

Decreto legislativo 29/93 dieci anni dopo. Bilancio e prospettive.
Relazione di Antonio Focillo, Segretario Confederale UIL

Premessa

Prima di entrare nel merito dei temi che sono all'ordine del giorno, consentitemi una piccola premessa sul senso e sul perché di questo tipo di relazione.

Questo seminario non è una celebrazione del semplice compimento dei dieci anni della riforma, ma è un'analisi di quello che era prima e di quello che è diventata poi l'amministrazione pubblica.

Proprio per mantenere il carattere formativo di questa giornata abbiamo invitato i protagonisti della svolta: il sindacato, la politica, gli studiosi, il manager che l'ha dovuta applicare e chi l'ha dovuta pensare e gestire, per fornire dalle diverse angolazioni il punto di vista dei vari soggetti interessati.

Oggi, nel dibattito politico e sindacale emerge l'opinione, espressa in alcuni e tacita in altri, che forse si stava meglio prima. Credo, e cercherò di dimostrarlo, che niente sia più sbagliato.

In questi dieci anni, infatti, un ciclone ha attraversato la pubblica amministrazione: un processo che come tutti i cambiamenti profondi porta con sé sia aspetti positivi sia negativi.

Nei primi, possiamo considerare la trasformazione epocale della struttura centrale. Cosa che pochi ricordano, il primo ad elaborare, negli anni 80, un progetto con una riduzione significativa dei ministeri e la ridefinizione dei compiti, fu il ministro Massimo Severo Giannini.

Dopo venti anni, solo con la legge Bassanini, attuata a partire da questa legislatura, siamo passati da trenta ministeri a 14, ed il conseguente trasferimento di poteri dallo Stato alle autonomie locali.

Il processo è indubbiamente positivo, anche se con qualche eccezione, vedi, per esempio, il dibattito che si è aperto sull'enorme potere di un ministero come quello dell'economia, che accentra in sé, sia la gestione dell'entrate, che le decisioni nei fatti delle spese e del bilancio.

Collegato a questo processo di redistribuzione di compiti e funzioni, in tutta l'amministrazione ai vari livelli, si è avviato un processo di esternalizzazioni e privatizzazione di interi settori, di funzioni e servizi pubblici, compreso il patrimonio pubblico che può essere, da un lato, valutato positivamente anche perché riduce i costi, e dall'altro va riletto perché se non corretto potrà influire, proprio sui cittadini, che saranno costretti a pagare di più per quei servizi privatizzati.

Sono state create agenzie e sono nate autorità indipendenti e semi indipendenti, anche questo con una ratio non proprio nell'ambito dei poteri stabiliti dalla Costituzione.

Vi è stata una prima riduzione e semplificazione delle procedure e delle regole burocratiche non ancora pienamente rispondente alle sollecitazioni necessarie per rendere produttivo al massimo il lavoro.

È cambiato profondamente il lavoro pubblico, e ciò ha prodotto significativi miglioramenti sul piano dell'efficienza tanto è vero che, non solo ci è riconosciuto dall'estero ed alcuni Stati ci copiano, compreso la Francia per anni considerata un esempio, ma lo stesso rapporto con i cittadini è migliorato, infatti, comincia a fare capolino la consapevolezza che l'amministrazione può cambiare in meglio, com'è già avvenuto in questi anni.

Come si diceva in un cambiamento di questa dimensione vi sono anche aspetti che possono essere considerati negativamente o ancora da affrontare per migliorare.

Non possiamo dimenticare che le riforme spesso sono state stravolte e modificate ad ogni avvento di un nuovo ministro.

La stessa amministrazione davanti a tanti cambiamenti ha preferito aspettare se non, in qualche caso, ritardare l'evoluzione e, spesso, vecchio e nuovo coesistono.

La stessa separazione fra politica ed amministrazione, negli ultimi tempi, ha subito un nuovo passo indietro con interventi legislativi prodotti anche su materie contrattuali che hanno modificato in peggio gli assetti innovativi a fatica conquistati.

Non può essere sottaciuto il ruolo dello stesso sindacato confederale che, in questi anni, ha scelto la strada delle riforme e non dell'opposizione conflittuale e corporativa, nonostante che in questi processi la partecipazione non sempre sia stato il filo conduttore ed in qualche caso è stata considerata negativamente

e sovrabbondante.

Eppure le organizzazioni sindacali, e la Uil in particolare, hanno sempre scelto di contribuire ad innovare la macchina pubblica con l'obiettivo duplice di valorizzare il lavoro pubblico e dare dignità ai lavoratori per rendere efficiente il servizio e rispondere meglio alle esigenze dei cittadini.

In questo seminario proprio per il carattere che ha, affronteremo in particolare l'evoluzione storica del rapporto di pubblico impiego e la nostra elaborazione di oggi potrà servirà a preparare le nostre future proposte.

Il nostro obiettivo è stato sempre quello di non ostacolare i processi riformatori, ma di anticiparli ed esserne i protagonisti e per questo lavoreremo anche in futuro.

Evoluzione storica del rapporto di pubblico impiego. Dagli albori al decreto 29.

La natura giuridica dell'impiego pubblico è, da sempre, stata oggetto di particolare attenzione da parte dei giuristi, che l'hanno interpretata secondo le varie tendenze dottrinarie.

Fin dagli albori del '900 si era affacciata una concezione "privatista" che intravedeva nel rapporto di impiego un contratto di locazione d'opera, cui si contrappose sia una teoria politica sia una giuridica.

La prima assimilava l'accettazione della nomina all'adempimento di un dovere civico e ciò comportava un rapporto pubblico; la seconda riteneva che la natura giuridica del rapporto di impiego dovesse dipendere dal tipo di investitura, con una natura pubblicistica per l'assolvimento di funzioni collegate all'esercizio di pubbliche potestà e, viceversa, una di carattere privatistico per lo svolgimento di attività meramente esecutive, non implicanti l'esercizio di un potere.

Era questa la situazione nel Regno d'Italia.

L'avvento della Costituzione Repubblicana e l'evoluzione della legislazione che n'è seguita ha consentito poi una sistemazione definitiva della nozione di rapporto di lavoro di diritto pubblico.

Quest'ultimo, pur oscillando tra una concezione "contrattualistica" ed una di tipo "unilateralistica", era definito come un rapporto tipico che obbediva al principio di legalità e che traeva origine esclusivamente dall'atto autoritativo di una nomina proveniente dall'amministrazione pubblica.

Tale nomina era considerata atto costitutivo del rapporto stesso, mentre l'accettazione della nomina da parte dell'interessato era condizione di efficacia dell'atto di investitura, nel senso che solo dopo l'accettazione, sorgevano diritti ed obblighi reciproci.

