



Al Presidente del Consiglio dei Ministri

12 marzo 1997

PROTOCOLLO D'INTESA SUL LAVORO PUBBLICO

Il presente protocollo è parte integrante dell'Accordo per il lavoro già siglato da Governo e Parti sociali.

L'attuazione dei contenuti di tale Accordo, e in particolare il conseguimento degli obiettivi dello sviluppo e dell'accrescimento del tasso di occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno, richiedono necessariamente una pubblica amministrazione moderna ed efficiente. A questo scopo, con il presente protocollo sul lavoro pubblico il Governo e le organizzazioni sindacali firmatarie individuano punti di convergenza e definiscono un quadro di riferimento entro il quale perseguire, con azioni coerenti, il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e la valorizzazione del lavoro pubblico, specie per quanto concerne responsabilità e competenze connesse allo sviluppo locale, nel pieno rispetto della dignità delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici e dei loro diritti, e nella convinzione che lo sviluppo del Paese e dell'occupazione, che costituiscono elementi fondamentali per la democrazia, dipendono anche dalla modernizzazione del sistema amministrativo.

Gli obiettivi individuati nel presente protocollo richiedono l'impegno comune, non solo delle parti che lo sottoscrivono, ma anche dei diversi soggetti interessati, ai vari livelli istituzionali e nell'ambito delle rispettive autonomie. Il Governo assumerà le iniziative opportune al fine di realizzare il più ampio coinvolgimento, e in ogni caso, per garantire il necessario raccordo con le Regioni e le autonomie locali, promuoverà la consultazione delle conferenze Stato-Regioni e Stato-Città sull'applicazione dei principi contenuti nel presente protocollo.

Le parti convengono

1. Sugli obiettivi di riforma della pubblica amministrazione, di snellimento, semplificazione e delegificazione delle attività amministrative e di conferimento

alle istituzioni locali (Regioni, Province e Comuni) di compiti e funzioni relative alla cura degli interessi delle rispettive comunità, sulla base del principio di sussidiarietà, secondo le linee delle apposite iniziative già intraprese dal Governo.

2. Sul ruolo insostituibile delle pubbliche amministrazioni, per:

- garantire l'esercizio dei diritti fondamentali costituzionalmente tutelati, in particolare, di quelli attraverso i quali si esprimono i contenuti essenziali dello Stato sociale;
- contribuire, attraverso l'efficacia e la produttività dei servizi offerti alla collettività e alle imprese, ad incrementare la competitività del sistema Italia;
- svolgere una funzione di sviluppo e di riequilibrio socio-economico del Paese, a garanzia di una irrinunciabile funzione solidaristica, che è espressione avanzata di democrazia.

3. Sul più ampio decentramento delle funzioni di gestione dei servizi e sul mantenimento della competenza dello Stato per quelle di indirizzo generale.

4. Sulla valorizzazione del lavoro pubblico come risorsa fondamentale per la realizzazione dei necessari processi di trasformazione degli apparati amministrativi e come strumento di elevazione delle condizioni socio-economiche e professionali dei lavoratori.

5. Sullo sviluppo di politiche innovative in tema di personale attraverso la contrattazione e investendo principalmente sulla formazione e nella trasformazione dell'organizzazione del lavoro.

Inoltre, le parti auspicano che in caso di riforma della Costituzione si provveda alla necessaria revisione delle disposizioni organizzative e di funzionamento della pubblica amministrazione, anche relativamente alle forme di controllo, in coerenza con le linee di sviluppo dell'avviata riforma.

A) COMPLETAMENTO DELLA CONTRATTUALIZZAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO

Il completamento del processo di unificazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato, sulla base del codice civile e delle leggi sul lavoro nell'impresa, e la conseguente piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro sono obiettivi prioritari sui quali le parti concordano e che verranno perseguiti sia attraverso la revisione del d.lgs. 29/93, nel quadro dei provvedimenti di attuazione delle deleghe per la riforma della Pubblica Amministrazione proposte dal Governo, sia mediante ulteriori coerenti iniziative, al fine di realizzare:

1. il progressivo adeguamento ai modelli privatistici dell'organizzazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, attraverso un'ampia delegificazione che porti alla riduzione progressiva del regime pubblicistico degli atti organizzativi, limitandolo alla determinazione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione degli uffici e alle garanzie dei cittadini nei procedimenti;

2. la progressiva generalizzazione della contrattualizzazione, con modalità e tempi coerenti con l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione e con l'auspicata revisione dei principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione;

