

# ***UIL Pubblica Amministrazione***

MINISTERI - ENTI PUBBLICI - UNIVERSITA' - RICERCA - AZIENDE AUTONOME - COMPARTO SICUREZZA  
AGENZIE FISCALI - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO - VIGILI DEL FUOCO - AUTORITA' INDIPENDENTI

tel. 06/71588888 fax 06/71582046 - e-mail: [uilpa@uilpa.it](mailto:uilpa@uilpa.it)

**sito internet: [www.uilpa.it](http://www.uilpa.it)**

## ***INFORMAZIONI SINDACALI***

**Circolare n. 21  
del 16 gennaio 2007**

*A tutte le strutture della UIL-Pubblica Amministrazione*

*Ai componenti del Comitato Centrale, del Collegio dei  
Revisori dei Conti e del Collegio dei Probiviri*

## **“MEMORANDUM” SULLA RIFORMA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Vi trasmettiamo, di seguito, il testo della bozza di “memorandum” di intesa tra governo e sindacati in vista dell’apertura del confronto sul miglioramento dell’efficienza e della produttività delle pubbliche amministrazioni. Il documento, trasmesso ieri sera al governo, contiene le proposte di modifica elaborate dalle organizzazioni sindacali rispetto al testo inizialmente predisposto dalla controparte pubblica. Attendiamo ora la convocazione per l’apertura formale del tavolo di confronto, che dovrà rappresentare quel segnale di discontinuità e di svolta da noi sempre richiesto rispetto alle politiche per il lavoro pubblico adottate negli ultimi anni.

Dopo le accese polemiche di questi ultimi mesi, spesso strumentali quanto inutili, é indispensabile ricondurre il dibattito sui temi della produttività del lavoro pubblico e della riforma della pubblica amministrazione entro un’ottica di analisi serena e realistica dei problemi e di ricerca condivisa delle soluzioni.

Attraverso questo confronto, il sindacato intende porsi ancora una volta come soggetto attivo e come protagonista del cambiamento nella pubblica amministrazione: un cambiamento che deve incentrarsi, come da noi chiesto nel Patto sul lavoro pubblico presentato nel luglio dello scorso anno, sulla valorizzazione del lavoro pubblico, piuttosto che sulla creazione di nuove strutture burocratiche di “controllo” o sull’inasprimento di strumenti punitivi delle singole inefficienze che, peraltro, già esistono.

Oltre al “memorandum”, vi inviamo anche il testo del comunicato stampa diffuso dal Segretario Generale della UIL PA questa mattina, nel quale si auspica inoltre l’immediata apertura dei tavoli negoziali per il rinnovo dei contratti in tutti i comparti pubblici.

Fraterni saluti

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
(Salvatore BOSCO)

**COMUNICATO STAMPA DI SALVATORE BOSCO  
SEGRETARIO GENERALE DELLA UIL PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

NELLA SERATA DI IERI ABBIAMO INVIATO AL GOVERNO LE PROPOSTE DI MODIFICA AL TESTO DEL MEMORANDUM D'INTESA SUL LAVORO PUBBLICO E SULLA RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE.

CI AUGURIAMO CHE VENGA ACCOLTE LE MODIFICHE DA NOI PROPOSTE E CHE IL GOVERNO CONVOCHI AL PIU' PRESTO LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI PER GIUNGERE ALLA FIRMA DI QUESTA IMPORTANTE INTESA, CHE SEGNERA' L'INIZIO DI UNA NUOVA STAGIONE DI CONFRONTO SUI GRANDI TEMI DEL LAVORO PUBBLICO E SUL FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI.

CI AUGURIAMO ALTRESI' CHE SI AVVII LA STAGIONE NEGOZIALE IN TUTTI I COMPARTI DEL PUBBLICO IMPIEGO PER RINNOVARE I CONTRATTI SCADUTI DA PIU' DI UN ANNO.

I RINNOVI CONTRATTUALI DOVRANNO RAPPRESENTARE NON SOLO L'OCCASIONE PER INTRODURRE ELEMENTI DI RECUPERO DELL'EFFICIENZA E DELLA PRODUTTIVITA' NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, MA ANCHE PER ASSICURARE UNA REALE TUTELA DEL POTERE D'ACQUISTO DELLE RETRIBUZIONI E PER ADEGUARE I MODELLI ORDINAMENTALI ALLE ESIGENZE E ALLE PROFESSIONALITA' CHE DERIVANO DA UNA PIU' MODERNA ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO NELLE AMMINISTRAZIONI.

