



**1° CONGRESSO NAZIONALE
Tivoli Terme, 27-28-29 novembre 2009**

Relazione del Segretario Generale

**“LA TUTELA DEL PERSONALE
DEL POLO FISCALE
ALL’INTERNO DEL RIFORMISMO
ITALIANO”**

SALFi

Dedicata a chi mi ha tanto amato...

*La storia non si snoda
come una catena
di anelli interrotta.*

*In ogni caso
molti anelli non tengono.*

*La storia non contiene
il prima e il dopo,
nulla che in lei borbotti
a lento fuoco.*

*La storia non è prodotta
da chi la pensa e neppure
da chi l'ignora. La storia
non si fa strada, si ostina
desta il poco a poco, non procede
né recede, si sposta di binario
e la sua direzione
non è nell'orario...*

*La storia
Eugenio Montale*

INDICE

1.	<i>Prefazione</i>	<i>Pag. 4</i>
2.	<i>Crisi finanziaria e traiettorie di sviluppo</i>	<i>Pag. 5</i>
3.	<i>Politica fiscale e sistema agenziale</i>	<i>Pag. 6</i>
4.	<i>Il Fondo Monetario Internazionale</i>	<i>Pag. 7</i>
5.	<i>Gli esiti della lotta all'evasione fiscale</i>	<i>Pag. 8</i>
6.	<i>Il Federalismo Fiscale</i>	<i>Pag. 10</i>
7.	<i>Cambiamenti strategici e operativi</i>	<i>Pag. 11</i>
8.	<i>Il mito e il tabù della valutazione</i>	<i>Pag. 13</i>
9.	<i>Il Decreto Legislativo "Brunetta"</i>	<i>Pag. 15</i>
10.	<i>Una critica costruttiva al Decreto Brunetta</i>	<i>Pag. 18</i>
11.	<i>Il fannullonismo: problemi veri vs. problemi falsi</i>	<i>Pag. 23</i>
12.	<i>I valori da riaffermare</i>	<i>Pag. 24</i>
13.	<i>Criticità riorganizzative</i>	<i>Pag. 25</i>
14.	<i>Obiettivi rivendicativi generali</i>	<i>Pag. 26</i>
15.	<i>Il nostro ruolo</i>	<i>Pag. 27</i>
16.	<i>Relazioni sindacali, livelli di tutela, obiettivi</i>	<i>Pag. 29</i>
17.	<i>Conclusioni</i>	<i>Pag. 30</i>

PREFAZIONE

È oggettivamente difficile, oggi più di ieri, affrontare con la dovuta serenità, obiettività, chiarezza, l'attuale lacerante dibattito politico, sindacale, dottrinale sulla non condivisibilità totale ovvero parziale dell'attuale radicale riformismo in atto nella P.A. e nelle relative relazioni sindacali, attese le non conciliabili visioni e posizioni assunte negli anni sul punto, sia dalla politica sia dalla dirigenza amministrativa, sia dal sindacalismo autonomo e confederale ed, infine, da chi comunque ne ha subito e ne subisce a valle gli effetti concreti: le lavoratrici ed i lavoratori.

Alcuni punti fermi sembrano tuttavia difficilmente contestabili, quali ad esempio: l'invasivo ruolo della classe politica, il deleterio effetto prodotto dalla eliminazione del distinguo fra indirizzo politico ed autonomia gestionale, la assoluta fiduciarità di troppe nomine in seno all'alta dirigenza con effetti deleteri sulla loro autonomia, la precarizzazione della classe dirigenziale di prima e seconda fascia, la storica funzione di ammortizzatore sociale svolta dalla AP nei decenni scorsi, la carenza di adeguati investimenti specie finanziari per efficientare la medesima, la assenza di volontà e quindi di strategie di fidelizzazione dei lavoratori, la tolleranza di una diffusa deresponsabilizzazione sui risultati dell'attività complessiva della medesima, l'inquinamento dei vertici decisionali con innesti di manager esterni, poco sensibili alla storia ed alle esigenze dei lavoratori pubblici e più attenti alla letterale esecuzione del mandato ricevuto, ed infine una politica sindacale tutoria e rivendicativa confederale e quindi federale, talvolta, compromissoria.

Certamente tutto è migliorabile e perfettibile, anche l'AP, vittima anch'essa di una classe politica e di una legislazione che nel tempo hanno commesso un errore: ritenere che basti una normativa per ridare ovvero garantire efficienza al lavoro pubblico.

Se così fosse le tante riforme che hanno preceduto il lirismo brunettiano avrebbero reso inutile tale ultimo, ma solo in termini temporali, tentativo.

Forse la verità è un'altra: non si concepiva l'AP come una azienda privata e quindi si esigeva altro e si pagava poco, si premiava raramente, si licenziava ancor meno, si dava il poco accessorio disponibile per "grazia del sovrano politico" a tutti, perché tutti al di là di rischiose valutazioni contribuivano a mantenere in vita l'apparato pubblico, burocratico e *longa manus* del potere pubblico, laddove la dirigenza doveva gestire il personale da buon padre di famiglia e gli sprechi venivano ammortizzati nel bilancio dello Stato, mentre il sindacato poteva di fatto "cogestire", tollerando le incapacità e le carenze di managerialità di una dirigenza alta e media mediocre, per selezione ed esigenze di risultati.

Oggi si vuol cambiare o si è costretti a cambiare, comunque sia, va detto che i lavoratori sono vittime dell'assetto storico di cui sopra e non attori o registi e questo è il punto dal quale occorre partire per non far subire loro e solo a loro lo stress di una rivoluzione che va tutta condivisa e non subita, pena il rigetto.

È da sottolineare, infine, che la presunta rivoluzione brunettiana nel pubblico impiego ha di assolutamente unico che la medesima non ha tralasciato di delegittimare, previo depotenziamento *ex lege*, il ruolo e la funzione del sindacato, nonché l'immagine, laddove esiste il dubbio che tutta la filosofia riformista brunettiana sia stata costruita quale alibi per giustificare la stretta finanziaria che la medesima ha subito e subirà nel prossimo futuro.

Comunque sia il personale va adeguatamente tutelato, da un sindacato necessariamente di parte, ancorché responsabilizzato sui cambiamenti e sulla modernizzazione della PA.

Lo strumento principe è, naturalmente, la contrattazione.

La sfida di oggi è renderla esigibile, convincendo l'AF che la condivisione dei processi produttivi e l'adeguata remunerazione della produttività è un interesse comune.

Dal che è sbagliato tentare di emarginare o scavalcare il Sindacato.

CRISI FINANZIARIA E TRAIETTORIE DI SVILUPPO

Non conosciamo il futuro.

Lo raccontiamo, però, cercandone le tracce nel presente e confrontandole con l'esperienza passata.

Ogni discorso sull'innovazione fa parte di questa narrazione.

Ma anche l'analisi dell'innovazione va rinnovata, poiché i contesti storici mutano, manca oggi una narrazione credibile del futuro o della direzione da prendere per costruirlo, laddove quel bisogno profondo che resta insoddisfatto provoca enormi ansie e timori.

Oggi viviamo in una fase storica di grande incertezza, con tutte le sofferenze che questo comporta, visto che una traiettoria di sviluppo si è infranta sulla crisi economica-finanziaria.

Con l'aggravante che quanto sopra è avvenuto mentre si avviava una ridefinizione delle tecnologie e dei modelli di "business" delle organizzazioni pubbliche.

Un complesso presente che impone una reinterpretazione delle dinamiche delle innovazioni.

Le dinamiche dell'innovazione rappresentano il motore che può muovere il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e dei lavoratori. Non è tuttavia una materia che si può affidare all'ideologia.

Trattasi, infatti, di un complesso di fenomeni culturali, scientifici, economici e umani non misurabile tutta razionalmente, ma che merita di essere costruita e misurata.

Dovremo ricercare sintesi diverse.

Occorre passare da un sistema chiuso, gerarchico e lineare ad un sistema aperto a rete ma complesso che ripudi l'esclusiva formula della rendita e del profitto, per giungere ad una cultura partecipata e condivisa della innovazione che privilegi sistemi incentivanti di eccellenza nella produzione di valori materiali ma anche immateriali.

Una direzione di sviluppo è catalizzare crescita salariale e miglioramenti qualitativi negli ordinamenti professionali.

La crisi che viviamo necessita di risposte a due livelli: un livello di breve e uno di medio-lungo periodo.

Nel breve periodo, è necessario far fronte all'emergenza e rientrare dalla crisi finanziaria, laddove nel secondo periodo occorrerà mettere a posto la struttura del sistema finanziario, ripensando ad alcuni pilastri dei nostri modelli di crescita, con doverose riflessioni e più interventi sui diversi modelli di sviluppo, all'interno di un ricco dibattito che non trascura la PA ed i fattori che ne aumentano l'efficienza.

Definiti alcuni obiettivi, occorrerà attuare taluni disegni strategici ed, infine, innovare, sperimentare e fare delle scelte, avendo di mira la produttività, la premialità, il merito, il capitale umano meritevole di sempre maggiore attenzione e riconoscimento.

Diventa allora fondamentale investire in esso per diffondere un'etica del capitale umano.

Spingere su questo "ethos" è la chiave per avere lavoratori ben motivati, con riconoscimenti monetari e professionali certi, chiari e celeri, ma il cui contributo alla società civile resterà sempre ben superiore a quanto a lui ritorna dalla remunerazione del proprio lavoro.

Infine, l'AF dovrà essere sempre più sistemica e sinergica all'interno della PA, in quanto le fonti delle performance sono legate e incorporate ai sistemi organizzativi, specie in un Paese come il nostro ove non si riesce per nulla a fare sistema.

POLITICA FISCALE E SISTEMA AGENZIALE

Ci sono vari buoni motivi perché la politica fiscale torni di moda.

La politica fiscale, a differenza della politica monetaria, può servire a promuovere la crescita di lungo periodo, ossia l'aumento del prodotto potenziale e della produttività e questo è quello che serve all'Italia in cui i problemi non sono di carattere congiunturale ma strutturale.

La politica fiscale può agire sul tasso di crescita attraverso due canali: la domanda e l'offerta.

Quello che serve per noi è un taglio drastico delle imposte sul reddito personale ed in particolare sui redditi da lavoro.

Solo così si possono modificare gli incentivi individuali, spingendo la gente a lavorare e produrre di più.

Una strategia che si concilia con il pareggio di bilancio riducendo la spesa pubblica o modificando la composizione del prelievo fiscale.

Non può tralasciarsi a tal punto un *escursus* sintetico sull'indulto sui ricchi e cioè sullo scudo fiscale che, come è noto, consente il rimpatrio, ovvero la regolarizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero, illegalmente, al 31 dicembre 2008, senza che siano stati rispettati gli obblighi di comunicazione dei capitali trasferiti o detenuti all'estero e di dichiarazione dei relativi redditi.

Chi ne usufruisce può legalizzare questi capitali, scontando, una tantum, il 5% del loro ammontare.