3. la completa realizzazione della riforma della dirigenza, che porti alla distinzione effettiva, anche dal punto di vista organizzativo, della funzione di indirizzo e controllo da quella di gestione;

4. il passaggio delle controversie di lavoro pubblico al giudice del lavoro entro il 30 giugno 1998 e di quelle previdenziali nel biennio successivo, al qual fine il Governo ricercherà adeguate e tempestive soluzioni ai problemi di sovraccarico del contenzioso, quali:

- forme di risoluzione delle controversie che precedano l'instaurazione del giudizio, di tipo conciliativo o arbitrale, anche nell'ambito dei contratti collettivi, ferma restando la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti dei lavoratori;
- meccanismi per l'unificazione e risoluzione delle controversie aventi il medesimo oggetto, con particolare riferimento alle controversie concernenti l'applicazione dei contratti collettivi;
- adozione di misure organizzative straordinarie per attrezzare le sedi giudiziarie più esposte a sovraccarico per effetto del contenzioso;

5. l'adozione di soluzioni idonee ad evitare il rischio di conflitti di giurisdizione tra giudice del lavoro e giudice amministrativo, affermando la competenza del giudice del lavoro in tutte le controversie relative al rapporto di lavoro, anche se

concernenti in via incidentale atti amministrativi presupposti dei quali il giudice del lavoro potrà disporre la disapplicazione, incluse quelle in materia di selezione per l'assunzione;

X 6. la definizione, come momento significativo del passaggio da pubblico a privato, di un nuovo impianto contrattuale, articolato su due livelli effettivi, e il pieno dispiegamento della contrattazione collettiva integrativa di secondo livello, come previsto dall'Accordo del 23 luglio 1993;

X 7. lo sviluppo di nuove relazioni sindacali a livello di unità amministrativa che realizzino il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei dipendenti negli obiettivi di miglioramento dei livelli di qualità ed efficienza dell'attività amministrativa e del servizio al pubblico, valorizzando l'apporto del lavoro; definizione a questo scopo, nei contratti collettivi, di nuove forme di consultazione, di partecipazione e contrattazione a livello di amministrazione o ente, ferma restando l'autonomia e la responsabilità dei dirigenti;

8. la realizzazione, con priorità nel quadro delle deleghe per la riforma della pubblica amministrazione e in tempi utili per i prossimi rinnovi contrattuali, del riordino e del potenziamento dell'ARAN, sulla base di un'effettiva rappresentanza delle amministrazioni pubbliche a livello nazionale attraverso comitati di settore;

9. la ridefinizione, con la medesima priorità e in tempi utili per i prossimi rinnovi contrattuali, delle procedure di contrattazione collettiva, prevedendo che il Governo esponga le linee generali della politica contrattuale per il settore pubblico negli strumenti di programmazione e bilancio; che gli strumenti della manovra finanziaria comprendano l'ammontare indicativo della spesa relativa al rinnovo dei contratti collettivi di livello nazionale recanti oneri a carico dello Stato; che la Corte dei conti, avvalendosi di un nucleo di esperti costituito a tal fine, intervenga esclusivamente sulla certificazione della compatibilità dei costi contrattuali, quantificati dall'ARAN, con gli strumenti di programmazione e di bilancio, in un termine di quindici giorni, decorsi i quali, la certificazione si intenderà effettuata; e che tra l'ipotesi di accordo e la definitiva sottoscrizione del contratto collettivo non debbano in ogni caso trascorrere più di quaranta giorni;

10. la delegificazione e la semplificazione della materia dei concorsi sulla base dei principi dell'art. 97 Cost.;

11. la completa contrattualizzazione della materia dei diritti sindacali, sulla base delle garanzie della legge n. 300/70 "Statuto dei lavoratori", che dovrà trovare piena applicazione al lavoro pubblico, superando le norme incompatibili;

12. nel quadro della riforma dei controlli interni prevista dai provvedimenti di delega, nonché dei principi di delega per la revisione del D.Lgs. 29/93, la

precisazione dei ruoli degli organismi di valutazione dei dirigenti e dei controlli interni destinati a migliorare la gestione;

13. nell'ambito della revisione degli ordinamenti professionali, saranno ricercate soluzioni idonee a superare la disciplina transitoria dell'assegnazione a mansioni superiori, per arrivare progressivamente anche in questa materia all'armonizzazione con la disciplina legale vigente nel settore privato.

B) POLITICHE DI INNOVAZIONE, VALORIZZAZIONE E QUALIFICAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO

L'obiettivo della efficienza e della produttività è necessariamente legato ad un funzionale meccanismo di valorizzazione delle risorse umane che deve passare attraverso adeguati investimenti programmati in base al rapporto tra qualità dei servizi e costi.