IN QUESTA OTTICA, DOVRA' ESSERE INCREMENTATO IL RUOLO DELLA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA COME MOMENTO DI VALORIZZAZIONE DEL LAVORO, DI INCENTIVAZIONE DELLA PRODUTTIVITA' E DI VERIFICA DELL'EFFICACIA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA RISPETTO ALLE ESIGENZE DELL'UTENZA.

Roma, 16 gennaio 2007

## PER UNA NUOVA QUALITA' DEI SERVIZI E DELLE FUNZIONI PUBBLICHE

### *Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*

1. Una profonda riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche è un passaggio obbligato affinché l'economia italiana torni su un sentiero di crescita duratura. Per rendere più attrattiva la scelta di vivere e di investire in Italia, per dare spazio alla capacità dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese, di innovare, è necessario un deciso miglioramento della qualità dei servizi pubblici che essi utilizzano. Dalla produzione di servizi universali e di qualità dipende inoltre la certezza per i cittadini degli stessi diritti di cittadinanza previsti dal nostro ordinamento costituzionale della cui esigibilità le pubbliche amministrazioni rimangono l'asse portante. Investire nella qualità della Pubblica Amministrazione è indispensabile per dare efficacia all'azione pubblica. Le risorse necessarie possono e devono essere reperite senza aggravii sulla spesa pubblica intervenendo decisamente sugli sprechi anche attraverso gli strumenti previsti dalla Legge finanziaria ma soprattutto responsabilizzando in tal senso i centri di spesa.

2. La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e delle funzioni pubbliche, a livello centrale e locale, deve essere ispirata all'obiettivo di accrescere la produttività del sistema Paese. Ciò esige che siano create condizioni di misurabilità, verificabilità e incentivazione della qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche. In questo modo si valorizzano le professionalità dei lavoratori pubblici; la motivazione e l'incentivo per la dirigenza pubblica può trovare le condizioni entro cui perseguire in modo trasparente e giudicabile la missione che le è assegnata.

3. Il miglioramento delle funzioni pubbliche richiede un concorso coordinato: i) della legislazione a sostegno della piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico; ii) delle disposizioni contrattuali del settore pubblico; iii) della disciplina delle procedure e del sistema di contrattazione (nazionale e integrativa); iv) dell'esercizio dei diversi e distinti livelli di responsabilità; v) del sistema dei controlli e della semplificazione e delle regole contabili e amministrative; vi) della infrastruttura tecnologica; vii) delle strutture e dei modi di comunicazione con i destinatari dei servizi; viii) dei meccanismi di reclutamento e dei sistemi di formazione del personale. A questo nuovo impianto, per conseguire duraturi e concreti aumenti di efficacia, deve conseguire la forte inversione di tendenza circa la gestione dei servizi riassorbendo rapidamente le esternalizzazioni e le consulenze oggi infiltrate nelle diverse Pubbliche amministrazioni, nonché del numero di incarichi dirigenziali e i risparmi sull'acquisto di beni e servizi; occorrono altresì efficaci misure che diano piena garanzia di imparzialità e di trasparenza nel sistema degli appalti pubblici. In tal senso è diretta anche l'ottimizzazione dei servizi ispettivi e di vigilanza in materia di lavoro.

4. per dare finalmente attuazione in modo credibile a questi obiettivi generali si è concordato che le iniziative di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche vengano attuate attraverso indirizzi e criteri generali concordati in connessione con il rinnovo dei contratti. Questi indirizzi possono promuovere, attraverso leve contrattuali, amministrative e normative, azioni profonde di riorganizzazione fra loro omogenee e coerenti. Esse saranno realizzate da ogni Amministrazione, locale e centrale, in relazione alle specifiche funzioni svolte e alle competenze legislative e regolamentari. A tal fine il responsabile di ciascuna amministrazione predisporrà apposito piano programmatico i cui obiettivi e modalità attuative saranno oggetto di confronto con le parti. sociali. In questi piani sarà