Trattasi di uno strumento che viola da un lato le esigenze di un adeguato gettito fiscale, posto che lo scudo è in buona parte una rinuncia all'imposizione e, dall'altra, la certezza della pena, posto che l'amnistia penale è davvero significativa ed, infine il rispetto di obblighi e principi comunitari, unitamente al principio di uguaglianza costituzionalmente presidiato dagli artt. 3 e 53 della Costituzione.

Non necessariamente lo scudo servirà a far tornare i capitali in Italia, poiché il rimpatrio è obbligatorio solo se le somme sono presso paradisi fiscali, laddove in altri casi è sufficiente regolarizzare, con la conseguenza che i capitali possono rimanere dove sono. Il gettito raccolto con lo scudo (circa 3-5 miliardi di euro) è una *tantum* e non potrà quindi assicurare azioni finanziarie a lungo termine permettendo, ad esempio, riduzioni strutturali di imposta, ovvero maggiori spese connesse ai rinnovi dei contratti dei dipendenti pubblici.

Infine, per gli onesti contribuenti si registrano varie "umiliazioni" che vanno dal sentirsi irrisi dal cinismo degli evasori, alle giustificazioni che sorreggono l'adozione dello scudo (incapacità a scovarli, drenaggio di risorse nella misura in cui si può), all'ulteriore dato rappresentato dalla circostanza che lo Stato è costretto a rivolgersi a coloro che hanno sottratto risorse al fisco e alla collettività, magari riciclando proventi criminali.

Al danno, comunque, si aggiunge la beffa nella misura in cui esiste il reale tentativo di far passare l'idea che quanto sopra va considerato come "normale".

Il debito pubblico, purtroppo, non diminuisce, veleggia oltre i 1800 miliardi di euro, la spesa pubblica non è immediatamente comprimibile per gli effetti differiti e protratti delle leggi che le approvano, la strategia Tremontiana (tenere stretti i cordoni della borsa, non ridurre le aliquote di imposta, consegna dell'AF alla sola Agenzia delle Entrate che, mancando di rappresentanza politica, non risponde ad alcun elettorato, mascherati condoni, accanimenti tassatori contro chi già paga le tasse, etc) non ha debellato le tante lobby che continuano a prosperare in Italia, perseguitando sostanzialmente quei contribuenti che continuano a pagare le tasse, con una pressione fiscale di ben oltre il 43% del PIL.

L'AF non contrasta adeguatamente il sommerso, usa male la propria discrezionalità, specie nella lotta all'evasione e sfoggia accanimenti terapeutici con chi già da anni rispetta l'art. 53 della Costituzione.

Una politica fiscale protettrice delle caste economiche e finanziarie, vieppiù condonale, non può che giustificare l'evasione, atteso peraltro che è provato che più aumentano le entrate e più aumentano le spese improduttive pilotate politicamente, laddove l'evasione costringe indirettamente il Governo ad essere meno spendaccione, ma anche sostiene la domanda di consumo o di investimenti, fatti salve le esportazioni di capitali all'estero. È lo Stato, quindi, siamo noi che ci rimettiamo, lavoratori dipendenti e pensionati, viste le regalie politiche, la mala gestio della P.A. e della burocrazia dirigenziale, che lasciano il popolo italiano senza protezione, destinandolo a nuove povertà, come dimostra l'ultima Finanziaria. Quanto sopra evidenzia che serve e con urgenza una politica fiscale che, di là dell'alibi del debito pubblico (e di espedienti contabili quali quello, ad esempio, del rinvio di parte dell'acconto Irpef di novembre), riequilibri le esistenti distorsioni ed elimini le perduranti ingiustizie nei confronti dei lavoratori dipendenti e pensionati.

Necessita un avviso comune sindacale, che elimini l'esistente immobilismo governativo sul punto, con iniziative di lungo respiro che creino alleanze trasversali, basate su consapevolezza e condivisione della soluzione dei problemi.

Noi siamo realisti, non pessimisti, e riteniamo che nell'immediato futuro il Governo debba trovare il modo di recuperare un tasso di crescita equilibrato e sostenibile, costruendo una nuova infrastruttura regolatoria finanziaria che rifletta le lezioni della crisi, avendo presente che, con il miglioramento della situazione, il potere degli interessi di parte diventa ancor più forte. Urge una riforma fiscale seria, credibile e condivisa dalle forze sociali rivolta ai lavoratori ed alle famiglie italiane, con l'obiettivo di crescita dei salari e delle pensioni. Per coloro che le tasse le pagano fino in fondo, il prelievo fiscale è un salasso non più sostenibile. I proclami sugli esiti della lotta all'evasione fiscale hanno il sapore della vittoria di Pirro poiché il problema è e resta di carattere politico. Se non si cambiano le regole del "patto fiscale" tutto rimane come prima: i più pagano troppo, laddove troppi non pagano nulla. Con una pressione fiscale del 50,6% e un debito pubblico al 115% del PIL il nostro Paese non può che vivere alla giornata. Occorre cambiar rotta e passare da un fisco pesante con sanzioni leggere ad un fisco che seriamente contrasti l'evasione ed il sommerso.

IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE

L'analisi svolta dal FMI sulle precedenti crisi finanziarie insegna che una soluzione rapida dei problemi finanziari è cruciale per assicurare una forte crescita negli anni successivi.

Una risposta fiscale forte e tempestiva è fondamentale nella scelta degli strumenti.

Riteniamo che l'attuale crisi richieda da un lato, l'adozione di misure che intervengano sul sistema finanziario e dall'altro, misure che sostengano la domanda e ripristinino la fiducia.

In particolare, riteniamo che i cosiddetti "pacchetti di stimolo" dovrebbero includere aumenti della spesa pubblica in beni e servizi e quindi, ad esempio, maggiori stipendi per i dipendenti pubblici e più investimenti pubblici, laddove l'aumento degli stipendi non equivale ad una diminuzione delle imposte.

In tale contesto evidenziamo che le imposte sui redditi da lavoro in Italia sono troppo alte rispetto a quelle sui redditi da capitale.

Diverse proposte sono state elaborate in proposito, all'interno del noto suggerimento di aumentare l'imposizione sui redditi finanziari, riducendone, peraltro, il numero delle aliquote, unitamente alla trasformazione delle attuali detrazioni in deduzioni fisse.

Quanto sopra, a prescindere, per un attimo, dai vincoli posti al bilancio pubblico da un livello di debito alto in forte crescita.

Non sfugge, tuttavia, che la riduzione della incidenza delle imposte determina una forte spinta al lavoro ed alla produzione, generando effetti di sostituzione tanto più forti quanto più alta è la capacità produttiva del soggetto.

Riteniamo, in definitiva, che occorrerebbe sì una riduzione delle aliquote, ma a livello di redditi bassi e medi, anche per ridurre la forte disuguaglianza dei redditi esistente nel nostro Paese.

GLI ESITI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

Il Governo ha presentato nel luglio del corrente anno la relazione sui risultati derivanti dalla lotta all'evasione fiscale nel 2008, introdotta come obbligo di legge dal Governo Prodi.

Pur riconoscendo, inizialmente, i risultati positivi ottenuti negli ultimi anni, la relazione tende a sottostimarli in altre parti, omettendo di riferirsi ai dati ISTAT e della Banca d'Italia.

La relazione, in particolare, non sviluppa alcuna metodologia alternativa per spiegare gli incrementi di gettito 2006 e 2007, né si propone di interpretare in alcun modo quanto accaduto nel 2008 ed in particolare il fatto, del tutto inspiegabile, se non con un aumento dell'evasione, che l'IVA sia calata del 4% a fronte di un aumento modesto del PIL dell'1,8%.

La relazione riflette la visione governativa, secondo cui la lotta all'evasione si fa essenzialmente con l'attività di accertamento che determinerebbe la "tax compliance".

Si tratta di una impostazione concettualmente sbagliata.

In un sistema fiscale di massa, l'azione di accertamento ha senso solo se adempie ad una funzione di deterrenza, cui però concorre insieme ad altri elementi.

L'aumento del numero di accertamenti e dell'evasione accertata può funzionare, da deterrente, nel medio periodo, se è accompagnata da innovazione legislativa ed amministrativa dello stesso segno.

L'attuale governo ha abolito una serie di misure adottate nella scorsa legislatura per contrastare l'evasione, ha ridotto drasticamente le sanzioni ed ha varato il terzo scudo fiscale per il rientro dei capitali.

A fronte di queste misure, l'incremento del numero di accertamenti, in un sistema economico frammentato, caratterizzato da evasione diffusa, non può bastare.

La riduzione di gettito manifestatosi negli ultimi anni non si spiega se non attraverso un aumento massiccio dell'evasione.

Anche per il prossimo futuro il quadro della lotta all'evasione si presenta piuttosto fosco.

Nei primi sei mesi del corrente anno il calo del gettito IVA continua ad apparire ben più forte del calo del PIL e le previsioni formulate dal Governo nell'ultimo DPEF sembrano essere smentite dai fatti.

A questa riduzione di gettito il Governo spera di far fronte da un lato, con il gettito dello scudo fiscale e dall'altro, con un maggior ricorso agli strumenti di accertamento sintetico.

Ma il gettito dello scudo fiscale è un beneficio tutto da quantificare che non mancherà di riverberarsi negativamente sulla "tax compliance" nel prossimo futuro.

Per quel che riguarda i metodi di accertamento sintetico, trattasi di uno strumento che non può essere utilizzato per surrogare meccanismi di "compliance" applicabile a milioni di contribuenti.

Il ricorso al redditometro non è certo risolutivo del problema evasivo.

Ciò premesso, va evidenziato che l'attuale Governo ed il Ministro Tremonti, da quando si sono insediati, hanno adottato una linea alquanto contraddittoria in tema di evasione.

Dopo aver affermato che non vi sarebbero stati condoni, nel primo DPEF il Governo ha sostenuto di voler puntare alla lotta all'evasione.

Di fatto, al di là dei proclami, l'azione governativa si è concentrata sull'enfaticizzazione delle normali azioni di contrasto svolte da anni dall'Amministrazione Finanziaria.

Molto spazio mediatico è stato attribuito ai successi dell'Agenzia delle Entrate e più di recente alle campagne di controlli straordinari, ad esempio, sugli esportatori di capitali in Svizzera.

Il Governo si è attribuito successi che derivavano o dalla mera prosecuzione di processi riorganizzativi avviati da anni, o dal completamento di attività di controllo avviati dall'AF precedente.

Sono così passate sotto silenzio il tradimento della promessa di non fare più condoni e l'abolizione di una serie di misure antievasioni adottate nella scorsa legislatura.

La maggioranza ha occultato, in particolare, un dato di realtà molto scomodo, la circostanza che nel 2008 il gettito dell'IVA è diminuito a fronte di una sia pur lieve aumento del PIL e dei consumi.

Nell'impostazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale e di pianificazione dell'attività di controllo, non andrebbe mai trascurata la circostanza che in un moderno sistema fiscale la maggior parte delle entrate affluisce sulla base dei pagamenti spontanei dei contribuenti, oggi in Italia circa il 95%.