Le vicende successive alla instaurazione del rapporto di impiego fino a giungere alla sua estinzione, erano sempre determinate da provvedimenti autoritativi dell'amministrazione.

Certamente questa breve premessa storica può risultare utile ai fini del tentativo di ricostruire la nozione, con riferimento al quadro normativo, della riforma del rapporto di lavoro pubblico.

La contrattazione collettiva nel pubblico impiego ha ricevuto esplicito riconoscimento, nel nostro ordinamento, molto più tardi di quello privato. Infatti, in passato si è sempre svolta un'attività di contrattazione, cosiddetta informale, che si configurava in mancanza della previsione legislativa di una disciplina negoziata del rapporto tra amministrazioni pubbliche e loro dipendenti.

Di conseguenza, la legge regolava direttamente la materia o ne rimetteva la regolamentazione alla potestà organizzativa delle amministrazioni, senza prevedere né la consultazione, né l'accordo preventivo con le organizzazioni sindacali.

Per effetto di tali disposizioni, gli eventuali accordi sindacali non avevano alcuna rilevanza giuridica rispetto alle amministrazioni ed ai rapporti individuali di lavoro.

La mancata previsione legislativa di una disciplina contrattata dello stato giuridico e del trattamento economico normativo dei dipendenti implicava, infatti, una relazione accordo-regolamento, non necessaria, ma eventuale ed elastica: le amministrazioni, nell'esercizio del loro potere normativo, potevano decidere, secondo una propria valutazione discrezionale delle esigenze di pubblico interesse, se tenere conto o meno degli accordi intervenuti con le organizzazioni sindacali.

Una volta accolta la soluzione affermativa, potevano decidere anche se recepire parzialmente o integralmente il contenuto degli accordi medesimi.

Non v'è dubbio però che negli ultimi trent'anni, il sindacalismo confederale nel pubblico impiego ha conquistato una forte capacità di azione, anche in conseguenza di un fenomeno imitativo, di richiamo, indotto dal prestigio acquisito nei settori industriali.

L'aumento degli spazi di contrattazione è avvenuto però in maniera non omogenea, spesso sotto la spinta delle trattative e delle vicende contrattuali delle singole categorie; gli effetti positivi in termini di proposte risultarono comunque limitati, per il fatto che i contratti non avevano efficacia completa fino a quando non erano recepiti da provvedimenti dei poteri istituzionali, i quali tuttavia, spesso ne ignoravano e disattendevano interi aspetti.

L'intervento del legislatore si è avuto in riprese successive, riguardando inizialmente i dipendenti degli enti ospedalieri, dove la contrattazione collettiva cominciò ad affermarsi con la legge 132/68 ed il DPR n. 130/69, poi i dipendenti dello Stato (Legge n. 775/70 e L.382/75) e quelli del Parastato (L. 70/75 e DPR 411).

La legge quadro

Questa evoluzione della contrattazione nell'applicazione di tali leggi fece sorgere la necessità di una legge quadro sul pubblico impiego.

L'esigenza era avvertita in primo luogo nell'ambito delle forze sindacali, politiche e culturali più aperte e sensibili; essa fu poi rafforzata dai risultati della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi (la cosiddetta "Commissione Coppo").

Sulla base di queste considerazioni e sulla spinta decisiva dell'iniziativa sindacale, il 29 marzo 1983, il Parlamento arriva ad approvare la legge-quadro sul Pubblico Impiego (L.93).

In precedenza il settore aveva vissuto una grande incertezza giuridico-formale, in bilico tra la necessità e l'auspicabilità di un rapporto dialettico tra amministrazione e lavoratori ed il residuo di vecchie concezioni "assolutistiche", che vedevano nel funzionario pubblico un "suddito" obbligato al giuramento di fedeltà e sottoposto alla potestà organizzativa dello Stato datore di lavoro.

Con gli anni si è compreso che lo Stato non poteva risultare un organismo unitario ed omogeneo, coerente per definizione, ma che al suo interno dovevano convivere istanze diverse, come del resto giusto in un regime democratico.

Quindi si affermava la consapevolezza che non era più possibile lasciare ad una sola parte l'organizzazione del lavoro (per di più in un settore primario come quello pubblico) ma bisognava a pieno titolo riconoscere la dialettica sindacale.

In base al modello amministrativo, le fonti canoniche del rapporto di impiego erano le leggi e i regolamenti, mentre la competenza giurisdizionale era sottratta al giudice ordinario, a garanzia della "diversità" e della "supremazia" dello Stato.

L'interesse generale si identificava con quello dell'amministrazione pubblica, tanto che in sede di Assemblea Costituente si discusse sull'opportunità di vietare lo sciopero dei funzionari pubblici, dato che essi compivano atti di volontà dello Stato in nome dell'interesse stesso.

Modificatasi tale interpretazione nella direzione di intendere la Pubblica Amministrazione, portatrice semplicemente di un "interesse organizzativo" finalizzato all'attuazione di modelli volti a realizzare obiettivi previsti in modo generale dalle leggi, la questione fu vista in chiave diversa.

La controparte non risultò più organicamente, lo Stato, quanto piuttosto una sua articolazione funzionale (ministero, direzione generale, vertice aziendale) e quindi si trattò semplicemente di scegliere, tra i possibili modelli organizzativi, quello più idoneo a contemperare l'interesse dell'amministrazione, la tutela dei dipendenti e la qualità del servizio.

Con la L.93, il quadro di riferimento giuridico era mutato, distinguendo tra "organizzazione degli uffici" (organici, profili professionali e responsabilità) e "disciplina delle condizioni di lavoro" (trattamento economico, organizzazione del lavoro e garanzie sindacali).

Nel primo caso ci si fermava alla consultazione più o meno informale (in virtù della riserva di legge), mentre nel secondo l'accordo diventava la forma regolatrice del rapporto, sia pure attraverso il filtro del D.P.R. attuativo e con i successivi controlli.

Nella legge-quadro si ripartivano le competenze tra atti normativi unilaterali (leggi, decreti, regolamenti) e atti

di contrattazione collettiva, cui erano riferiti il regime retributivo, i criteri per la disciplina dei carichi di lavoro e per l'efficienza degli uffici, l'orario di lavoro, il lavoro straordinario, la formazione, le garanzie, la mobilità, l'organizzazione del lavoro e l'identificazione delle qualifiche funzionali, nell'ambito delle discipline legislative apposite.

Veniva anche regolamentata la presenza dei sindacati ai tavoli contrattuali sulla base di connotati di qualificazione giuridica (tipo di organizzazione, estensione) e di rappresentatività (come poi disciplinato con atto del Ministero della Funzione pubblica), mentre si prevedeva l'adozione di codici di autoregolamentazione dello sciopero come onere per la legittimazione a trattare.