ridefinita la missione dell'amministrazione o servizio preso in considerazione e a tal fine saranno definite le risorse finanziarie tecnologiche e occupazionali necessarie nonché gli interventi organizzativi i livelli di produttività utili al raggiungimento degli obiettivi. Particolare cura in questi piani dovrà essere rivolta all'individuazione del core delle attività di ciascuna amministrazione o servizio rendendo anche attraverso vincoli contrattuali, il ricorso alle esternalizzazioni possibile solo per le attività no core e quando sia dimostrata l'impossibilità di svolgerle con le strutture e le professionalità interne. Analogamente si procederà per il ricorso alle consulenze esterne. In questo quadro si procederà alle reinternalizzazioni delle attività e delle consulenze immotivatamente esternalizzate con tempi ed obiettivi prefissati ed individuati. Gli obiettivi del piano ed i tempi di attuazione, di cui la dirigenza sarà responsabile e che a tal fine saranno indicati al conferimento dell'incarico, saranno resi pubblici in modo tale che i cittadini e le imprese possano motivatamente stimolare l'offerta del servizio. La riorganizzazione richiede infatti una combinazione di strumenti e orientamenti di carattere generale e di progetti specifici, necessariamente diversi da amministrazione a amministrazione.

5. In questo quadro e comunque nell'ambito della legislatura, i sistemi di reclutamento pianificati dovranno portare alla scomparsa del precariato. Il ricorso a lavoro flessibile potrà avvenire, in base a tipologie e limiti individuati nella contrattazione collettiva,. Nel breve termine, il precariato esistente che si è sedimentato in modo disordinato col passare degli anni in un contesto di blocco delle assunzioni, sarà assorbito mediante il ricorso a prove per quanti non siano già stati sottoposti a tali verifiche all'atto del primo ingresso nello svolgimento di attività nelle P.A. anche con le modalità e le risorse previste dalla Legge Finanziaria 2007.

6. Per quanto specificamente riguarda il sistema degli Enti Pubblici non economici, delle Regioni, della Sanità e delle Autonomie locali, in ragione della loro peculiarità, gli interventi attuativi dei principi contenuti nel presente memorandum saranno oggetto di un ulteriore specifico accordo con le organizzazioni sindacali. In questo ambito, passi importanti verso la responsabilizzazione effettiva degli Enti, sia relativamente al rapporto tra gli stessi e le comunità amministrate, sia rispetto agli obiettivi di contenimento della spesa, sono contenuti nella stessa legge finanziaria 2007. Il riordino terrà conto della ridefinizione delle competenze dello Stato e del sistema Regioni - Autonomie locali, unitamente all'individuazione dei livelli più appropriati di governo dei processi di innovazione e di coordinamento e controllo dei risultati.

7. Le parti concordano sulla necessità di evitare e, ove si verificano di respingere incursioni legislative su materie di competenza contrattuale. Pertanto, le azioni normative, amministrative e contrattuali si ispireranno agli indirizzi e criteri generali di seguito indicati:

- **Misurazione della qualità e quantità dei servizi.** Il rafforzamento e la diffusione di un metodo fondato sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa possono e devono costituire la base dell'intero impianto di riorganizzazione della PA. La misurazione dei servizi in tutte le amministrazioni, diverrà lo strumento con cui valutare il conseguimento degli obiettivi delle politiche. Sarà la base e il riferimento oggettivo per la valutazione della dirigenza. Si tratta di produrre e pubblicizzare informazione di qualità, in via continuativa, sia sulle realizzazioni di ogni amministrazione, sia sugli effetti ottenuti in termini di benessere di cittadini, imprese e lavoro pubblico, anche sulla base di indagini sulla percezione degli utenti. Il Governo assumerà con tempestività le misure necessarie per conseguire questo obiettivo, estendendo il ricorso agli indicatori provenienti dalla contabilità economica e usando come benchmark esperienze in corso di avvio. Vanno anche previsti sedi e momenti di misurazione, anche sperimentali, che vedano la partecipazione delle amministrazioni, delle organizzazioni sindacali e degli utenti.

- **Accesso ai pubblici impieghi e pianificazione del turn-over.** L'accesso per concorso resta la modalità ordinaria per tutti i livelli della PA. La scelta

dei settori prioritari di destinazione e la programmazione e attuazione del reclutamento e delle assunzioni devono svolgersi in modo periodico e continuo, in un orizzonte di medio periodo e in coerenza con i vincoli finanziari, in modo da soddisfare un fabbisogno di personale che emerga da un'analisi comparata delle esigenze tra le diverse unità dell'Amministrazione rispetto agli obiettivi di governo. Verranno introdotti sistemi utili a decongestionare i concorsi, definendo in modo rigoroso e puntuale i requisiti di partecipazione e razionalizzando le procedure selettive e valutative, e sperimentando concorsi comuni a diverse amministrazioni.