È difficile immaginare che l'attuale 5% recuperato in modo coercitivo attraverso l'attività di controllo possa in futuro dilatarsi fino al punto da intaccare, in modo significativo, l'enorme massa di tributi evasi, specie se continua ad aumentare la propensione a monte all'evasione fiscale.

Va da sé che l'aumento della probabilità di accertamento può incidere, nel prossimo futuro, sul comportamento dei contribuenti, ma trattasi sempre di un effetto residuale ed incerto, specie nel sistema economico-produttivo italiano frammentato, ove è naturale che la stragrande maggioranza dei titolari di reddito diverso da quello di lavoro dipendente non possano essere controllati assiduamente.

L'azione governativa, come già riferito, ha abbandonato tutte le più significative misure volte ad indurre il corretto adempimento degli obblighi tributari, con un evidente indebolimento dell'intero meccanismo di adempimento spontaneo.

Aggiungasi che la propensione al sommerso ed anche l'evasione aumentano nei periodi di crisi, agendo da ammortizzatori sociali occulti.

La crisi del 2008 contribuisce a spiegare l'aumento di propensione all'evasione osservabile nei dati.

Esiste, poi, un'idea di fondo per la quale la "tax compliance" possa essere migliorata solo attraverso "il processo di controllo - riscossione".

Trattasi di una visione basata su una interpretazione datata delle scelte del contribuente.

Negli anni '70 si riteneva che il contribuente riducesse l'evasione all'aumentare della probabilità di un controllo e delle sanzioni.

La letteratura teorica ed empirica sull'evasione fiscale consolida la circostanza che le scelte dei contribuenti non dipendono soltanto dalla probabilità del controllo e dall'entità della sanzione, ma anche da un insieme di fattori tra cui rilevano variabili psicologiche e socio-culturali.

In tale contesto, l'atteggiamento che un governo assume e comunica nei confronti dell'evasione può sicuramente avere un impatto.

Trattasi, quindi, di agire in un modo contestuale, utilizzando tutti gli strumenti a disposizione, sì da dare un messaggio di contrasto all'evasione coerente in tutte le sue parti.

Del resto, la circostanza che un aumento dell'attività di controllo non possa automaticamente generare un incremento di fedeltà fiscale è testimoniata dagli stessi dati dell'Agenzia delle Entrate.

In un recente studio dell’Agenzia, infatti, la propensione regionale all’evasione è stata posta a confronto con la distribuzione territoriale dei controlli, con la conclusione che il fenomeno evasivo ha cause molteplici che non possono essere unicamente ricondotte all’efficacia dell’attività di contrasto.

Infine, occorre porre attenzione alle differenze tra economia sommersa ed evasione fiscale.

Una prima differenza attiene alla circostanza che, laddove l’evasione è realizzabile da tutti i contribuenti che dichiarano il proprio reddito, le stime dell’economia sommersa riguardano solo un sottoinsieme dei contribuenti che sono le unità produttive che hanno determinate forme giuridiche e raggiungono una minima dimensione.

La seconda differenza attiene al concetto stesso di economia sommersa come valore aggiunto occultato.

Nel 2006 l’economia sommersa ammontava a 95 miliardi di euro, pari a circa il 6,4% del PIL.

Va, peraltro, evidenziato che appare vincente la strategia attuata dall’Agenzia delle Entrate afferente la nota sinergia con la banca dati dell’INPS e i recuperi d’imposta avvenuti dall’inizio d’anno, ammontanti a circa 3 miliardi di euro.

Infine, gli strumenti messi in campo per contrastare l’evasione e l’elusione fiscale saranno oggetto di controllo da parte della Corte dei Conti, giusta deliberazione numero 36/09 emanata dalle sezioni riunite della Corte dei Conti, nell’ambito degli indirizzi procedurali previsti per il prossimo anno.

IL FEDERALISMO FISCALE

La breve analisi in rassegna tenderà a tratteggiare l’adeguatezza o meno della legge delega a fissare i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario ovvero, per usare le parole della Corte Costituzionale, i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed Enti locali.

Va precisato che la legge delega costituisce attuazione dell’art. 119 della Costituzione, nella parte in cui detta i criteri relativi alle partecipazioni ai tributi erariali ed al fondo perequativo.

Diversamente, nella parte in cui la legge delega definisce i principi che informano il riparto della potestà tributaria fra centro e periferia, essa è da considerare attuativa dell’art. 117, comma 3 della Costituzione.

Un secondo elemento conduttore dell’analisi, riguarda l’espressione federalismo fiscale, anch’essa richiamata nel titolo della legge delega.

Tale termine non individua un modello normativo univoco ma, al contrario, è riferibile ad una pluralità di modelli diversi.

La non univocità dell’espressione imporrebbe una breve descrizione dei modelli normativi di federalismo fiscale e la valutazione della corrispondenza ad uno dei delineati modelli di quello della legge delega.

Fra i primi rilievi critici va evidenziato che, se l’obiettivo della legge delega e dei successivi decreti delegati è quello di delineare il sistema di finanziamento degli Enti territoriali, il presupposto indefettibile è la definizione delle funzioni esercitate da tali Enti.

La legge delega definisce i contorni del finanziamento delle funzioni di tali Enti, senza tuttavia che tali funzioni siano state compiutamente determinate.

Un secondo profilo di carattere generale attiene all’applicabilità delle disposizioni di cui alla legge delega in oggetto esclusivamente alle Regioni a Statuto ordinario.

Il profilo, tuttavia, più rivoluzionario della legge delega riguarda il criterio di finanziamento delle spese degli Enti territoriali che, in un periodo transitorio di cinque anni, passerà dalla spesa storica al fabbisogno standard ed alla capacità fiscale.

Il profilo veramente problematico è quello che attiene all'autonomia di entrata.

Sul punto, sia l'art. 2 della legge delega, sia le varie relazioni di accompagnamento dettano criteri generalissimi, per non dire generici.

Un altro punto critico è quello relativo alla composizione e misura delle fonti di finanziamento delle "funzioni fondamentali" e delle altre spese.

Infine, è opportuno descrivere sinteticamente i modelli normativi del federalismo fiscale, riducendoli sostanzialmente a due.

Un primo modello, definibile di autonomia finanziaria, è quello tedesco.

Il federalismo fiscale si traduce in autonomia finanziaria, ovvero nella certezza, per gli enti territoriali, delle risorse derivanti dal riparto dei tributi federali.

In questo senso il federalismo fiscale tedesco è definito "cooperativo", perché marginali sono gli elementi di competitività fiscale fra gli enti territoriali.

Il secondo modello, che possiamo definire di autonomia tributaria, si basa all'opposto, su una ampia potestà impositiva degli enti territoriali, in particolare delle regioni.

L'esempio europeo è la Svizzera, quello extraeuropeo gli Stati Uniti d'America, dove i singoli cantoni possono istituire e regolare autonomamente una imposta sul reddito che si sovrappone su quella federale.

I caratteri di questo modello sono opposti rispetto a quelli sopra descritti.

Il sistema tributario non è unitario bensì separato, se pur coordinato. Ciò produce un diverso carico fiscale per i contribuenti residenti in cantoni diversi.

Dai modelli normativi al modello adottato dalla legge delega.

I vincoli cui il legislatore ordinario è soggetto sono anzitutto di ordine costituzionale, riducibili essenzialmente al rispetto dell'autonomia tributaria degli enti territoriali.

In tale senso, pur prevedendo la disposizione costituzionale un contenuto identico dell'autonomia tributaria per Regioni ed Enti locali, sul piano concreto l'assenza di potestà legislativa in capo agli Enti locali ne condiziona significativamente la concreta attuazione.

Un ultimo limite è quello derivante dall'ordinamento comunitario ed in particolare dalla giurisprudenza comunitaria in tema di aiuti di Stato.

Infine, si può affermare che a seguito dell'attuazione del federalismo il sistema tributario continuerà ad essere imperniato sul livello di governo centrale, laddove all'attualità permangono talune incognite quali, ad esempio, quali tributi regionali sostituiranno l'Irap, quali tributi immobiliari verranno assegnati ai comuni, e quali saranno i tributi di province e città metropolitane, senza tralasciare di sottolineare che l'incognita madre è rappresentata, per tutti, dai "costi" reali della riforma (basta scorrere sul punto l'indagine conoscitiva appena approvata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali).

CAMBIAMENTI STRATEGICI ED OPERATIVI

E' mancata nelle varie riforme della macchina amministrativa succedutesi nel tempo e gestite da vari Governi una vera "cultura del cambiamento" e quindi una sana e piena consapevolezza dei suoi presupposti ovvero, se si preferisce, la sottovalutazione dei suoi rischi, delle indispensabili sinergie e coinvolgimenti necessari per assicurarne il successo.

Sembra, quindi, opportuna una breve disamina dei meccanismi regolanti il cambiamento.

Ogni organizzazione oggi è impegnata nel governo di processi di cambiamento strategico e operativo sia per adattarsi alle evoluzioni del contesto sia per crearlo.

Mantenere la propria capacità competitiva richiede non solo l'adozione di strategie creative di intervento ma anche il loro accurato monitoraggio nel tempo.

Diviene, dunque, fondamentale il ruolo di coloro che all'interno o all'esterno dell'organizzazione sostengono il divenire del cambiamento, facilitando l'emergere di idee e sperimentazioni di nuovi corsi d'azione.

Vanno, pertanto, ben monitorate e governate tutte le variabili che spingono al superamento delle resistenze degli attori coinvolti.

Esiste la necessità e l'urgenza di governare i cambiamenti in atto comprendendone e cogestendone i tratti essenziali.

I cambiamenti hanno influenza oggettiva sui tempi, sui luoghi di produzione e sul modo di lavorare di donne e uomini, condizionando le dinamiche relazionali e il modo di vivere, per cui è fondamentale favorire e sostenere interventi di cambiamento se pianificati, incentivati e soprattutto condivisi dalle forze sociali.

Ogni cambiamento organizzativo non rappresenta esclusivamente un'opportunità di sviluppo e di miglioramento, ma è anche fonte di forti resistenze e opposizioni che si manifestano in modi diversi.

Resistere al nuovo è un meccanismo di difesa che si attiva per proteggere la realtà conosciuta.

Non è possibile, quindi, attuare interventi di cambiamento senza aver affrontato le resistenze all'interno dell'organizzazione, siano esse di gruppo ovvero individuali.

Nei processi di cambiamento, oltre alla necessità di interventi adeguati al raggiungimento degli obiettivi prefissati, è indispensabile la presenza di una leadership trasformazionale in grado sia di guidare, sostenere gli attori organizzati nel loro percorso, sia di realizzare un'organizzazione finalizzata all'apprendimento, alla crescita ed allo sviluppo.

Ogni modello di cambiamento descrive inevitabilmente la rottura dello *status quo* e la transizione a un nuovo stato di equilibrio, non certamente stabile, ma potenzialmente minacciato da nuove spinte, il tutto all'interno dei diversi modelli storici di cambiamento organizzativo, partendo da quello dinamico di Lewin degli anni cinquanta.