L'esperienza di questi ultimi anni ci ha insegnato poi come l'interpretazione della legge sia stata estensiva da parte della Corte dei Conti (che tendeva a riportare gli argomenti su un piano legislativo) mentre le parti contraenti, sindacali e pubbliche amministrazioni, tendevano ad ampliare gli ambiti di contrattazione.

Il conflitto che n'è seguito è stato comunque positivo, perché ha evidenziato il contrasto di fondo tra materie "riservate alla legge" e materie delegate alla contrattazione, oltre a quello tra competenza statale e autonomia organizzativa delle amministrazioni territoriali.

Tale situazione ha però dato origine ad una lunga serie di incursioni legislative, in materie riservate alla contrattazione.

Mentre le leggi fiorivano, la contrattazione si è trovata a passare attraverso una serie interminabile di passaggi burocratici, senza alcuna certezza né sulle scadenze temporali, né sulla stabilità delle intese, con il risultato di originare un contenzioso permanente ed uno stato di diffusa incertezza circa i risultati delle intese raggiunte.

Quindi il modello fin qui vigente fu un ibrido tra legislazione e contrattazione, assolutamente incapace di governare e razionalizzare un universo pubblico popolato da migliaia di leggi e leggine, senza regole certe sui soggetti, sulle procedure e sui tempi.

Al punto in cui si era arrivati, l'ipotesi di una delegificazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, con il conseguente snellimento delle procedure burocratiche (incluse quelle contrattuali) e l'immediata applicazione delle intese contrattuali (come nel privato) sembrò una proposta fondamentale per assicurare l'esigenza di chiarezza, trasparenza e necessaria unificazione del mondo del lavoro.

La piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro

La necessità di accelerare un processo di piena contrattualizzazione del pubblico impiego in grado di tradurre il crescente consenso tra i lavoratori in una più ampia ed incisiva azione politica rivendicativa nei confronti delle varie amministrazioni pubbliche, nasceva dalla consapevolezza che il movimento confederale, avrebbe avuto la capacità di ricondurre ad unità l'intera disciplina del rapporto di pubblico impiego, impedendone la frantumazione normativa e retributiva.

Dall'esame delle disfunzioni del modello contrattuale delineato dalla legge quadro si erano di conseguenza individuate le principali linee di riforma da realizzare, rese ancora più urgenti dalla sentenza 124/93 della Corte di Cassazione che metteva in discussione l'intero impalcato normativo precedente, negando la natura contrattuale degli accordi sindacali nel pubblico impiego e attribuendo agli stessi solo la veste di atto preliminare del processo che si concludeva con l'atto autoritativo della parte pubblica, ossia con il decreto del Presidente della Repubblica.

Questa sentenza confermava che la legge quadro si basava su un equivoco giuridico.

Pertanto, in ordine, alla nuova necessità di ridefinire la contrattazione pubblica il sindacato aveva individuato le seguenti priorità:

- 1) definire compiutamente gli ambiti degli accordi sindacali, ai vari livelli, intercompartimentale, di comparto, decentrato.
- 2) _____ regolare efficacemente la fase procedurale del negoziato, per quanto riguarda sia la proliferazione di parti e controparti, sia l'invadenza degli organismi politici negli specifici ambiti contrattuali;
- 3) _____ fissare norme per l'applicazione rapida ed integrale degli accordi sottoscritti, vincolando la parte pubblica al rispetto di quanto firmato;
- 4) _____ giungere ad un avvicinamento tra pubblico e privato, sia sul piano contrattuale sia più organicamente sul piano degli assetti organizzativi;

5) Infine, in un organico processo riformatore, il riordino della dirigenza pubblica rappresentava il motore essenziale della più generale riforma della P.A.

Il problema della transizione alla disciplina di diritto comune era risolto con l'ipotesi di trasformare le disposizioni contenute in fonti normative (non in contrasto con la nuova disciplina), in fonti di diritto comune, senza alterarne il contenuto, mentre alla modifica di altri istituti si sarebbe provveduto con i contratti collettivi.

Pertanto, il sindacato si attrezzava di conseguenza ad un dibattito, non solo interno, su un'ipotesi legislativa da costruirsi nella prospettiva delle scadenze contrattuali del dicembre 1990.

Esso si impegnava a fare in modo da introdurre già nel nuovo accordo intercompartimentale, 1991/93, principi ed elementi di una strategia complessiva che, a partire dall'impegno del Governo sulla delegificazione, potesse portare alla modifica del sistema delle relazioni sindacali e in particolare a spogliare la parte pubblica della condizione di "supremazia" in quanto depositaria della tutela dell'interesse pubblico.

In proposito si poneva l'esigenza di stabilire un protocollo di relazioni sindacali che prevedesse contemporaneamente la creazione di strutture stabili e di organismi rappresentativi ai vari livelli e la formalizzazione di un testo organico di norme pattizie e di comportamento.

Naturalmente questa impostazione fu concretizzata in una serie di puntuali proposte relative a questioni fondamentali per la struttura ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche italiane e per le condizioni di lavoro degli operatori, attraverso documenti e posizioni tanto nei confronti dell'Esecutivo che del Parlamento.

Il testo definitivo della L.421/92, del sottosegretario Sacconi, accolse parzialmente le posizioni sindacali, mentre restavano ampie differenze (segnatamente l'eccesso di riserva di legge, l'insufficienza delle soluzioni per controlli e dirigenza, i vincoli posti alla contrattazione), anche a seguito di un dibattito parlamentare compreso dalla mozione di fiducia posta dall'Esecutivo Amato.

Infine, il decreto 29 del 1993, pur recependo solo una parte dell'impostazione sindacale, ha, di fatto, modificato una serie di importanti istituti normativi.

Non si può discutere - infatti - l'importanza ed il rilievo storico di questo decreto legislativo che prevede che il rapporto di lavoro dei dipendenti sia regolato dal codice civile; contrattualizzando, parzialmente, la produzione delle norme riguardanti il rapporto stesso; creando un'Agenzia responsabile della contrattazione per conto della parte pubblica; demandando al giudice ordinario le controversie sulle materie relative al nuovo rapporto di lavoro e riformando il ruolo della dirigenza.

Per di più, mentre si approfondivano i molteplici aspetti giuridici e di fattibilità politica, che la riforma indubbiamente comportava, sul pubblico impiego ha pesato in modo determinante l'emergenza economica, incidendo più la necessità di perseguire risparmi di spesa che l'esigenza della funzionalità e della trasparenza dei servizi.

