, nella dinamica sindacale, il nesso tra azione contrattuale e azione di riforma. La Cisl ha costituito, in nome di un'esigenza specifica di approfondimento dei temi connessi al funzionamento delle istituzioni, l'Irsi; le altre confederazioni si sono dotate di altri strumenti. Convegni come quello che si svolge in questa sede possono sicuramente rappresentare un utilissimo punto di incontro e di confronto tra le elaborazioni sindacali dei temi relativi alla pubblica amministrazione e le analisi che sugli stessi temi si sviluppano nelle sedi di studio e di ricerca culturale.

Per il sindacato queste non sono occasioni destinate a restare separate dalla realtà viva dell'azione contrattuale, ma piuttosto occasioni in cui si cerca il confronto, la critica e naturalmente il contributo di chi, secondo punti di vista e sensibilità anche diverse tra di loro, viene analizzando per ragioni di studio o di impegno professionale quella stessa realtà che per il sindacato è materia quotidiana d'azione.

La difficoltà che avvertiamo nel collegare l'azione contrattuale del sindacato con i temi della riforma non è d'altronde dovuta solo a limiti propri del sindacato: c'è un problema più generale di volontà politica. Lo dimostra l'insieme della vicenda contrattuale che ha riguardato l'accordo per gli statali per il triennio 1976-1978. Una vicenda che

mostra le gravi difficoltà in cui si imbatte il sindacato nel conseguire concretamente quanto è già stato da tempo concordato con il governo.

La contrattualità nel settore pubblico, conquistata solo nel 1973, ha rappresentato un elemento di rottura con l'assetto tradizionale dell'impiego contrassegnato dalla determinazione unilaterale del governo delle condizioni giuridiche ed economiche dei lavoratori pubblici. Ma è anche, la contrattualità, un'acquisizione politica perché, di per sé, implica un confronto continuo tra sindacati e poteri pubblici: c'è oggi tra le due parti un rapporto politico pienamente accettato che ha destato aspettative e attese nelle categorie dei lavoratori pubblici, attese peraltro che sono destinate a restare eluse da una contrattazione che porta ad accordi che solo dopo un anno o un anno e mezzo divengono operativi.

Tutto ciò ha riflessi evidenti nelle forme dell'azione sindacale: si tratta di cause che agiscono come freno o come ritardo degli stessi processi di elaborazione dei temi di riforma. È in questo senso che abbiamo accolto come un segno di inversione di tendenza, come un sintomo di rinnovata volontà politica e capacità progettuale del governo, il *Rapporto* che il ministro Giannini ha trasmesso al parlamento. In quel documento c'è, tra l'altro, un'indicazione di priorità, tra gli impegni legislativi del parlamento, all'approvazione della legge quadro per il pubblico impiego, una legge che è appunto destinata a sanzionare la « contrattualizzazione » del rapporto di impiego. Ma il *Rapporto* è anche espressione di un forte impegno riformatore dell'insieme delle strutture del potere pubblico centrale e delle attività di questo.

Al dibattito che è in corso in varie sedi sulle indicazioni presenti nel *Rapporto*, il sindacato è intenzionato ad apportare il proprio costruttivo contributo. Siamo già impegnati del resto in questa direzione. L'iniziativa promossa dall'Irsi di questo convegno si inserisce anch'essa nella tensione ideale verso la ricerca di nuove direttrici che valgano ad arricchire l'azione quotidiana del sindacato.