La piena attuazione della contrattazione decentrata, in particolare sui temi della formazione e dell'innovazione organizzativa, deve rappresentare lo strumento centrale per consentire la realizzazione effettiva degli obiettivi qui delineati.

E' necessario realizzare un sistema premiante, con incentivi non solo finanziari, per gli enti che prima e meglio applicano i nuovi principi organizzativi e gestionali, così come previsto dai CCNL. In particolare, vanno previsti incentivi e disincentivi alle amministrazioni per la rapida definizione degli adempimenti relativi alle dotazioni organiche ed ai servizi di controllo interno, sempre che ritardi e/o omissioni non configurino specifiche responsabilità.

B.1 Formazione

La valorizzazione del lavoro è fattore determinante per la realizzazione dei processi di trasformazione degli apparati pubblici. In questa prospettiva riveste un ruolo fondamentale la formazione, che costituisce una leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione/condivisione degli obiettivi strategici del cambiamento. L'accrescimento e l'aggiornamento professionale vanno perciò assunti come metodo permanente per assicurare il costante adeguamento delle competenze e favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato ed infine per orientare i percorsi di carriera di tutto il personale.

Alla formazione è anche affidato un ruolo importante nell'affermazione di un concreto modello di decentramento, così come avviato dai disegni di legge governativi in via di approvazione da parte del Parlamento. Infatti, privilegiando tutti quei processi di apprendimento collegati agli interventi di riorganizzazione, è possibile favorire la ricollocazione delle funzioni e la semplificazione amministrativa, nonché sostenere i necessari processi di mobilità. La formazione, inoltre, può essere veicolo di un più efficace rapporto di confronto, scambio e arricchimento tra privato e pubblico.

Per la riorganizzazione e il decentramento sono fondamentali la formazione e l'aggiornamento dei dirigenti e dei funzionari con più elevate responsabilità che vanno sostenuti con adeguati interventi, anche riconoscendo il diritto all'autoformazione ai fini dello sviluppo della professionalità impiegata nell'espletamento del proprio lavoro.

Il perseguimento di queste finalità richiede, innanzitutto, un significativo incremento dei finanziamenti destinati alla formazione, anche mediante l'ottimizzazione delle risorse comunitarie ed il vincolo di reinvestimento di una quota non inferiore al 20% delle risorse rese disponibili dai processi di riorganizzazione e modernizzazione, con l'obiettivo tendenziale di pervenire nel triennio, in ogni comparto, alla destinazione di una quota pari all'1 % della spesa complessiva del personale. Le somme destinate alla formazione, e non spese, saranno vincolate al riutilizzo per le medesime finalità.

Di particolare rilievo è la necessità di interventi formativi in funzione:

- a) dell'informatizzazione
- b) della sicurezza sul lavoro
- c) della riqualificazione a sostegno di eventuali processi di mobilità.

Per un più razionale utilizzo delle risorse è poi necessario spostare il finanziamento delle attività formative dall'offerta alla domanda, salvaguardando, al contempo, la funzionalità e l'efficienza degli strumenti propri e specifici dell'amministrazione pubblica centrale e decentrata (SSPA, Scuole pubbliche, Formez, Scuole e Istituti per la formazione del personale pubblico promossi dagli enti locali e dalle regioni).

Vanno potenziate le capacità di esplicitazione della domanda dei bisogni formativi da parte delle amministrazioni mediante la definizione di una funzione stabile destinata a tale compito, a partire dalla rideterminazione del ruolo degli uffici formazione all'interno delle amministrazioni.

In questo quadro, appare necessario:

a) a livello centrale, garantire la qualità degli interventi e il coordinamento attraverso:

- la definizione, in base anche ad un opportuno confronto con le autonomie e gli enti locali, di un codice degli standard formativi cui tutti i soggetti che svolgono attività di formazione dovranno attenersi, di uno strumento che ne certifichi l'applicazione e che valuti le attività svolte;

- la costruzione di strumenti e competenze per rendere effettivo ed efficace il processo di decentramento;

- la promozione di attività formative che per loro natura hanno a riferimento le competenze e le responsabilità assegnate a livello centrale o nazionale.

b) Decentrare risorse verso le amministrazioni e gli enti che esprimono i bisogni formativi, assegnando ampia autonomia di scelta rispetto ai contenuti, alle scelte didattiche e ai soggetti in grado di offrire i servizi formativi.