Comunque, non possiamo dimenticare che l'impronta culturale, giuridica e politica dell'iniziativa sindacale si è impressa su tre pilastri fondamentali della nuova disciplina: rapporto di lavoro di diritto comune, competenza del giudice ordinario e Agenzia per la contrattazione.

E' opportuno ribadire che il decreto legislativo 29 non poteva essere la panacea per tutti i mali, né poteva costituire di per sé la riforma complessiva della pubblica amministrazione.

Con la sua applicazione, però, si introdussero certamente novità potenzialmente positive in ambiti procedurali, soprattutto in materia di contrattazione, ma questo non voleva dire che i prossimi contratti avrebbero contenuto automaticamente disposizioni innovative, in materia di efficienza e funzionalità dei servizi, né che queste disposizioni sarebbero state effettivamente applicate nelle unità amministrative.

Tuttavia delegificazione, contrattualizzazione e responsabilità dei dirigenti sarebbero state innovazioni efficaci solo se i soggetti interessati alla riforma, nel reciproco rispetto dei ruoli, avrebbero svolto un lavoro di concerto.

E' importante sottolineare le opportunità che avrebbero dovuto offrire la certezza dei tempi e degli effetti della contrattazione, a seguito dell'accordo tra sindacato ed Agenzia e in forza dei termini certi previsti per l'autorizzazione alla sottoscrizione da parte del Governo, come per il parere della Corte dei conti.

Noi, oggi, possiamo affermare che questa tempistica ha prodotto qualche risultato, ma può e deve essere migliorata.

Il sindacato si trovò nella situazione di doversi preparare ad un nuovo modello di contrattazione, più agile e immediatamente efficace. Come tutte le cose nuove, ci sarebbe stato bisogno di momenti di verifica e di un certo rodaggio iniziale.

Non credo, però, ci sia motivo per essere nostalgici, rispetto al vecchio sistema, che se apparentemente garantiva la contrattazione, in realtà la svuotava di contenuti e non forniva garanzie né rispetto ai tempi di attuazione delle intese, né rispetto alla effettiva tutela giurisdizionale.

La verità è che l'oggetto privilegiato della disciplina legislativa era la "legalità finanziaria" dell'accordo ed il contenimento della spesa pubblica. Non a caso una delle novità stava nell'aver previsto la possibilità di prorogarne i termini di efficacia temporale o addirittura di sospendere l'esecuzione totale o parziale in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa.

Tra le finalità dichiarate della riforma vi era quella della graduale integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato.

In un parere del Consiglio di Stato del 1992 era stato evidenziato il fatto che mentre l'obiettivo dichiarato della riforma era l'assimilazione integrale della disciplina dell'impiego pubblico a quella del lavoro privato, le disposizioni che ne sono scaturite contenevano esplicite limitazioni alla portata delle future privatizzazioni.

Dette limitazioni; invero, erano una conseguenza obbligata della sostanziale diversità esistente tra il lavoro privato e il lavoro pubblico e potevano, quindi essere insuperabili ed ineliminabili, tant'è che lo stesso legislatore delegato, nell'assoggettare il rapporto di lavoro pubblico alla disciplina del diritto privato, fece salvi i limiti derivanti dalla specialità del rapporto e dal perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dallo stesso decreto.

Gli elementi che caratterizzavano il rapporto di impiego pubblico sono, come è noto: a) la natura pubblica dell'ente; b) l'atto autoritativo di nomina del dipendente; c) la prestazione di lavoro in posizione subordinata; d) la correlazione tra le funzioni espletate e le finalità istituzionali dell'ente; e) una retribuzione predeterminata; f) l'inserimento in maniera stabile del dipendente nell'apparato burocratico dell'ente e, correlativamente, la continuità delle prestazioni lavorative.

Il rapporto d'impiego delineato dalla legislazione di riforma ha conservato alcuni elementi di questi contenuti.

Con l'assoggettamento del rapporto di pubblico impiego alla disciplina civilistica sono stati conferiti all'amministrazione i poteri del privato datore di lavoro, che si concretizzano nella potestà di adottare tutte le misure inerenti all'organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro.

La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego ha affrontato la problematica relativa alla giurisdizione, nel rispetto della necessità d'armonizzazione tra lavoro pubblico e privato, introducendola anche per i lavoratori del settore pubblico ed in particolare la competenza per materia, del Pretore in funzione di giudice del lavoro.

Il tema specifico della contrattazione, nella Legge Quadro, si era arenata sul conflitto interpretativo, riguardante le materie riservate alla legge e quelle sulle quali si poteva contrattare.

Il decreto 29 riproponeva a tal proposito il modello di ripartizione fra materie riservate alla legge e materie sulle quali può insistere la contrattazione: ma l'area da questa ora occupata non è più definita con i caratteri di rigida puntualizzazione e di lacunosa elencazione che erano propri dell'art. 3 della stessa legge quadro.

Viceversa, nel decreto legislativo, alla contrattazione collettiva, come fonte della disciplina dei rapporti individuali, era riservata una competenza regolativa di carattere generale.

Essa si estende fino al limite segnato in negativo dalle materie specificatamente sottoposte al controllo esclusivo del legislatore (ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi, dalla stessa, posti di atti normativi o amministrativi) e dello stesso giudice amministrativo.

La risposta era data dall'art. 72 del decreto, che devolveva esplicitamente alla contrattazione collettiva il potere di derogare sia i contratti recepiti in d.p.r. sia le norme legislative generali e speciali non abrogate esplicitamente o implicitamente dal decreto medesimo (le quali, in ogni caso, avrebbero cessato di produrre effetti dal momento della stipulazione dei "secondi" contratti collettivi riformati).

Ampiamente delegificata l'area di competenza della contrattazione come fonte normativa autonoma, ridefinito il potere collettivo di controllo sui comportamenti dell'amministrazione datore di lavoro, il legislatore è intervenuto anche sugli attori contrattuali.

Proprio su questo piano il decreto 29 apportò una delle più significative novità: l'Aran, l'Agenzia per le relazioni sindacali, istituita e disciplinata dall'art. 50, che sostituisce la "delegazione" a composizione collegiale e variabile prevista dalla legge quadro.

Funzione prioritaria dell'Agenzia è la rappresentanza negoziale legale e necessaria delle pubbliche amministrazioni in sede di contrattazione collettiva non decentrata.

L'Agenzia è un soggetto dotato di personalità giuridica, sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, alle cui direttive deve attenersi.

Da ciò può evidenziarsi il carattere parziale della risposta data dal legislatore alle richieste sindacali.