Secondo gli studi di Lawrence, per superare le resistenze al cambiamento non è sufficiente la partecipazione delle persone coinvolte, laddove il problema è di coloro che decidono e progettano il cambiamento in quanto essi devono motivare e negoziare in modo adeguato, se vogliono ottenere i risultati desiderati.

Gli individui a cui il cambiamento è rivolto rappresentano, infatti, contemporaneamente sia i destinatari, sia gli attori principali di questo percorso.

Partendo dal presupposto che le resistenze sono un fatto naturale, associato al cambiamento, è necessario saperle accettare e affrontarle in modo adeguato.

Prima di attuare qualsiasi cambiamento organizzativo è necessario prendere in carico le resistenze, saperle riconoscere e affrontare adeguatamente.

Per affrontare e superare le resistenze il *management* deve individuare verso cosa sono rivolte e in seguito sviluppare un clima favorevole al cambiamento, incoraggiando l'interesse e l'attenzione nei confronti dello sviluppo.

L'interiorizzazione del bisogno di cambiamento avviene anche attraverso il sostegno, il supporto emotivo e il coinvolgimento da parte del vertice, mediati da opportune strategie comunicative e di interventi premiali per sensibilizzare al cambiamento.

L'attenzione va, quindi, riposta, in particolare, alle interazioni umane, agli atteggiamenti, alle percezioni valoriali, ai valori delle persone ed alle loro aspettative.

Va abiurato l'utilizzo della coercizione, rigettando indotte azioni di acquiescenza che inducono nei destinatari apparenti condivisioni al cambiamento ma nessuna comprensione, ma solo obbedienza.

Non dovrà mancare il *leader* trasformazionale che guida per raggiungere gli obiettivi, che motiva per coinvolgere, che costruisce il cambiamento, riconoscendo

prima i bisogni degli attori coinvolti e poi pianifica le azioni, creando un clima di fiducia e promuovendo l'apprendimento delle ragioni del cambiamento.

Il cambiamento non va solo realizzato è invece da prevedere e promuovere.

È indispensabile ispirare una visione condivisa e dal personale e dalle forze sociali, favorendo scenari di interazione dei medesimi e, quindi, dirigendo l'azione verso valori condivisi e coerenti con la moderna cultura organizzativa che deve incoraggiare i lavoratori, cercando concretamente di elevare e realizzare al massimo le aspettative individuali, premiando gli sforzi e le condivisioni verso il cambiamento.

Vanno ben governate le spinte esterne ed interne al cambiamento e, fra queste, ultime la soddisfazione e la motivazione lavorativa, i conflitti fra gli attori organizzativi, gli stili gestionali delle risorse umane, in particolare i sistemi retributivi, la centralizzazione delle decisioni, la struttura organizzativa eccessivamente gerarchica e la ricerca di una maggiore efficienza, attraverso la dicotomia rendimento e produttività, per far fronte ai livelli di competitività che spingono le organizzazioni ad entrare nella spirale della riduzione dei costi.

Attenzione, infine, alle spinte individuali al cambiamento legate alla dimensione del vecchio ruolo per appropriarsi di una nuova veste professionale che rappresenta sempre un periodo di discontinuità, di perturbazione, di rottura che trasforma le relazioni ed in particolare, i ruoli degli individui, il che comporta un lavoro cognitivo di interpretazione ed attribuzione di positivo significato al mutamento organizzativo.

Le variazioni organizzative e le variazioni di ruoli professionali, vanno accompagnate, comunicate, sostenute e devono essere coinvolgenti, innovando la cultura della condivisione e della partecipazione.

Decisioni partecipative e condivisione del potere: ecco l'obiettivo.

Attenzione, poi, alle tipologie di cambiamento ed ai contenuti dei medesimi, in quanto il modello sistemico di cambiamento riconosce l'organizzazione innanzitutto come un sistema fatto di parti interdipendenti per cui un mutamento in una qualsiasi delle sue parti ha un impatto sulle altre.

Qualsiasi cambiamento, abbia esso per oggetto la struttura, i processi di lavoro, l'ambiente lavorativo, ovvero la cultura organizzativa o ancora la missione, i piani operativi, il sistema gestionale, i piani e gli obiettivi strategici, evidenzia oggettivi profili di interconnessione, all'interno di un conseguente sviluppo organizzativo.

IL MITO E IL TABÙ DELLA VALUTAZIONE

La legge Brunetta presuppone, come tutte le leggi organizzative che si sono succedute, la capacità del soggetto di accogliere le future trasformazioni e di adattarsi in termini positivi nel succedersi delle tre fasi di scongelamento, trasformazione e ricongelamento che obbliga il soggetto a disimparare parte delle proprie competenze e riorganizzare la propria struttura cognitiva.

Vi è un cambiamento del potere organizzativo con il trasferimento dei punti di riferimento, che fa sì che gli innovatori si trasformino in conservatori delle nuove *routine*, utili non tanto all'organizzazione quanto al consolidarsi delle nuove rendite, nel quale la routine assume la doppia valenza di consolidatrice dell'organizzazione ma anche delle nuove rendite, in questo favorita dal trasformismo proprio, sia del settore politico che di quello organizzativo, per cui non vi è una vera adesione ai modelli emergenti.

Le nuove procedure comportano un radicamento, sia di una nuova propria immagine, sia di una nuova rete relazionale, e questa avviene attraverso fasi di resistenza dovute alla struttura del potere, alla cultura organizzativa, ai giochi delle parti, al senso di minaccia, per cui solo la presenza di una *leadership* consapevole può risolvere l'incertezza.

Nell'inversione dei valori che si crea vi è una contrattazione-aggressività, risultato culturale dell'ambiente e della leadership, molte decisioni collettive vengono assunte senza una chiara consapevolezza dei criteri pubblici che guidano le scelte, che appaiono o troppo complesse o troppo costose e tali da indurre alla possibile scelta del non far nulla.

Ma il reale problema è la mancanza di una cultura della valutazione e l'attuale impreparazione della dirigenza a gestirla con credibilità.

La valutazione è un sistema di incentivazione di atteggiamenti virtuosi che se predisposta con regole chiare, oggettive e condivise, partecipate ai lavoratori, permette di motivare e responsabilizzare ancor più la loro attività, evitando la strategia del "bastone".

Proprio la carente comunicazione e coinvolgimento sul sistema di valutazione è una delle deficienze della PA, laddove molta responsabilità in tal senso è della dirigenza, spesso demotivata e incapace di farlo.

Le dichiarate finalità della riforma Brunetta quali quelle della valorizzazione del merito individuale e collettivo, la responsabilizzazione della dirigenza, la promozione delle pari opportunità, l'inasprimento delle sanzioni disciplinari, hanno come obiettivo non dichiarato quello di ottenere un implemento della produttività, un contenimento dei costi del personale, la riduzione degli organici, ed infine la leva della meritocrazia e del codice disciplinare, come armi per garantire la realizzazione degli obiettivi della riforma.

La valutazione non può prescindere dal merito e dalla esaltazione della produttività individuale e, quindi, dalla revisione dei criteri di distribuzione degli incentivi, con scontato divieto di indifferenziata distribuzione, coniugata con l'introduzione di nuovi premi.

In particolare, vi è la conclamata sfiducia nelle capacità di tutte le PPAA di esercitare al loro interno efficaci funzioni di controllo, dal che la istituzione di due nuovi soggetti indipendenti ed esterni, deputati a valutare l'efficienza e ulteriori due organi interni alle PPAA.

Si stima che il costo complessivo della Commissione per la valutazione, trasparenza ed integrità delle Amministrazioni Pubbliche si attesti ad oltre 4 milioni di euro annui.

Il nuovo sistema incentivante previsto dal Ministro Brunetta prevede, fra l'altro, che l'Organismo indipendente, sulla scorta delle risultanze del sistema di valutazione, rediga una graduatoria, sia del personale non dirigente, sia dei dirigenti distribuendo in fasce di merito svilite, per legge, le poche risorse rimaste a disposizione, laddove la contrattazione integrativa potrà semplicemente incidere solo sulla composizione percentuale delle note fasce 25-50-25, ma non potrà mutarne l'impianto, ovvero peggio eliminarle.

Il problema della valutazione forse nasconde un diverso problema che è quello irrisolto, anche dai politici, di manifestare chiaramente il modello di amministrazione che vogliono attuare ed in particolare di dichiarare, senza reticenze e diffamazioni del personale, quale è la mission vera dell'AF ed in generale della P.A. ed infine motivare le vere ragioni del mito della produttività.

In sintesi occorre fare chiarezza sulle recenti strategie che si fan leggere come strumenti per introdurre coattivamente e spesso per legge una marcata flessibilità lavorativa, professionale, contrattuale, ma soprattutto salariale, preconizzando il rapporto di lavoro, inasprendo il codice disciplinare e ripubblicizzando il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici.

Quanto sopra all'interno di una deprecabile strategia di denigrazione ed offese ai pubblici dipendenti per definizione fannulloni, sull'onda degli umori altalenanti di una opinione pubblica mediaticamente ingannata, con l'effetto di demotivare ancor più i lavoratori pubblici ed, infine, con il grave tentativo, in parte riuscito, di delegittimare le OOSS.

Il tutto a scapito della dignità di milioni di lavoratori pubblici, del ruolo e della funzione costituzionale riservata alla AF, causa una classe politica che anziché fare autocritica avendo essi stessi governato per troppi anni l'AP, disconoscono i danni della loro azione e scaricano la responsabilità ai dipendenti pubblici.

La valutazione della *performance* ha, in ogni caso, il dichiarato obiettivo di ottenere un tangibile miglioramento della *performance* della P.A. In tale ottica il cittadino-cliente è al centro della programmazione degli obiettivi grazie anche alla *customer satisfaction*, alla trasparenza ed alla rendicontazione.

Infine, non basterà essere bravi in quanto anche loro rischiano, in un prossimo futuro, di essere penalizzati rispetto all'attuale trattamento accessorio, atteso che la quota variabile potrebbe non rientrare più nella base pensionabile e dunque penalizzare l'assegno pensionistico e liquidazione quale effetto collaterale della "riforma brunetta" ed in particolare del DPR n. 150 del 15 novembre u.s.

IL DECRETO LEGISLATIVO "BRUNETTA"

Alle nuove norme (D. Lgs 150/09 pubblicato in G.U. il 31.10.09), efficaci dal 15 novembre scorso, sono interessati tutti i settori dell'orbita pubblica, dai Ministeri alle Agenzie fiscali, dagli Enti di ricerca alle Autorità indipendenti, dagli Enti pubblici non economici alla Scuola, per un totale di circa 3,5 milioni di lavoratori.

Le novità riguardano, in estrema sintesi, i licenziamenti disciplinari, le super multe per gli impiegati "fannulloni", le pagelle di dipendenti e strutture. Alla "bocciatura" corrisponderanno meno soldi in busta paga, alla "promozione" scatti di carriera ed incentivi economici.