- **Accesso alla dirigenza pubblica.** Per la dirigenza si ricorrerà ordinariamente a concorsi pubblici, con apposita riserva per il personale interno, integrati da appropriate attività formative, come strumento di selezione.

- **Dirigenza: riassetto normativo e contrattuale e autonomia di bilancio.** Il numero complessivo dei dirigenti pubblici deve essere ridotto, innalzando il rapporto medio dirigente/personale con vantaggi di efficienza, razionalità organizzativa e di spesa: una quota delle economie deve essere destinata alla valorizzazione delle posizioni organizzative del personale non dirigente. La dirigenza va articolata, eliminando ogni progressione automatica e collegando, con modalità da definire nei CCNL, gli incarichi e le loro retribuzioni ai risultati della valutazione nell'ambito di un processo selettivo documentato e verificabile, e togliendo alla attuale graduazione degli uffici la funzione esclusiva di meccanismo automatico di differenziazione retributiva. Il riassetto deve prevedere autonomia del dirigente nell'individuare la migliore organizzazione della propria struttura nell'ambito del sistema delle relazioni sindacali previsto dai CCNL, nonché autonomia di utilizzazione del proprio budget al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l'opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti. Questa autonomia deve essere esercitata nell'ambito del sistema di relazioni sindacali prevista dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti. Infine, l'uscita deve costituire l'esito estremo di risultati negativi, mentre deve essere rigorosamente limitato lo spoils system alle figure apicali e a quegli incarichi dichiarati aventi natura fiduciaria degli organi di governo in cui possono essere chiamati esterni all'Amministrazione. Deve anche essere introdotto per le funzioni dirigenziali di la fascia e di livello superiore, il principio della "rotazione" di ogni incarico, dirigenziale in tempi di durata massima fissati con chiarezza. Nel caso in cui tale rotazione comporti mobilità fuori dalla sede di residenza verranno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili anche attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio delle singole amministrazioni.

- **Valutazione.** La dirigenza deve essere valutata coniugando le disposizioni normative e contrattuali vigenti e prendendo a riferimento la misurazione dei servizi, i parametri di capacità manageriale, nonché i risultati conseguiti valutati da appositi nuclei secondo modalità previste dai CCNL e verificabili dai livelli funzionali dirigenziali superiori. Il sistema di incentivazione della dirigenza sarà legato alla verifica della relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali e umane) e realizzazioni ed effetti in termini di servizi, rispetto a obiettivi prefissati. La valutazione del personale con posizione organizzativa seguirà simili criteri, in analogia a quanto previsto in alcuni comparti di contrattazione, superando rigide definizioni legislative. I contratti C.C.N.L. individueranno sistemi di garanzia e criteri di attribuzione alla dirigenza di effettivi poteri di gestione anche del personale, nell'ambito del sistema di relazioni sindacali.

- **Percorsi professionali.** Il percorso professionale dovrà dipendere in modo più significativo dai risultati conseguiti, opportunamente valutati. Oltre che ai criteri indicati per l'accesso alla dirigenza degli interni dell'amministrazione, per le posizioni organizzative e per il restante personale, andranno realizzate sperimentazioni mirate sui percorsi centrate su meccanismi dedicati e trasparenti di selezione basati anche sulla valutazione.

- **Formazione e aggiornamento.** Una volta svincolata da meccanismi di progressione interna, la formazione può riacquistare una natura effettivamente funzionale a incrementare la qualità e offrire al personale l'opportunità di aggiornarsi e di corrispondere all'evoluzione del fabbisogno di capacità. Affinché ciò avvenga, andrà decisamente migliorata la qualità dell'offerta formativa, promosso e monitorato il peso che alla formazione del personale viene dato da ogni singolo dirigente, valutati in modo continuativo gli esiti formativi. A tal fine sarà introdotto lo strumento degli Enti Bilaterali di formazione.