Infatti, le Organizzazioni Sindacali auspicavano la creazione di un negoziatore pubblico istituzionalmente fornito della massima autorevolezza, ed autonomia.

Il legislatore, per la verità, non è giunto a tanto ed ha optato per una figura intermedia.

L'Agenzia si configura infatti come organo tecnico incaricato di realizzare le direttive politiche del Governo ed anzi deve tenere conto delle indicazioni espresse dalle rappresentanze delle altre amministrazioni pubbliche solo se ed in quanto compatibili con tali direttive.

Infine gli obiettivi generali del decreto legislativo 29 erano:

- 1) "accrescere l'efficienza delle amministrazioni in rapporto a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità Europea..."
- 2) "razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli della finanza pubblica."

Secondo il legislatore questi si potevano raggiungere attraverso la realizzazione di una nuova articolazione delle procedure e la modifica dei comportamenti di organizzazione in ordine alla individuazione delle responsabilità individuali, che concorrono insieme alla capacità di collaborazione di tutto il personale al risultato finale del processo produttivo.

Sono stati adottati come strumenti flessibili di organizzazione, finalizzati agli obiettivi sopra detti, una non rigida gestione delle risorse umane che si sostanzia in processi di riconversione e nell'attivazione della mobilità interna all'amministrazione ed esterna tra amministrazioni diverse.

Sono state poi previste, come momenti di verifica dell'efficienza delle singole unità produttive, valutazioni periodiche dei carichi di lavoro e della produttività degli uffici e di ogni singolo dipendente, ed una valutazione dei costi dell'attività dei singoli uffici allo scopo di verificarne l'efficienza.

Tutto ciò, comunque, non era sufficiente per un effettivo cambiamento se non vi fosse stata la piena e responsabile partecipazione in primo luogo dei dirigenti e dei dipendenti pubblici, ai quali in sostanza si chiedeva di cancellare, con un'opera riformatrice, quella figura ambigua, irrazionale e lontana dello Stato così come fino ad allora si era delineata.

Subito dopo intervenne il nuovo Ministro Cassese, che portò notevoli cambiamenti nell'articolato, in particolare cambiò l'Aran e la composizione del direttivo; escluse i sindacati dai comitati e collegi ed introdusse la norma secondo la quale il contratto, intervenendo dopo una legge, può modificarla.

Accordo sul lavoro pubblico, legge 59/97 e modifiche del 29/93

Un ulteriore e necessario passo in avanti sulla via delle riforme fu il protocollo del lavoro pubblico, firmato a marzo del 1997, con l'allora ministro Bassanini che poi produsse la legge 57/97 e le modifiche del 29/93 con i decreti legislativi il 396/97, l'80/98 e 387/98.

L'importanza di quel protocollo stava nel cambiamento strutturale del modo di concepire l'amministrazione ed il lavoro.

Esso aveva come premessa la valorizzazione del lavoro pubblico e la conseguente dignità dei lavoratori, che nella realizzazione di un'efficienza funzionale allo sviluppo complessivo del nostro Paese, sono elementi fondamentali della nostra democrazia.

Delineò la possibilità di riorganizzare le amministrazioni, modificando anche il sistema preesistente delle

qualifiche, ricontrattandone gli ordinamenti professionali, superando progressivamente l'art.57 del 29/93 e le norme di reclutamento.

Introdusse nuove relazioni sindacali e rafforzò la partecipazione sui temi chiave della riforma delle P.A., quali la mobilità e la rilevazione dei carichi di lavoro.

Inoltre modificò il sistema di investimenti da dedicare alla qualificazione e alla formazione professionale del personale.

Esso ha garantito non solo una diversa impostazione progettuale, rispetto ad un passato indirizzo di tagli e criminalizzazione dei dipendenti, ma, per la prima volta ha collocato sullo stesso piano la valorizzazione della pubblica amministrazione, considerata quale valore aggiunto dell'intero sistema Paese, e del lavoro pubblico strettamente connesso ad essa.

La Uil ha sempre sostenuto in questi anni che, oltre alle modifiche del 29, che rappresentava uno degli aspetti della più grande riforma della P.A., bisognava anche delegificare tutte le materie riserva di legge, semplificare le procedure e decentrare i poteri e competenze, infine rivisitare la funzione dei dirigenti, delle loro prerogative e dei loro poteri.

In quegli anni Bassanini, con il lavoro del rimpianto Massimo D'Antona e dell'avvocato Freni, inizia uno dei percorsi più innovativi e completi della legislazione dell'amministrazione pubblica.

Noi quelle novità le abbiamo appoggiate, intuitive, in qualche caso proposte, e pertanto riteniamo dunque di poter dire che si è raggiunto finalmente un risultato apprezzabile.

Molte delle nostre proposte, infatti, hanno trovato riscontro nei disegni di legge: dall'allargamento, seppure ancora parziale, del campo di applicazione dei contratti, ad una presenza delle organizzazioni sindacali nei processi organizzatori, sebbene questi restino ancora riserva di legge, con la possibilità di nuovi strumenti di partecipazione, demandati alla contrattazione; dalla modifica delle prerogative dei vari soggetti con una procedura più definita nei tempi per la sottoscrizione dei contratti ed una precisazione sui poteri di intervento, di controllo e di autorizzazione alla sottoscrizione dei vari organi preposti; dal potere di indirizzo e di autorizzazione dei comitati di settore, al passaggio della giurisdizione al giudice del lavoro, con possibilità di procedure extra giudiziarie come l'arbitrato e la conciliazione; dalla possibilità di una generalizzata contrattazione integrativa al rafforzamento dell'Aran e poi la misurazione più realistica della rappresentanza e nuovi criteri per la rappresentatività; dall'abolizione delle mansioni inferiori alla privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti generali.

Contemporaneamente si è avviato l'introduzione dello statuto dei lavoratori a prescindere del numero dei dipendenti e si sono costituite le Rsu.

Ho fatto un elenco veloce, ma sono passaggi fondamentali, tutti, anche se ne voglio sottolineare in particolare quello sulla rappresentatività che può diventare un modello per tutto il mondo del lavoro

Un'altra occasione significativa di grande cambiamento è stato il primo contratto dei dirigenti, con l'individuazione e l'introduzione di meccanismi di scelta e di valorizzazione dei dirigenti, riferiti alle capacità progettuali e di realizzazione degli obiettivi che essi stessi si davano.

L'aver scelto una gestione concertata della stesura dei criteri in base ai quali si affidano le responsabilità, aver definito la possibilità di riconoscimento anche di corsi di autoformazione, aver sancito l'arbitrato e la conciliazione è una forma di civiltà giuridica, oltre che di trasparenza e correttezza di giudizio.