Sono state riviste pesantemente le norme sulla contrattazione ed, in attesa dell'arrivo dei nuovi 4 comparti, sono state fissate, a novembre 2010, le elezioni per il rinnovo delle RSU. Nuova veste per l'ARAN ed obbligo del cartellino per tutti i colleghi a contatto con il pubblico. Disco verde per i concorsi territoriali e più spazio alla trasparenza.

I dirigenti avranno maggiori competenze e responsabilità: sarà necessario il dottorato di ricerca e, una volta superato il concorso, è obbligatorio un periodo di formazione presso gli uffici amministrativi di uno Stato della UE o di un organismo comunitario internazionale.

Nello specifico e solo per gli aspetti più qualificati il decreto così interviene:

- Accesso alla dirigenza – per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia servono 5 anni di dirigenza di seconda fascia senza macchia. L'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia avviene per concorso pubblico, per titoli ed esami, in base alla copertura del 50% dei posti che si rendono disponibili ed è necessario il possesso dei requisiti della laurea e del dottorato di ricerca. I vincitori sono tenuti alla formazione estera, presso un ufficio amministrativo di uno Stato o presso un organismo internazionale;
- ARAN – gli atti di indirizzo e le altre competenze relative alla contrattazione collettiva vengono esercitate dai Comitati di settore. Per le Amministrazioni centrali opera il Presidente del Consiglio per il tramite del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'Economia, nel rispetto delle singole specificità di comparto, con forme di coinvolgimento di varie istanze rappresentative. Per le amministrazioni regionali, la sanità, gli enti locali ed i segretari comunali e provinciali viene costituito un secondo comitato di settore. Rappresentanti designati dai Comitati possono assistere l'Aran per le trattative. Il presidente dell'Aran viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere delle competenti commissioni parlamentari;

- Assenze – per malattie superiori a 10 giorni e dopo il secondo evento le certificazioni devono essere rilasciate da strutture pubbliche o medico convenzionato. Confermate le visite fiscali anche per un solo giorno, mentre le fasce di reperibilità saranno stabilite con decreto del Ministro della funzione pubblica (verranno sicuramente riampliate dopo la "querelle" in merito ad un nuova impennata delle assenze, a seguito del ripristino delle vecchie fasce);
- Gravi sanzioni – il carcere fino a cinque anni e multa per chi attesta falsamente la propria presenza in servizio o presenta un falso certificato medico, con risarcimento patrimoniale;
- Cartellino – obbligatorio per il contatto con il pubblico tranne alcune categorie;
- Comitato dei garanti – composto da cinque membri, con durata nella carica di tre anni e nomina da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, viene sentito per irrogare le sanzioni ai dirigenti;
- Commissione per la valutazione – da costituirsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto, opera in piena autonomia ed in posizione di indipendenza di giudizio e valutazione, pur in collaborazione con Funzione Pubblica ed Economia. Coordinerà le altre strutture di valutazione ed aiuterà le singole amministrazioni nella nuova cultura della misura della *performance*;
- Concorsi territoriali – entra in campo il requisito del luogo di residenza quando questo risulti strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato;
- Incompatibilità – nessun incarico di direzione di strutture deputate alla gestione del personale per coloro che negli ultimi due anni abbiano rivestito cariche sindacali o politiche;
- Licenziamento disciplinare – per coloro che attestano false presenze in servizio, per assenze ingiustificate e per rifiuto al trasferimento per esigenze di servizio. Licenziamento per falsificazione documenti, per il reitero di gravi condotte aggressive e/o moleste, per condanne penali interdettive perpetue dai pubblici uffici, per valutazioni di insufficiente rendimento (con la ricorrenza di determinate circostanze). Risoluzione del rapporto di lavoro da parte dell'Amministrazione per accertata inidoneità permanente psico-fisica;
- Manager pubblici - modifiche sostanziali del regime della dirigenza pubblica con ampliamento delle competenze nei processi di valutazione e nelle procedure di mobilità riguardanti esuberanti, con finalità riequilibrative. Riordino della disciplina sul conferimento e revoca incarichi. Sanzioni per mancato raggiungimento degli obiettivi con graduazione delle sanzioni partendo dalla responsabilità disciplinare ed arrivando nei casi più gravi alla revoca ed al licenziamento. Decurtazione della retribuzione di risultato (fino all'80%) nei casi di omessa vigilanza sul rispetto da parte dei collaboratori degli standard di qualità e quantità. Danno erariale in caso di omessa individuazione delle eccedenze di personale;
- Mansioni – inquadramento in tre aree distinte, l'esercizio di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto sull'inquadramento o sull'assegnazione di incarichi di direzione. Le progressioni orizzontali in base a principi di selettività e quelle verticali, di norma, avverranno per concorso pubblico;
- Merito – nessun incentivo a pioggia ed applicazione di sistemi premianti. Collocazione del personale in tre fasce di merito per l'attribuzione del salario accessorio con modeste deroghe concesse alla contrattazione integrativa;

- Organismi indipendenti di valutazione – dovranno esser costituiti in tutte le amministrazioni, composti da tre membri che durano in carica tre anni, garantiranno la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, anche ai fini della corresponsione dei premi;
- Performance elevate – premi per i più bravi anche in termini di progressioni economiche e di carriera;
- Piano delle performance – introduzione in tutte le amministrazioni dei "piani aziendali" come già adottato nel comparto delle Agenzie Fiscali;
- Premio di efficienza – destinazione fino al 30% dei risparmi dei costi di funzionamento per premiare il personale direttamente interessato secondo criteri definiti dalla contrattazione integrativa, mentre la parte rimanente destinata alla stessa contrattazione. I risparmi devono essere documentati;
- Procedimento disciplinare e provvedimenti - abolizione dei collegi di disciplina ed adozione di procedure conciliative se previste dai contratti. Confermata la giurisdizione del giudice ordinario. Maggiori poteri ai dirigenti, termini certi e fase istruttoria potenziata. Il giudizio penale sospende solo i procedimenti disciplinari più complessi. Previste varie ipotesi di responsabilità per condotte dannose per l'amministrazione, fra le quali la responsabilità del dirigente e/o del funzionario che determina per colpa la decadenza dell'azione disciplinare. Limitata la responsabilità civile del dirigente in relazione all'esercizio dell'azione disciplinare ai soli casi di dolo o colpa grave;
- Rapporto di lavoro pubblico – disciplinato dal codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel D.Lgs 165/01 e successive modifiche, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro (*conferimenti incarichi dirigenziali*) sono assunte, in via esclusiva, dagli organi preposti alla gestione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva, ove prevista, la sola informazione ai sindacati;
- Ricompense – previste sei tipologie di premi, dal bonus annuale per le eccellenze al premio annuale per l'innovazione, dalle progressioni economiche (in base alle previsioni contrattuali e nei limiti delle risorse disponibili) agli scatti di carriera (riserva per gli interni non superiore al 50%). La collocazione nella fascia alta per più anni (tre consecutivi o cinque non consecutivi) è titolo prioritario per la progressione. La professionalità espressa e sviluppata sul campo (con attestazione nel giudizio di valutazione) può portare all'assegnazione di incarichi e responsabilità superiori con la possibilità di lavoro anche in altri enti o all'estero e l'accesso privilegiato all'alta formazione;
- Sentenze penali - il provvedimento penale è trasmesso dalla cancelleria competente all'amministrazione interessata, anche con modalità telematiche;
- Standard di qualità – definiti annualmente con direttive aggiornabili del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione per la valutazione. Per servizi di Regioni ed Enti locali si provvederà con atti di indirizzo adottati di intesa con la Conferenza unificata;
- Trasferimenti – potranno essere utilizzati per le coperture di organici vuoti, con le amministrazioni che sono obbligate a rendere pubbliche le vacanze da coprire con passaggi diretti di personale di altri enti, sulla base di preventivati criteri;
- Trasparenza – massimo livello di informazione su valutazioni e premi, retribuzioni e curricula dei dirigenti, ammontare dei premi collegati alle *performance*, incarichi retribuiti e non conferiti a dirigenti pubblici e soggetti privati;

- Trattamento economico accessorio dei dirigenti – almeno il 30% della retribuzione complessiva, al netto della retribuzione individuale di anzianità ed incarichi accessori, è legata al risultato. I contratti possono progressivamente aumentare tale aliquota;
- Valutatori – sono previsti quattro organi, Commissione per la valutazione, Organismi indipendenti, Organo di indirizzo politico-amministrativo, singoli dirigenti;
- Voti ad impiegati ed uffici – pagelle con promozioni e bocciature, cui corrisponderanno maggior o minor soldi in busta paga e progressioni economiche e di carriera, il tutto sulla base del piano delle *performance* e del sistema di misurazione e valutazione delle *performance* medesime. Per gli impiegati il voto è parametrato al raggiungimento degli obiettivi di gruppo o individuali e sulla qualità del contributo stesso. Non saranno tenuti in considerazione i periodi di astensione obbligatoria per maternità e i congedi parentali. Per i dirigenti di strutture il giudizio è legato agli indicatori di risultato ed alla qualità del lavoro prestato.

Come sottolineato in precedenza, pesanti sono le conseguenze per la contrattazione di primo e secondo livello, a partire dalla inderogabilità delle disposizioni sui premi e sul merito che devono essere inserite di diritto, *nei nuovi contratti triennali 2010-2012*.

In particolare il decreto Brunetta fissa in quattro i comparti di contrattazione, che dovranno essere individuati tramite accordo in Aran, statuisce l'inderogabilità e l'inoperatività di tutte le disposizioni contenute nel decreto che dovranno essere recepite nei nuovi contratti, riduce drasticamente le materie oggetto di contrattazione e concertazione, *lasciando margini di manovra molto limitati* in merito alle nuove fasce di premialità ed ai percorsi di carriera.

In caso di mancato accordo per i rinnovi, potranno erogarsi in via provvisoria le somme stanziare in Finanziaria, ovvero applicarsi una copertura di vacanza contrattuale, secondo misure e modalità stabilite dalla contrattazione nazionale e sempre nei limiti della legge finanziaria.

Ogni accordo decentrato sarà accompagnato da una relazione tecnica ed una relazione illustrativa a beneficio dell'attività di controllo e valutazione, soprattutto con riferimento alla correlazione con gli incrementi di produttività e le *performance*.

La contrattazione integrativa è sottoposta a vincoli di spesa cogenti (definiti dal contratto nazionale in base ad obiettivi e compatibilità di finanza pubblica).

Se non si raggiungono gli accordi integrativi, l'Amministrazione può provvedere in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla sottoscrizione. I contratti integrativi dovranno essere adeguati, ed in difetto cesseranno l'efficacia dal 1 gennaio 2011 e *non saranno ulteriormente applicati*.

UNA CRITICA COSTRUTTIVA AL DECRETO BRUNETTA

Senza pretese di esaustività, vanno qui evidenziati chiaramente le tante, troppe criticità che il provvedimento sopra sintetizzato scarica sul ruolo sindacale, sulle relazioni sindacali, sulla valenza della contrattazione, sulla tutela dei dipendenti pubblici, sulla funzionalità dell'Amministrazione in generale.