c) Prevedere che l'utilizzo dei fondi nazionali possa avvenire anche mediante cofinanziamento con risorse locali e aziendali (sul modello dei fondi europei) in relazione all'aderenza dei progetti locali ai principi generali di regolazione dei fondi.

d) evitare sovrapposizioni di iniziative che incidano su tematiche identiche seppure trattate da diverse amministrazioni, a partire dalle esigenze formative connesse ai problemi dello sviluppo locale e dell'attivazione dei fondi europei e degli investimenti pubblici. A tale scopo saranno esercitate pienamente le funzioni di coordinamento, di indirizzo e vigilanza affidate al Dipartimento della funzione pubblica, assicurando alle diverse scuole pubbliche, che operano per la formazione del personale pubblico, un ruolo certo e tra loro complementare. In questa prospettiva è anche opportuno che, nell'ambito dell'organismo interistituzionale per le politiche formative previsto dall'accordo per il lavoro (di cui il presente protocollo è parte integrante) il Dipartimento della funzione pubblica si faccia portatore delle specifiche esigenze formative del settore pubblico.

Sulla base dei contenuti di questo protocollo va definito un Piano straordinario e pluriennale di formazione e riqualificazione a sostegno delle politiche di rinnovamento delle amministrazioni e va realizzata un'iniziativa normativa che ridefinisca competenze e responsabilità e che razionalizzi e renda certo ed efficace il ruolo delle strutture pubbliche, ferme restando le specifiche competenze delle Università e degli enti di ricerca. In questo quadro la SSPA, in aggiunta ai propri compiti formativi del personale, a partire dall'accesso alla dirigenza, parteciperà alla fase di predisposizione degli standard e per la loro certificazione, assicurando la qualità degli interventi formativi impartiti direttamente dalle singole amministrazioni e l'interscambio tra formazione di tipo teorico ed esperienze sul campo. Il Fornez, invece, deve sviluppare pienamente la funzione di strumento per le risorse umane delle pubbliche amministrazioni, in particolare locali, senza distinzione territoriale, ristrutturando a tal fine i progetti assegnati e la sua organizzazione.

Va inoltre previsto un Rapporto annuale sulle attività formative e sulla loro efficacia, con riguardo anche al grado di utilizzo dei finanziamenti disponibili.

Per predisporre tali iniziative e per approfondire contenuti e strumenti di questo protocollo va programmato, entro il '97, lo svolgimento di una Conferenza nazionale sulla formazione nel settore pubblico, su iniziativa del Dipartimento della Funzione pubblica e con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

Il Dipartimento della funzione pubblica assumerà le opportune iniziative per realizzare il coordinamento e la migliore finalizzazione del complesso di interventi di cui al presente punto B.

B.2 Formazione e reclutamento.

Le modalità di reclutamento vanno rese più snelle e collegate sempre più alla formazione, e alla contrattazione; va perciò allargato il ricorso allo strumento del corso-concorso, sviluppando e generalizzando esperienze (come Ripam), finanziate con fondi comunitari, già in essere nel Mezzogiorno.

In quest'ambito occorre anche promuovere, salvaguardando le necessarie specificità, l'utilizzazione nel settore pubblico delle nuove modalità di gestione del mercato del lavoro. A tale scopo si provvederà, in particolare, alla integrazione contrattuale della disciplina del part-time, alla disciplina del contratto di formazione e lavoro, e alla sperimentazione di forme di telelavoro.

C) MOBILITA'

Occorre perseguire, attraverso l'apertura di un confronto ai vari livelli di contrattazione, l'obiettivo di una gestione controllata e contrattata dei processi di mobilità basata su:

- l'organizzazione di un monitoraggio in tempo reale dei dati sui flussi di personale (accessi, posti, turnover);
- la promozione di accordi territoriali di mobilità (governo, autonomie locali, sindacato);
- l'attivazione di strumenti specifici di riqualificazione e aggiornamento che devono accompagnare la mobilità;
- la previsione di incentivazioni per le amministrazioni e il personale coinvolto nei processi di mobilità;
- l'individuazione di misure di rafforzamento delle forme partecipative nei processi di determinazione dei carichi di lavoro, nonché delle procedure contrattate da attivare in caso di esubero di personale per la gestione dei conseguenti processi di mobilità.

D) INTERVENTI SULL'ORGANIZZAZIONE

Le parti considerano essenziale una profonda riforma organizzativa della Pubblica Amministrazione che, nel quadro organico definito dai disegni di legge delega presentati dal Governo, abbracci i diversi aspetti del decentramento di compiti e funzioni, della riorganizzazione dell'amministrazione centrale, della semplificazione dei procedimenti, dei servizi di controllo interno e delle altre forme di valutazione dell'attività, nonché dell'evoluzione dei sistemi informativi.