I dirigenti, per la prima volta potevano essere giudicati obiettivamente, non per simpatia o per appartenenza politica, ma per le reali capacità, cui corrispondono differenziazioni sul piano della remunerazione e, in caso di valutazione negativa, penalizzazioni con la rimozione giuridica, di posizione ed economica per arrivare ad un salario variabile che poteva scendere o salire a secondo del grado delle responsabilità e del giudizio sull'operato.

Poi, a nostro giudizio, si è tornato indietro e tutta la discussione è stata improntata sul grado di spoil system da applicare alla dirigenza.

Noi che l'abbiamo contestato in tutte le versioni, perché fa venire meno proprio quel carattere di imparzialità necessaria nella P.A. e ripropone la contiguità fra dirigenza e politica, eliminando il principio di separazione ed autonomia dei poteri, abbiamo le carte in regola per salutare positivamente la volontà del ministro Mazzella di ricambiare nuovamente, intervenendo per ridurre tale forma.

Quello che non condividiamo è il voler riportare i dirigenti alla pubblicizzazione del loro status, cancellando

così le grandissime innovazioni che la contrattazione aveva prodotto sia in termini economici, sia sulle garanzie e sulla verifica delle capacità.

Tornando alla riforma delle cosiddette leggi Bassanini la novità principale era che, per la prima volta, il governo, insieme al sindacato, aveva concordato sulla filosofia e sugli obiettivi di quel complesso cambiamento.

Per di più il governo aveva condiviso l'urgenza di investire risorse reali per rendere la progettualità, finora espressa, un atto di svolta reale.

Cioè si era finalmente modificata la mentalità di chi governa, che considera l'amministrazione finalmente come un'area di programmazione dello sviluppo anche in termini di investimento.

Purtroppo questa impostazione, in questi ultimi anni, ha subito un notevole passo indietro con finanziere che tagliano investimenti e che destrutturano la P.A.

In quella fase si avviarono anche leggi per la semplificazione e lo status del personale, la riforma dei ministeri con le leggi 59 e 127 del 1997 che recepirono molti contenuti del protocollo.

Fu avviato il decentramento delle funzioni con l'obiettivo di snellire lo Stato e spostare i relativi poteri decisionali e di intervento in periferia, alle Regioni, province ed enti locali; furono semplificate procedure, riducendo quei cavilli che rendevano defaticanti i rapporti fra P.A. e cittadini e delegificando tantissime materie fino a definire anche i compiti delle giunte e dei consigli, a livello regionale, provinciale e comunale.

In qualche caso, a mio giudizio, si andò anche troppo avanti su alcune materie, ma al di là di questo giudizio, nell'insieme è chiaro che quella fu per me e per la Uil una fase positiva.

Conclusioni e proposte

Naturalmente tutto ciò non serve solo per memoria storica, che pure è importante, ma anche per dimostrare la capacità del sindacato di essere primo attore nei cambiamenti.

E' stata un'esperienza esaltante che ha cambiato l'amministrazione pubblica. Certamente non tutto ha funzionato ed altro ancora deve essere cambiato.

Quello che preoccupa e che oggi, purtroppo, più che la volontà di cambiamento in positivo sta prevalendo la logica di un ritorno indietro, alla fase di oscurantismo della P.A., che sta diventando una sorta di Cenerentola alla quale dedicare poche risorse e che, più che al servizio del cittadino, è vista come un servizio per interessi di parte, politici od economici.

Le recenti prese di posizione del Ministro Mazzella ci fanno ben sperare, infatti ci sembra che egli sia ben intenzionato a restituirgli quel ruolo di funzione sociale e garante per tutti.

Proprio la citata vicenda della dirigenza, alla quale sta lavorando, è simbolica. Deve però avere un seguito, e non può fermarsi alla commissione Stajano.

Certamente un uomo solo non può farcela, bisogna che il sindacato ritorni ad essere un soggetto propositivo per ricreare condizioni d'opinione pubblica e d'alleanze politiche quanto più ampie possibili tali da riproporre una nuova stagione riformistica.

Ci sono ancora troppi problemi. L'esperienza ci ha insegnato che non bastano, da sole, le leggi per cambiare le cose, ci vuole tanto consenso e consapevolezza che vanno sempre di più fatti maturare nell'animo di chi vive all'interno dell'amministrazione.

Dobbiamo programmare il futuro. Dobbiamo sollecitare l'acquisizione dell'idea che la pubblica amministrazione, per vincere la sfida del cambiamento, deve ridarsi fiducia e riconquistare il rispetto di tutti, a partire dai suoi lavoratori.

Oggi vogliamo, con lo stesso spirito riformista che ci ha caratterizzato, fare alcune proposte e su queste mi auguro che si possa discutere per creare la condizione positiva di alleanze che permettano un'inversione di rotta.

Faccio un elenco di titoli perché si avvii il confronto che, tra l'altro, vogliamo portare avanti anche in una prossima iniziativa unitaria.

La premessa fondamentale è vincere la sfida e rendere competitivo l'intero sistema, modificando quello che

non ha funzionato ed introducendo anche nuovi elementi di cambiamento.

Il sindacato, la Uil, vuole essere sfidato dalle forze politiche proprio sul piano dell'efficienza, e non può assistere solo ad un continuo degrado dell'amministrazione, come si verifica anche con l'ultima finanziaria.

Non bastano le accuse di inefficienza e di scarsa funzionalità o la continua invocazione alla riduzione di spesa, bisogna creare le condizioni, tutti insieme, per considerare che la P.A. è un servizio per il paese e se oggi l'Italia, vive ad un livello di benessere che ci ha portato ad essere, tra l'altro, i più longevi del mondo è perché il livello di scolarità, il livello della sanità, dell'assistenza, della previdenza hanno consentito di crescere a tutti, collettivamente.

Allora se questo è vero, la sfida è proprio come proseguire su questa strada, accrescendo la potenzialità e promuovendo investimenti, controllando il livello di esternalizzazioni, riducendo la precarietà, chiedendo certamente professionalità ed efficienza, ma valorizzando il lavoro ed i lavoratori.

Mettendoli in condizione di potere esprimere la loro professionalità.

Sul piano generale:

1) ai cittadini **va garantito il mantenimento del livello pubblico e nazionale di quei servizi che la Costituzione** prevede e tutela, a garanzia di giustizia ed equità sociale e di pari opportunità per tutti.

Le modifiche del Titolo V della Costituzione, sia quelle già approvate sia quelle in discussione al Parlamento, appaiono fatte più per rispondere ad esigenze della politica, in modo a volte contraddittorio e a volte per esigenze della propria parte.