Un primo aspetto assolutamente da rigettare è il modello "brunettiano", per il quale, posto che la contrattazione non ha contribuito ad implementare il tasso qualitativo dell'attività amministrativa, la medesima deve essere avulsa dalla regolazione del lavoro pubblico.

L'obiettivo era e quindi è quello di ridimensionare gli spazi riservati alla contrattazione, a vantaggio di una regolazione legislativa assolutamente pervasiva, riesumando una Amministrazione burocratizzata, ingessata, legificata e più

discrezionale nelle scelte, sulla scorta dell'eliminazione di una tutela sindacale, oggi più di ieri, vista come foriera di ulteriori danni per l'Amministrazione.

Ridotta al massimo, quindi, la regolazione pattizia del lavoro pubblico, si costruisce autoritariamente ed unilateralmente una verticalizzazione delle relazioni non solo sindacale ma anche di "potere", nella quale il dipendente subisce un contratto "privatistico", un dirigente pubblico precarizzato che conosce il bastone e non la carota, "schienato" su eccessivamente sfidanti obiettivi numerici e finanziari, sotto l'egida di una classe politica e di un *management* pubblico che, previo accentramento di ogni decisione strategica, vigilano affinché gli indirizzi emanati siano, senza alcuna interlocuzione, eseguiti in coerenza con la "sublimazione" del mito della privatizzazione che efficienza e rende eccellente ogni strategia aziendale.

Un modello "simil militare" nel quale solo un marginale e residuo ruolo è delegato alla contrattazione collettiva.

Sorge una domanda: al sopra descritto modello servono *manager* oppure ubbidienti ufficiali?

Ma una ulteriore domanda si affaccia impellente all'analisi: la novella PA così costruita (sulle macerie del ridimensionamento del sindacato e della dirigenza pubblica) risponde alle esigenze dei diversificati servizi che le Istituzioni ed il Paese tutto attendono dalla PA in generale e dalla AF in particolare, all'interno dell'abrogazione di una "funzione connettiva" fra lavoratori ed amministrazione che la contrattazione da anni svolgeva?

In sintesi, vi è l'illusione che la legge possa, fra precetto e sanzione, eliminare il ruolo della contrattazione, regolare meglio e gestire senza problemi un rapporto di lavoro pubblico, per aprire a logiche, ad esigenze, a regole mercantili, sullo sfondo di uno "sfascio" di cui nessuno si sente responsabile.

Ulteriormente, vanno evidenziate talune lacune ed arretramenti rinvenibili sul terreno della cosiddetta valutazione indipendente e della trasparenza.

Valutazione indipendente significa che per ogni comparto vi dovrà essere un organo che rileva gli indici di efficienza ed i risultati: esempio, tempi di attesa, quantità di pratiche eseguite, etc..

Questo dovrà consentire di fissare ai dirigenti degli obiettivi specifici, misurabili ed oggettivi, chiedendo loro conto dei risultati, sostituendo il dirigente che si rileva incapace.

Un tanto a cura di una Commissione centrale che purtroppo avrà meno potere e meno autonomia di quanto avrebbe dovuto, in quanto gli Organi di valutazione che sono indicati nel decreto come indipendenti, lo saranno soltanto a parole, in quanto scelti dalle Direzioni generali e da essi sostanzialmente dipendenti.

Il decreto Brunetta non prevede, poi, in tema di valutazione, alcun coinvolgimento della cittadinanza e degli utenti, nella composizione e nel funzionamento degli organi di valutazione.

Trasparenza totale significa che chiunque ha diritto di accesso a tutte le informazioni sull'organizzazione e sul funzionamento dell'Amministrazione Pubblica, salvo quelle qualificate come riservate.

Abbiamo il diritto di conoscere tutto, le prestazioni di lavoro, le retribuzioni, le promozioni, i trasferimenti, le valutazioni e i tassi di assenza, laddove rimane ancora penalizzato il diritto di informazione delle Organizzazioni Sindacali.

Ulteriormente, non sfugge l'esistente contraddizione fra la prima e la seconda parte del decreto, ed infatti laddove la dirigenza pubblica sarà costretta a riappropriarsi di tutte le prerogative che sono proprie dei dirigenti delle aziende private e ad usarle efficacemente per raggiungere gli obiettivi, pena la rimozione, nella seconda parte la legge interviene in modo penetrante per limitare l'autonomia negoziale e gestionale dei dirigenti medesimi, dettando procedure e regole minuziose di comportamento, anche per la contrattazione collettiva.

Una pesante regolazione "ex lege" che deresponsabilizza il dirigente pubblico, laddove molte materie avrebbero dovuto essere rimesse alla discrezionalità dei medesimi.

I dirigenti dovrebbero essere sottoposti al rigoroso controllo dei risultati e non al rispetto delle procedure.

L'esempio sulla futura gestione dei premi è lampante: ogni amministrazione, ogni settore, ogni comparto ha diversificati problemi e caratteri. Una regola rigidamente uguale per tutti e per tutto, deresponsabilizza il dirigente e rischia di creare assurde situazioni.

È, invece, compito del dirigente trovare il modo migliore, le soluzioni migliori nelle condizioni date.

Forse era meglio escludere per legge l'erogazione di premi non ai singoli dipendenti bensì ad intere strutture deficitarie, individuate da organismi indipendenti come gravemente insufficienti o in grave eccedenza di esuberi.

Sarebbe stato questo il modo per attivare meccanismi di correzione virtuosi, in grado di "potare" interi rami secchi dell'Amministrazione Pubblica e valorizzare, tramite mobilità volontaria, il personale interessato.

Ancora più grave, come abbiamo detto in precedenza, è la questione dell'eccesso di legislazione in materia di contrattazione collettiva, attraverso "l'imposizione" di una enorme quantità di minuziose disposizioni che, di fatto, trasformano il contratto collettivo in un "passaggio interno di un procedimento amministrativo per la determinazione delle condizioni di lavoro". Alla faccia del processo di privatizzazione del pubblico impiego.

Se vi è stato demerito, il che è tutto da verificare, nella contrattazione del pubblico impiego nell'ultimo quindicennio, perlomeno il 50% della responsabilità è in capo al negoziatore pubblico.

È evidente che su questo tema lo stesso risultato lo si sarebbe potuto ottenere qualificando meglio le direttive all'Aran ed ai dirigenti periferici impegnati nella contrattazione integrativa. Riteniamo che questa strada sarebbe stata non solo corretta ma avrebbe meglio risposto alle esigenze del sistema, valorizzandone soggetti, procedure, obiettivi e risultati.

La rilegificazione spinta segna, invece, una rottura netta rispetto alla linea di riforma Cassese – Bassanini e trova l'aspetto più "indigeribile", per usare un eufemismo, nell'azione di contrasto all'assenteismo.

Il taglio indiscriminato di retribuzione per i dipendenti pubblici ammalati è una scorciatoia sbagliata, perché non distingue i malati veri da quelli falsi, fatti salvi i dirigenti.

Le rigide regole dettate ai dirigenti, sul piano comportamentale e su quello disciplinare, ancora una volta puntano alla procedura e non al risultato.

L'aspetto ulteriore, che poi riguarda da vicino il comparto delle Agenzie Fiscali, è il non saper o il non aver voluto distinguere tra le strutture che funzionano bene, quelle che funzionano mediocrementemente e, quindi, devono essere stimolate a fare meglio, e quelle che producono solo sprechi, per le quali vanno fatti interventi riqualificativi massicci.

È questo l'eterno problema del nostro Paese, ovvero quello di distinguere tra chi lavora bene, chi lavora meno bene e chi non lavora affatto. Su questo si sarebbe dovuto intervenire, trovando ed applicando gli incentivi giusti.

Non si abbassa l'assenteismo colpendo malati veri e finti, non si possono governare strutture complesse a colpi di accetta o di cannone, non si può fare terrorismo, con l'intento di "rieducare" i lavoratori pubblici.

D'altronde, non si può ottenere dalla dirigenza una azione di valorizzazione, di premialità e di distinguo del merito, andando "dettagliatamente" ad imporre regole rigide ed uguali per tutti. Si rischia il ritorno al passato, con il dirigente responsabile dell'applicazione di regole e procedure e non, come dovrebbe essere, del risultato.

Trattasi, invece, di un'opera di crescita, prima ancora che culturale, che richiederà anni di applicazione e di tentativi per arrivare a governare bene un'organizzazione complessa "pubblica", perché ciò richiede ed implica il saper individuare con precisione chi fa il proprio dovere e chi No.

Sparare nel mucchio non porterà ad alcun risultato.

È un'opera di cambiamento che passa attraverso la responsabilizzazione dei dirigenti verso la cittadinanza e l'impegno fidelizzato dei lavoratori, una strada lunga e difficile che non può essere imposta per legge da alcuno, ma deve entrare nel DNA dei singoli.

Nelle Agenzie Fiscali questo percorso era stato intrapreso, anche attraverso la condivisione del Sindacato, ma il "cannoneggiamento" forse produrrà imprevedibili e negative conseguenze.

Insomma il tutto si racchiude in una battuta: *"La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni"*.

Richiamando la posizione della nostra Confederazione, appaiono condivisibili i principi fondanti della Legge 15/09, legge delega per il D.Lgs. 150/09, con particolare riferimento alla centralità del merito e all'adozione dello strumento della premialità, che è "distorta" da alcune rigidità normative in materia di valutazione e disciplina.

La Confsal attende gli esiti di una sperimentazione equilibrata e mirata che possa consentire la revisione di alcune norme, *al fine di renderle più flessibili*.

Ciò è negli auspici anche della nostra Federazione, nella consapevolezza che se da un lato il ruolo dell'Autorità politica va riconosciuto a tutto tondo dall'altro lato, pur nella dinamica delle varie fasi storiche, è altrettanto vero che va riconosciuto, riaffermato ed ampliato il ruolo, costituzionalmente garantito, del Sindacato che, nell'esercizio istituzionale di difesa, salvaguardia e tutela dei diritti collettivi e rappresentanza delle aspettative dei lavoratori dell'intero Pubblico Impiego non può veder compressa, oltre misura, la sua azione, che rischia di svuotare, nel concreto, l'efficacia e la forza, violando, così, precisi principi costituzionali.

Auspichiamo che, nell'applicazione concreta delle nuove norme, si instauri un processo di "ravvedimento operoso" che riesca a riequilibrare ruoli, poteri ed azioni di tutte le parti in causa, quale processo politico espressivo di democrazia sana e compiuta.