Considerano, a tal fine importante, il riconoscimento in via generale dell'autonomia gestionale organizzativa di ciascuna amministrazione, in particolare, mediante:

1. l'attuazione, anche in via sperimentale, di forme di autonomia attraverso l'attribuzione della potestà di dotarsi degli assetti organizzativi e dei sistemi gestionali ritenuti maggiormente idonei, con l'unico vincolo dell'equilibrio di bilancio;
2. l'introduzione della gestione delle risorse finanziarie per obiettivi, con l'attribuzione ai dirigenti del compito di proporre il budget, come rapporto tra risorse assegnate ed obiettivi da raggiungere, e come definizione del programma operativo delle unità organizzative cui essi sono preposti, da sottoporre all'approvazione dell'autorità di vertice;
3. Lo sviluppo ed il riordinamento dei sistemi di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione amministrativa, in armonia con i supporti gestionali già elaborati;
4. la valorizzazione della retribuzione legata al risultato, cui saranno destinate adeguate risorse nell'ambito complessivo della contrattazione collettiva, utilizzando anche i supporti gestionali già elaborati;
5. la revisione degli ordinamenti professionali, secondo criteri che valorizzino e rendano più flessibile l'impiego della prestazione lavorativa a tutti i livelli, muovendo dalle sperimentazioni in atto e dal rispetto delle attuali intese contrattuali, che vanno estese nella direzione del superamento delle rigidità dell'attuale modello di inquadramento;
6. il ricorso allo strumento dell'accordo di programma a livello decentrato al fine di assicurare l'ottimale integrazione degli interventi; ciò anche attraverso la revisione delle procedure operative, sul modello di quanto realizzato in alcune realtà territoriali ed in linea con quanto previsto nell'ambito dei Contratti d'Area;

7. l'accelerazione dell'attuazione della Rete Unitaria delle pubbliche amministrazioni come modalità ordinaria di trasferimento di atti ed informazioni all'interno del settore pubblico e tra esso ed i cittadini.

8. E' necessario, nell'ambito del più complessivo riordino delle funzioni di indirizzo, attivare un continuo monitoraggio dei processi di revisione organizzativa, nonché la loro razionalizzazione. Il Dipartimento della funzione pubblica promuoverà forme di coordinamento ed iniziative di studio coinvolgendo sotto questo profilo, oltre all'Università, anche Scuole di formazione, Centri di ricerca e strutture pubbliche e private interessate ed operanti per la riorganizzazione della pubblica amministrazione.

E) FORME DI FINANZIAMENTO

Occorre perseguire ogni iniziativa diretta a rendere effettivi i seguenti impegni:

- estendere il principio del finanziamento degli enti in base a parametri di costi efficienti legati al valore dei servizi effettivamente erogati e non al mero costo delle risorse utilizzate;
- reinvestire la maggior parte dei risparmi di gestione all'interno delle amministrazioni, e delle risorse liberate dalla riorganizzazione, in direzione della formazione, del riordino e della valorizzazione delle professionalità, della mobilità, della sicurezza del lavoro e delle innovazioni organizzative.

F) STRUMENTI DELLE POLITICHE DEL LAVORO NEL SETTORE PUBBLICO E ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO

Le parti concordano nel considerare determinante, per una piena applicazione del presente protocollo, la razionalizzazione e il potenziamento delle strutture e degli organismi con compiti di studio, programmazione e indirizzo delle politiche del lavoro nel settore pubblico, in particolare nei campi:

- delle politiche contrattuali e del completamento del processo di unificazione normativa con il settore privato;
- dello studio e della promozione dell'innovazione tecnologica e della revisione dei modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni;
- della formazione e valorizzazione professionale del personale pubblico.

Il Dipartimento della funzione pubblica curerà, anche attraverso la propria riorganizzazione interna, la realizzazione degli impegni contenuti nel presente Protocollo assicurando alle parti sociali opportune forme di confronto e consultazione.

La verifica dell'attuazione dei punti del presente protocollo sarà effettuata dalle parti a cadenze semestrali, in coerenza con l'accordo del luglio 93.

Roma, 12 marzo 1997

Luigi Di Antonio

Piero Lupo

Ugo Cofferati

Roberto Comfalon

Fulvio

Guido

Antonio Di Pietro
Gianluigi Carone

Mano

Gianni Banti

Francesco

Severino

Impero

Luigi

Carlo