Quello che non convince, di quelle norme, è il passaggio alle regioni di servizi fondamentali con il rischio di non garantire pari opportunità su tutto il territorio nazionale.

Andava aperto nel Paese un confronto ampio e partecipato in modo che le riforme fossero patrimonio collettivo e rispondessero a criteri di equità e di giustizia sociale.

Bisognava **definire meglio i compiti dello Stato centrale e delle Autonomie**, in modo da evitare qualsiasi rischio di differenziazione tra i territori.

2) Occorre proseguire **nell'opera di semplificazione e di facilitazione** dell'accesso alle informazioni per i cittadini, attraverso l'applicazione del decentramento e delle nuove tecnologie in modo di favorire le imprese e il sistema produttivo per una maggiore velocità nel fare, ma anche creare le condizioni affinché i principi di informazione siano generali e per tutti, dando la possibilità di verificare le potenzialità che la P.A. può fornire.

Pensate alla legge sull'autocertificazione come è poco conosciuta e poco applicata.

Allora bisogna puntare e potenziare **i Servizi in rete, sportelli unici, comunicazione delle informazioni più dirette e valutare anche altre innovazioni che in parte esistono già e devono essere implementate.**

Come? È chiaro che si deve puntare ancora sulla **semplificazione di tutte le procedure, sull'evoluzione dei sistemi informatici per facilitare l'accesso** e su una **dirigenza qualificata.**

Sono questi passaggi indispensabili ed in primis mi riferisco alla dirigenza pubblica che, come tutti dicono, merita un nuovo intervento, alla luce dell'ultima legge.

Occorre soprattutto puntare a selezionarla per merito, capacità ed esperienza e ciò è possibile solo se è valutata oggettivamente e liberata del controllo politico.

Il centro della trasformazione sta proprio nella dirigenza e la scommessa si vince se è in grado di competere e di verificarsi, se è in grado di valutare e di essere valutata in modo autonomo ed oggettivo.

Evitando o riducendo l'ampio ricorso ad esterni e collaborazioni che, fino ad oggi, hanno rappresentato un freno per gli interni ed un alto costo senza, inoltre, neppure risultati evidenti.

3) L'innovazione per essere realmente positiva deve essere frutto di scelte partecipate.

La **partecipazione**, pertanto, deve essere garantita e deve rappresentare l'integrazione dei lavoratori, attraverso le Organizzazioni sindacali, nel processo di riforma.

Solo così, infatti, può proseguire un percorso che si è caratterizzato per l'accettazione e la condivisione degli obiettivi e delle innovazioni normative.

Sul piano particolare dell'organizzazione pubblica significa condizionare la stessa nella programmazione del lavoro e degli orari, in modo da rispondere alle diverse organizzazioni dei territori.

Il sindacato deve essere capace di pretendere la partecipazione, individuando e codificando nei contratti l'utilizzo di strumenti operativi di tipo paritetico: strumenti di partecipazione, dentro i quali il ruolo del sindacato, non è solo quello di assistere ed essere informato dei processi decisionali, ma diventi anche protagonista delle decisioni con proprie proposte operative.

Dobbiamo creare nuove relazioni sindacali, accompagnate da sedi e strumenti di partecipazione, da definirsi nell'ambito contrattuale.

4) Bisogna, pertanto, ricondurre **alla contrattazione tutta la precedente normativa pubblicistica.**

Basta con interventi legislativi che intervengono nelle materie, che sono patrimonio del rapporto di lavoro.

Oggi vi sono in giacenza nel Parlamento norme che intervengono nella composizione delle qualifiche e nelle categorie, norme che allungano l'età di lavoro, norme che limitano l'accesso e che amplificano i percorsi di precariato, etc.

Bisogna, invece, evitarlo e ricondurre al Codice Civile e alla contrattazione tutta la materia del lavoro.

5) A partire dalle prossime leggi di bilancio deve prevalere la programmazione di **investimenti in tecnologia, professionalità e formazione valorizzando il merito.**

Non si può continuare ad accettare la logica del tutti eguali, che frustra la volontà di chi vuole competere e produrre.

Ma è chiaro che vanno pagate meglio le diverse professionalità che esistono e rispondere a richieste che stanno frantumando le categorie professionali, in quanto si pensa a risposte parziali ed estemporanee.

Si combatte il corporativismo **individuando percorsi di carriera certi e periodici, in modo da puntare sulla qualità delle persone che lavorano** e che hanno così la giusta soddisfazione alle loro prestazioni.

Bisogna introdurre meccanismi che premiano i migliori, favorendo la valutazione effettiva delle professionalità con meccanismi obiettivi e giusti che eliminano le ingerenze e le appartenenze.

La migliore medicina, per chiedere efficienza e garantire trasparenza delle scelte, è l'assunzione di responsabilità che deve avere quale corrispettivo un premio.

L'avvio di processi di **qualificazione** del personale, deve puntare ad una formazione, non solo sulla carta, ma reale. Abbiamo visto cabine di regia, direttive ed altro, ma nulla di concreto.

Noi, infatti, anticipiamo e vogliamo sfidare l'amministrazione pubblica sul terreno delle novità.

È chiaro che per portare avanti questo progetto occorre responsabilizzazione e individuazione dei soggetti, dove le responsabilità siano precise e le valutazioni oggettive devono servire a premiare chi se le assume.

Ma anche dare la possibilità di premiare la creatività e la responsabilità deve essere accompagnata da **budget e autonomie**, certo verificate e controllate, con l'obiettivo di far concorrere tutti ai processi evolutivi.

Tutte queste sono materie che la contrattazione può affrontare con successo.

6) **Tempi e compiti chiari e definiti** significano risultati migliori.

Oggi assistiamo ad una depauperazione della capacità contrattuale, quanti interventi di controllo si fanno prima e dopo l'avvio della contrattazione con allungamento dell'attesa e con l'attuazione dell'accordo sempre in ritardo.

Quando poi la si ottiene, essa, è considerata dai lavoratori come inevitabile e non come una risposta alla giusta rivendicazioni di accrescere il potere di acquisto.

Per evitare questo si devono stabilire **percorsi certi della contrattazione, con tempi prestabiliti e con**

controllo preventivo sugli indirizzi in modo da lasciare all'autonomia delle parti la ricerca delle soluzioni.

Negli ultimi rinnovi contrattuali abbiamo assistito, prima, a lungaggini sull'avvio delle definizioni dei percorsi e ad interventi preventivi e successivi di organi di governo e di controllo che hanno fatto, poi, slittare ulteriormente le firme definitive dei contratti.

Sono state inventate impropriamente "raccomandazioni, veti e cambiamenti di contenuti", senza mediazioni e senza possibilità di partecipazione proprio di chi le aveva stabilite, cambiando il senso delle norme che si erano concordate.