Quanto sopra anche in relazione al recente disegno di legge delega al Governo per l'emanazione della carta dei doveri delle AAPP, con particolare riferimento al codice comportamentale, che contempla il dovere di cortesia e di disponibilità dei dirigenti e dipendenti pubblici verso i cittadini, agli indennizzi a favore dei cittadini tartassati con richieste di imposte non dovute, e alla semplificazione di tutte le norme che regolano il pubblico impiego ed infine al giro di vite sugli sprechi che, fra l'altro, prevede per gli uffici pubblici l'obbligo di non richiedere informazioni già presenti negli archivi ed, infine, ma sempre in tema di semplificazione, un caleidoscopio di nuove norme quali, ad esempio, giuramento di fedeltà dei dipendenti pubblici, quale esempio di normative contenute in collegati alla Finanziaria.

Da ultimo, v'è da dire che resta, comunque, salvo il potere politico nella valutazione della *performance*, atteso che è l'organo di indirizzo a dettare e a validare i risultati finali laddove le sanzioni ricadono soltanto su dirigenti e dipendenti. Ancorché i soggetti coinvolti nella valutazione siano diversi, il luogo centrale è affidato all' "Organo di indirizzo politico-amministrativo", cui è affidato il compito di determinare gli indirizzi strategici, fissare gli obiettivi e definire i documenti che traducono in pratica il ciclo delle *performance*: il piano e le relazioni della *performance* e il piano sulla trasparenza.

Compete sempre a tale Organo monitorare e verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi strategici e definire la valutazione dei dirigenti di vertice.

Il destino, quindi, di 3,5 milioni di dipendenti pubblici è nelle mani del prefato organo, cui è garantita anche la definizione delle regole del gioco della riforma

Brunetta, ed in particolare del "ciclo delle *performance*" che, come noto, si ispira ai principi guida del management privato: obiettivi-risorse, indicatori, valutazioni, premi.

È vero che a supporto di questa attività è prevista l'istituzione di un "organismo indipendente", nominato, peraltro, dallo stesso organo di indirizzo politico amministrativo che, oltre a sostituire i servizi di controllo interno, svolgerà un'attività di monitoraggio del sistema di valutazione, validerà la relazione sulle *performance* e proporrà la valutazione dei dirigenti di vertice per la retribuzione dei premi di risultato.

Per quanto sopra, alla dirigenza è riservato sì un ruolo importante ma non di protagonista, laddove subirà le ricadute delle sanzioni in caso di omissione.

I dirigenti sono chiamati, infatti, ad affiancare l'organo di indirizzo nella programmazione e a valutare il personale. Il primo attore, quindi, è l'*organo politico* che, tuttavia, non subirà conseguenze allorquando qualcosa non funzionerà, atteso che le sanzioni ricadranno sulla dirigenza. Ma, va sottolineato che le sanzioni, scendendo la scala gerarchica, diventeranno sempre più pesanti. Infatti, in caso di omessa adozione degli atti previsti dalla riforma, i dipendenti dovranno rinunciare a tutti i benefici collegati al merito, dai premi di produttività, alle promozioni. Come sempre, *il prezzo più pesante rischia di essere pagato da chi non ha alcun potere di controllo su tutto il processo valutativo.*

Non riteniamo, al di là di quanto sopra descritto e commentato, che la soluzione dei problemi della PA sia basata sulla misurazione delle *performance*, ancorché il D.LGS. n. 150/09 focalizzi la propria attenzione su questa "medicina" per curare i mali della PA, laddove non è per nulla scontata la guarigione.

Sussiste un grave nodo costituito dalla carenza di indicatori, a prova di contenzioso, per misurare l'apporto personale che, come è noto, deciderà la quota prevalente dei premi in busta paga.

Il punto fondamentale è la misurazione delle *performance* individuali, laddove non è per nulla semplice, garantire ai risultati individuali dei criteri di misurazione oggettivi che, invece, la consolidata prassi ormai assicura per la valutazione delle *performance* collettive, quelle cioè, dell'intero ufficio.

È evidente che i necessari criteri per compilare la pagella individuale sono estremamente soggettivi e in larga misura dipenderanno dal grado di capacità e sensibilità di chi dovrà quantificare le *performance* individuali, non esistendo parametri incontestabili che individuino, ad esempio, la disponibilità del dipendente verso colleghi o utenti, il suo contributo alla *performance* dell'intero ufficio, il comportamento assunto all'interno dell'organizzazione, il contributo alla *performance* organizzativa dell'intero ufficio. Il dirigente, dal canto suo, non potrà evitare di affrontare la descritta problematica, salvo a rischiare una congrua quota di retribuzione di risultato.

È, pertanto, soggettivamente difficile la valutazione oggettiva dei singoli dipendenti, vista la cattedrale degli indicatori e posto che, sull'altalena del merito, dirigenti e dipendenti si giocano una bella fetta dello stipendio che, nei gradini più alti della dirigenza, potrà essere pari al 30%, laddove dal 2012 è lo stesso decreto attuativo della riforma a chiedere espressamente che almeno 3 euro su 10 siano legati alle *performance*.

Infine, ed in linea generale mancano rilevazioni sull'impatto che le norme determinano in capo ai destinatari, vedasi ad esempio la *reformatio in peius* operata dal D.Lgs. n. 150 sui conferimenti di incarichi dirigenziali a personale interno all'Amministrazione in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale e dell'art. 97, comma 3, della Carta Costituzionale, laddove il Ministro Brunetta ha, in un Paese che non è avvezzo ai fervori riformisti, messo troppa carne al fuoco, riempiendo un carniere tutto da regolare, attuare praticare, sperimentare.

In estrema sintesi, un provvedimento che soffre pesanti limiti culturali ed operativi, vista e la pretesa di applicare uno stesso modello a tutte le situazioni e l'enfasi posta sulla valutazione dei singoli dipendenti ed infine l'idea che la produttività

dipenda innanzitutto dagli sforzi degli individui e non dai modelli organizzativi, dagli obiettivi, dai carichi di lavoro, dalla distribuzione delle risorse sul territorio.

La rigida logica "agonistica" che pervade il disegno di attribuzione degli incentivi individuali è una ricetta di difficile efficacia per un P.A. Riteniamo che il principale incentivo per i lavoratori non dovrebbe essere una gratifica annuale bensì percorsi di carriera all'interno di modelli organizzativi degni di questo nome.

II FANNULLONISMO : PROBLEMI VERI Vs PROBLEMI FALSI

Prescindendo dalle molteplici polemiche sui dati delle rilevazioni delle assenze, evidenziamo solo che l'assenteismo si sta riducendo nella PA sin dal 2004 ancor prima dell'avvento del prof. Brunetta laddove ribadiamo che la metodologia di rilevazione adottata è poco scientifica e molto propagandistica e mediatica (campione autoselezionato e poco attendibile).

Le polemiche sull'assenteismo sono certamente appassionanti ma rischia di sfuggire ai più che la vera problematica irrisolta è ben altra.

Il miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità della PA, che interessa anche i cittadini, ha poco a che vedere con la strumentale lotta ai fannulloni essendo legata invece, ad esempio, alle procedure antiquate, all'eccessiva commistione fra potere politico e attività gestionale, alla dirigenza precarizzata e talvolta poco responsabilizzata, ai dipendenti giustamente demotivati, ai tagli non selettivi di risorse ingenti e spesso destinati a remunerare il salario accessorio ed, infine, all'eliminazione di così detti "sistemi di autotutela" dei vertici dell'Amministrazione Pubblica che, talvolta, si distinguono per cadute di stile, da basso impero, come sembra sia avvenuto in relazione all'esclusione della dirigenza dal subire le trattenute in caso di malattia, giusta interpretazione "pro domo loro" dell'art. 71 del DL 112/08 e chiarimenti forniti nel gennaio u.s. dal Ministero dell'Economia attraverso un'interpretazione estensiva del trattamento economico, fondamentale, dei dirigenti, includente non solo lo stipendio tabellare, ma anche altre 5 voci.

Quando il Ministro Brunetta interverrà su nuove fasce di reperibilità per le visite mediche avremo forse qualche giorno di malattia in meno o qualche malattia trascurata, qualche bastonata in più, ma non certamente una vera maggiore produttività. Quanto sopra per l'assenza, fra l'altro, di un condivisibile e comprensibile sistema di valutazione dei singoli basato su parametri rigidi, e per la non semplice applicazione del medesimo, che è di dubbia efficacia sulla produttività degli uffici, causa la presenza di obiettivi annuali sempre più sfidanti, non condivisi e non assegnati ad inizio anno.

Il D.Lgs n. 150/09 entrato in vigore il 15 novembre u.s. non neutralizzerà né risolverà le aberrante pratica dello *spoils system*, né garantirà alcuna autonomia alla dirigenza dalle interferenze politiche, laddove implementerà, purtroppo, il tasso di litigiosità delle relazioni sindacali, causa la forte riduzione della contrattazione collettiva, l'ampliamento delle competenze datoriali nella contrattazione decentrata integrativa, sottoposta comunque a maggiori controlli, e l'introduzione di nuove responsabilità e relativo sistema sanzionatorio ed infine, l'ampliamento dei vincoli di pubblicizzazione delle scelte sulla contrattazione, sulla valutazione del personale e sulla gestione delle risorse umane.

Infine, il 15 novembre u.s. sono entrate in vigore anche gran parte delle disposizioni modificative del D.Lgs. n. 165/2001 quali ad esempio le nuove procedure per il conferimento di incarichi dirigenziali, e relative motivazioni, laddove invece dal 1° gennaio 2010 entreranno in vigore le nuove regole per le progressioni verticali, limitate con l'obbligo di utilizzare i concorsi pubblici con riserva per gli interni non superiore al 50% e attraverso la imposizione del vincolo del possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno.

Il riformismo brunettiano, fatto di bastone senza carota, di pregiudizi, di denigrazione, ostilità e penalizzazioni a prescindere, non creerà quella AF di cui il

sistema Paese ha bisogno, vale a dire autonoma, portatrice di interessi diffusi, fidelizzata agli interessi collettivi, con un sistema fiscale equo e redistributore di reddito.

In verità, riteniamo che vada recuperato il valore etico dell'azione che si va a sviluppare, sia dell'A.F. sia del Sindacato, per attivare un valore sinergico di crescita complessiva, evitando conflitti ed analisi retorici.

Fannulloni si nasce ovvero si diventa ?

Quali elementi spingono i dipendenti a diventare fannulloni, ammesso che lo siano diventati ?

Se è difficile, come taluni ritengono, negare "l'evidenza" di Brunetta, andrà sciolto il nodo dei rapporti fra politica e dirigenza, al fine di risolvere il problema dei "rapporti" e delle "responsabilità".

Da qui l'urgenza di nuovi meccanismi di funzionamento della P.A. senza i quali si crea una "guerra interna", conflitti generazionali e normative di "facciata" che non faranno emergere gli elementi positivi esistenti nell'Amministrazione Pubblica.

L'urgenza di cui sopra, radica la propria legittimazione nella attuale grave crisi economica che fa meno tollerare ai più, i presunti privilegi del pubblico dipendente.

In claris, non si cura il malato solo con una corretta diagnosi senza che questa sia coniugata con una mirata "terapia antibiotica" che debelli il virus dell'illecita ingerenza politica nella responsabilità gestionale della dirigenza.