- **Mobilità territoriale e funzionale.** Per agevolare il raggiungimento degli obiettivi previsti dai piani programma si potrà far ricorso alla mobilità secondo quanto previsto dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti verranno individuati meccanismi contrattuali di sostegno e incentivazione, mediante agevolazioni economiche sia dirette sia indirette, conseguibili anche attraverso il ricorso all'autonomia di bilancio. Sarà strutturato un sistema che favorisca l'incontro fra la "domanda" di amministrazioni con carenze di personale e l'"offerta" di dipendenti che intendono cambiare collocazione, anche al fine di contribuire all'effettiva attuazione del decentramento delle funzioni amministrative.

- **Esodi.** Per il personale, si dovrebbero prevedere forme incentivate di uscita o attuare norme già previste nei contratti collettivi anche seguendo modalità sperimentate in altri paesi europei.

- **Relazioni sindacali nei processi di riorganizzazione.** La riorganizzazione degli uffici pubblici che comporti nuovi riparti delle funzioni fra Ministeri o fra Dipartimenti e le riorganizzazioni interne ai Dipartimenti avverrà con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e con esplicitazione dei costi e degli impatti sull'organizzazione del lavoro e con successivo, aperto confronto valutativo pubblico.

- **Contrattazione integrativa.** La contrattazione integrativa si deve svolgere sulle materie e nelle modalità definite dai contratti nazionali. Le parti concordano nei prossimi rinnovi contrattuali di finalizzare l'utilizzo dei fondi anche per conseguire nella contrattazione integrativa risultati mirati alla qualità e la quantità dei servizi; ad esempio, l'ampliamento degli orari di apertura dei servizi, riduzione dei tempi di attesa, misure integrative di stabilizzazione del precariato, innovazioni di processo. La contrattazione integrativa deve rispondere a criteri omogenei e cogenti dettati dai contratti collettivi nazionali in cui siano riflessi a fini premiali i risultati positivi della gestione. Saranno introdotti nei CCNL sistemi oggettivi di valutazione e misurazione e criteri di accertamento dell'apporto individuale alla produttività. Il raggiungimento dei risultati costituisce uno strumento di differenziazione del trattamento economico. Sui risultati vanno altresì introdotti controlli concertati tra le amministrazioni, le confederazioni sindacali e i cittadini utenti, predisponendo appositi strumenti di rilevazione del loro grado di soddisfazione dei servizi erogati, al fine di verificare l'effettiva efficacia delle politiche di gestione dell'incentivazione. Al tempo stesso, verrà assicurato che, come nella contrattazione nazionale, l'amministrazione sia reale controparte del sindacato. Va, inoltre, affidata alla contrattazione nazionale la definizione di regole e criteri che contrastino la dispersione e la frantumazione degli ambiti e delle sedi di contrattazione integrativa. Va data attuazione all'Osservatorio per la contrattazione integrativa prevista dal decreto 165/2001.

8 Ai fine di attuare gli indirizzi esposti al punto 7, verranno individuate le misure e le norme conseguenti. Le disposizioni dei contratti daranno pieno seguito alle finalità sopra prefigurate. Il lavoro sui profili normativi individuerà anche gli impedimenti che derivano da norma di legge: verranno suggerite le modifiche legislative eventualmente necessarie, che il Governo poi promuoverà con provvedimenti separati. Gli indirizzi costituiranno anche la base di sperimentazioni decise e valutate congiuntamente. I provvedimenti che interessino anche il personale del Servizio Sanitario Nazionale, di Regioni e Enti Locali, saranno concordati con Regioni, Province e Comuni.

9 In attuazione degli indirizzi richiamati, verranno anche individuati i criteri generali (metodi per l'identificazione degli indicatori, obblighi informativi sui servizi, operatività, efficacia e trasparenza dell'azione dei nuclei di valutazione, obblighi e modalità di informazione in via continuativa, etc.) utili alla misurazione dell'efficacia e della qualità della Pubblica Amministrazione e alla piena accessibilità e verificabilità di tali informazioni.

9bis. In coerenza con gli obiettivi di una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche, si attiverà un apposito confronto sui temi della Scuola, della Ricerca, dell'Università e dell'Alta Formazione Artistica e Musicale.

10 Viene costituito un Gruppo di lavoro ristretto incaricato di dare agli indirizzi e criteri generali qui indicati, traduzione tecnica e operativa, anche ai fini della predisposizione da parte del Governo e dei Comitati di Settore, degli atti di indirizzo per il rinnovo di tutti i contratti di lavoro e dell'attuazione di norme. Contestualmente si definiranno gli incrementi contrattuali, in analogia con il metodo adottato con i protocolli degli anni 2002 e 2005.