Così non si può andare avanti!

7) Una proposta che ripresento oggi, ma che da sempre la Uil sostiene, è la **ridefinizione del ruolo dell'Aran**.

L'Agenzia deve avere compiti diversi con strutture diverse, delegificando anche il suo organico.

Deve diventare un soggetto più forte, in grado di garantire la contrattazione e di valorizzarla, anche nei contenuti.

Per far questo, a parer nostro, devono essere presenti, nel direttivo, i rappresentanti dei comitati di settore, in modo che possano partecipare direttamente alla formazione degli indirizzi della politica contrattuale.

Di conseguenza proponiamo un nucleo tecnico trattante che sia in contatto diretto e costante col direttivo, in modo da contribuire anche alla necessaria **velocizzazione della tempistica contrattuale**.

Vogliamo procedere nella direzione indicata e ciò è possibile se si prosegue a stabilizzare istituti come l'arbitrato e la conciliazione e l'interpretazione autentica, ossia tutte le innovazioni che devono andare a pieno regime.

Sono state grande intuizioni, ma sono poco valorizzate e conosciute. Va avviato un percorso di informazione vero sviluppando le potenzialità di questi istituti che sono molte.

8) Va confermata la **contrattazione integrativa** senza delegittimare la caratteristica unificante del contratto nazionale, quale veicolo di uguaglianza dei diritti e trattamenti su tutto il territorio nazionale.

Occorre, però, maggiore responsabilità delle amministrazioni che ai vari livelli possono essere in grado di verificare le ricadute delle loro disponibilità, ma occorre anche che il sindacato prepari meglio i gruppi dirigenti a quel livello.

Vanno anche chiarite le competenze per evitare che le nuove prerogative dovute alle modifiche della Costituzione possano significare un blocco della contrattazione.

9) Voglio chiudere con l'ultima proposta: **nuove assunzioni** nel pubblico impiego.

Nuove leve per innovare i processi e la mentalità, sblocco del turn over per scommettere, con ottimismo, sul futuro della pubblica amministrazione di questo paese e sul futuro della pubblica amministrazione come strumento di governo democratico e solidale della società italiana del nuovo millennio.

Questa riapertura del circuito occupazionale nella P.A., oltre ad ampliare le risorse da destinare allo sviluppo dello stato sociale, può fare da volano all'intero sistema.

Voglio ricordare, a questo proposito, che lo stesso Presidente della Repubblica, Ciampi, l'ha sottolineato come un passaggio importante ed ha espresso l'auspicio di nuove assunzioni a partire dalla ricerca pubblica, settore strategico per il paese.

Le stesse norme **dell'accesso e delle promozioni** devono essere riviste, in modo da evitare che interventi successivi (vedi quello della Corte Costituzionale) mettano in forse i percorsi individuati, rischiando di bloccare le parti innovative dei contratti che davano risposte ai bisogni di qualificazione del personale.

Anche su queste materie, è necessario garantire la certezza del contrattato, altrimenti si vanificano i processi in corso con grave danno per i lavoratori che meritano di essere valorizzati e verificati ed aumentano le frustrazioni, con riduzione della capacità funzionale dell'intera amministrazione.

Tutto questo insieme di proposte, se condivise, potrebbero anche **essere sperimentate**, in modo da valutarne gli effetti e consentire di decidere meglio.

Le nostre idee oggi le mettiamo a disposizione della Uil e se condivise le porteremo alla prossima discussione unitaria, ma chiediamo alle forze politiche presenti e ai rappresentanti del Governo di avviare un nuovo percorso di riforma intesa come rilancio della P.A.

La Uil in questi anni si è caratterizzata per essere un'organizzazione libera e riformista, senza pregiudizi e dogmi.

E' un'organizzazione laica, attenta ai cambiamenti del sistema produttivo e della composizione del mondo del lavoro.

E' il momento di consolidare la nostra azione per il cambiamento e per il rinnovamento della società, ripristinando le giuste regole di una democrazia, dove ogni soggetto rappresentativo abbia la giusta legittimità e dove tutti possano concorrere alla gestione dell'economia e della cosa pubblica.

Dobbiamo creare un movimento culturale che ridia valore ed il giusto significato alla partecipazione e alla politica della mediazione degli interessi diversi che pur vivono nella società, ritornando ad essere un soggetto che riporti al centro della sua azione la discussione strategica, concorrendo con le nostre idee al rinnovamento.

Dobbiamo recuperare la nostra tradizione di movimento di cambiamento ed innovazione, partecipando da protagonisti nella discussione, proponendo, quale contributo alla discussione un nostro modello di Stato, di società, di stato sociale, di garanzie e diritti a partire da quello del diritto al lavoro.

Non dobbiamo restare in difesa e far prevalere i no, dobbiamo essere capaci, anche in un momento di difficoltà come quello attuale, di intravedere una strada e proporla.

Uscire dal quotidiano, dialogare, studiare, costruire, proporre e ridare fiato alla volontà di ritornare ad essere un Paese, in cui tutte le regole del gioco siano prestabilite, ed ognuno abbia diritto ad avere la sua quota di presenza e di discussione.

Il sindacato è forza di progresso, di emancipazione, di libertà di pensiero, di pluralismo, di dialogo, di contrasto delle violenze ed estremismi. Ne debbono essere tutti consapevoli.

Non possono prevalere gli scontri, le demonizzazioni, le denigrazioni, la democrazia è forte proprio quando vi è il rispetto dell'altro che non la pensa come noi.

Proprio oggi, quando emerge un nuovo terrorismo, diverso da ieri, ma non meno pericoloso, il sindacato, le forze politiche e le istituzioni, i lavoratori e i cittadini tutti, secondo il loro grado di responsabilità, devono dimostrare la loro coesione e il loro rifiuto alla logica di morte che in questi assassini prevale.

Siamo una forza che difende le istituzioni e la democrazia, ma per farlo dobbiamo ancora una volta abbandonare il quotidiano ed uscire con proprie idee su cui mobilitarsi, per contribuire a migliorare il Paese.

Non possono prevalere le volontà di sopraffazione, ma deve valere il pluralismo delle idee che è il sale della democrazia.

Il nostro obiettivo non è solo quello di far diventare realmente la P.A. una potenziale risorsa del Paese, ma anche ricreare le condizioni perché il sindacato diventi protagonista del cambiamento, e non si dedichi solo alla difesa delle conquiste del passato.

Abbiamo le idee, la voglia di esserci, la convinzione di fare un grande servizio al Paese, ai cittadini e ai lavoratori, ma soprattutto alla democrazia.