I VALORI DA RIAFFERMARE

I valori come noto muovono le azioni, orientando i comportamenti e definendo i livelli di importanza e di priorità.

Solo la condivisione dei valori dell'AF potrà essere la garanzia della coerenza dei comportamenti professionali.

Non è difficile assumere delle decisioni quando sai quali sono i tuoi valori.

Tra i valori da riaffermare vi sono certamente quelli della centralità delle persone, della loro valorizzazione, della lealtà ed integrità, della condivisione e della appartenenza, della responsabilità, della equità e della meritocrazia.

L'AF dovrà riconoscere e valorizzare il contributo dei lavoratori adottando la cultura, specie con le OOSS, del confronto, dello scambio di valutazioni, della crescita delle competenze e delle professionalità.

L'AF dovrà impegnarsi a riconoscere e garantire il rispetto dei diritti individuali e collettivi dei lavoratori e delle loro rappresentanze sindacali.

Tutti i rapporti andranno contraddistinti e caratterizzati dalla trasparenza, correttezza ed onestà.

L'AF dovrà ricercare la condivisione e la collaborazione dei lavoratori supportando i lavoratori nel conseguire obiettivi di eccellenza.

L'AF dovrà ancora costruire in tutti i lavoratori la fierezza dell'appartenenza all'organizzazione, previa identificazione con la medesima, mostrando l'orgoglio di poter offrire il proprio contributo alla collettività.

Il lavoratori dovranno essere convinti e responsabilizzati sul contributo che dovranno fornire alla realizzazione di un grande progetto che va partecipato e di cui vanno provati i benefici per il personale.

L'AF dovrà sostenere con investimenti finanziari l'eccellenza professionale, riconoscendo e valorizzando le differenze, misurando le prestazioni in modo trasparente ed imparziale, evitando e condannando ogni sorta di discriminazione, *anche sindacale*.

I valori vanno riaffermati naturalmente con comportamenti coerenti quali ad esempio: comprensione e soddisfazione delle esigenze dei lavoratori, gestione dei rapporti con le persone prima che con le risorse, valutando attentamente ed adeguatamente le attività lavorative ed i comportamenti, individuando modalità efficaci per motivare il personale, tenendo conto delle possibilità e dei limiti di

ciascuno, distribuendo carichi di lavoro possibili, sviluppando capacità comunicative e relazionali, rispettando le attitudini e le conoscenze individuali nell'attribuzione delle mansioni, innescando meccanismi di emulazione, con una corretta attribuzione, negli uffici, delle responsabilità nel rispetto delle capacità individuali, ascoltando il personale e le OOSS con spirito collaborativi, riconoscendo eventuali errori, ricercando la condivisione nella attribuzione degli incarichi e negli sviluppi professionali e portando a conoscenza dei lavoratori progetti e strategie .

In particolare dovranno essere prevenuti e gestiti gli eventuali conflitti evitando atteggiamenti diffidenti, di rivalità, antisindacali, evitando accentramento di funzioni e decisioni, incentivando il miglioramento continuo.

L'obiettivo dovrà essere quello di premiare i percorsi di crescita professionale finalizzati al cambiamento, condividere con il personale le scelte strategiche e gli obiettivi d'istituto.

Andrà costruita una identità comune, promuovendo e partecipando al massimo i momenti informativi e formativi.

Non dovranno attribuirsi ad altri le esistenti carenze e disfunzioni, proteggendo i diversi livelli di responsabilità interni all'AF, ovvero esterni ad essa.

L'AF dovrà confrontarsi a tutto campo anche con il personale e le OO.SS. per difendere meglio l'immagine dell'AF, i valori e la *mission*, riconoscendo loro prestazioni e risultati.

Infine, andrà valorizzato il potenziale umano collegando lo sviluppo dell'organizzazione con quello delle persone, con politiche retributive dignitose e premiali.

Va da sé che il sistema professionale, l'analisi delle competenze, il sistema formativo, andranno vissuti in funzione della valorizzazione delle persone con un sistema di valutazione delle prestazioni che sappia e voglia apprezzare e discriminare l'apporto individuale rispetto ai comportamenti e al contributo ai risultati.

In sintesi, occorrerà incrociare al meglio le esigenze dell'organizzazione con tutte le conoscenze possedute dalle persone (potenzialità, impegno, motivazione, competenze), con politiche retributive che, privilegiando atteggiamenti di confronto sindacale e di integrazione, riconoscano in modo selettivo il contributo delle persone.

Sarà compito, in particolare, della dirigenza saper coinvolgere e, non costringere, strutture responsabili e persone nella costruzione e manutenzione dell'architettura di riferimento per la realizzazione del progetto di cambiamento in atto, sapendo cogliere le priorità dei bisogni, dell'organizzazione e delle persone, al fine di perseguire risultati di efficacia ed efficienza, favorendo la cultura della responsabilità e dei risultati, sapendo discriminare i singoli apporti.

CRITICITÀ RIORGANIZZATIVE

Si ricorda che l'Agenzia delle entrate ha predisposto in data 27 luglio 2007 la delibera n. 397 recante l'approvazione del piano aziendale 2008-2010, nella quale viene stabilito l'impegno dell'agenzia al passaggio da un modello organizzativo paternalistico ad un modello manageriale-partecipativo, più focalizzato sulle competenze individuali, la valorizzazione delle risorse umane e delle esperienze professionali, attraverso la previsione di specifici percorsi di carriera, legati alla valutazione delle abilità sviluppate nel corso dell'attività di servizio, in aggiunta alle tradizionali procedure concorsuali o selettive che si basano su valutazioni esclusivamente di tipo indiretto, cioè slegate da concreta osservazione della prestazione lavorativa. In tale contesto emerge la consapevolezza dell'Agenzia della necessità che i dipendenti siano messi in condizione di svolgere la propria attività lavorativa in un clima organizzativo quanto più possibile sereno, che contribuisca non solo alla costruzione di valori e significati condivisi, ma anche ad un efficace funzionamento di tutti i meccanismi organizzativi, sia a livello individuale, sia di gruppo.

Sembra a molti che quanto previsto nel richiamato piano sia, in parte, a tutt'oggi disatteso, posto che il modello organizzativo costruito dall'Agenzia sembra in contrasto con il richiamato piano e privo di fondamento normativo, concretando in realtà, a giudizio di molti, una vera e propria trasformazione delle strutture con veri e propri stravolgimenti di natura amministrativa, sindacale, politica e fiscale (garanzie di omogeneità nell'attività accertatrice, nei rapporti con le categorie, e mobilità, ordinamenti professionali, salario accessorio, etc..) in contrasto con i principi di trasparenza e in violazione di molte procedure.

Una fase transitoria caratterizzata da forti criticità con determinazione di disfunzioni varie sul territorio ed interruzione di relazioni sindacali in diverse regioni.

La riorganizzazione dell'Agenzia delle Entrate, ad esempio, appare uno stress e non una opportunità nella percezione di tanti dipendenti, e dal novembre del 2008 interessa l'intera struttura aziendale e non la sola articolazione degli uffici. Essa non costituisce un decentramento di responsabilità meramente operative, né semplifica i rapporti con i contribuenti rispetto al precedente modello organizzativo mentre comporta, sempre a parere di taluni operatori, il rischio di duplicazione di strutture e di conflitto fra uffici, con danni per l'erario e l'utenza.

Interessa, in realtà, una diversa funzionalità dipendente dall'istituzione di uffici equiparati alle direzioni regionali.

Determina una diversa partecipazione alle procedure a livello politico, tecnico e sindacale e inoltre, incide sulla sopravvivenza delle Direzioni regionali ed infine, crea legittimi dubbi circa la legittimità delle procedure di interpello, la delegittimazione dei direttori regionali, vista la centralizzazione delle nomine periferiche e il fondamento giuridico della riforma e il *vulnus* creatosi nella divisione fra indirizzo politico e attività gestionale, attesa l'ingerenza del Ministro tramite il Direttore.

OBIETTIVI RIVENDICATIVI GENERALI

- Detassazione graduale dei redditi da lavoro dipendente e da pensioni;
- Stanziamento di risorse finanziarie sufficienti per il tempestivo rinnovo dei contratti triennio 2010 -2012;
- Inasprimento della normativa della lotta all'evasione fiscale, all'elusione, al sommerso;
- Ripristino delle risorse decurtate all'AF;
- Modifica della legge finanziaria che garantisca forti ed efficaci strumenti per eliminare l'attuale grave crisi finanziaria ed economica, con l'obiettivo di affermare in Italia il principio dell'equità fiscale, il dovuto gettito tributario, riforme istituzionali ed infine estensione del Welfare, investimenti in formazione, infrastrutture e servizi;
- Eliminazione della gestione politica dell'AF e, in particolare, delle clientele esistenti, costose consulenze, esternalizzazioni, cumulo di incarichi;
- Rivisitazione della scelta governativa per la quale, anziché investire risorse in un comparto specifico e altamente strategico, si è inteso realizzare pesanti tagli al salario accessorio sterilizzando un meccanismo di incentivazione premiale a fronte di una eccezionale produttività, con indubbi effetti negativi sulla fidelizzazione del personale e sulla relativa motivazione e fedeltà. Quanto sopra in aperta contraddizione con una politica convenzionale oggettivamente e pesantemente orientata ai risultati, alla qualità, alla produttività, elementi tutti utilizzati per selezionare i destinatari del salario accessorio;
- Eliminazione delle pesanti riduzioni di organico e rivisitazione dei carichi di lavoro eccessivamente sfidanti;
- Riaffermazione del rapporto sinallagmatico fra prestazione e controprestazione professionale, potenziando e finanziando l'esistente sistema premiale;

- Rideterminazione del fabbisogno triennale del personale, da correlare ad adeguati tassi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, in ragione della predisposizione di specifici piani aziendali annuali di attività;
- Modifica dell'obiettivo strategico governativo per il quale, a fronte di una duplice riduzione degli organici e del salario accessorio, si implementano del 30% i carichi di lavoro storicamente definiti nel comparto agenziale eccessivamente sfidanti e di qualità.
- Rivisitazione controriforme in atto ed in fieri nelle Agenzie fiscali per eliminare criticità e negative ricadute sul personale;
- Strategiche iniziative, non escluse quelle legali, per definire sollecitamente le procedure concorsuali ed i passaggi tra e all'interno delle aree.

IL NOSTRO RUOLO

L'incertezza e il disorientamento del personale, nonché le non condivisibili certezze di chi governa l'AF, impongono la creazione di una "bussola comportamentale", visto anche il contesto esterno estremamente difficile, per evitare di lavorare a prescindere.

Abbiamo il dovere di tutelare diversi valori collettivi costituzionalmente garantiti, quali ad esempio quelli della retribuzione dignitosa, della libertà sindacale, per rendere fra l'altro indispensabile l'AF per il Paese.

Dobbiamo tutelarci da scelte governative sbagliate, implementando la nostra visibilità e la fattiva presenza sul territorio.

Noi dobbiamo far bene ciò che gli altri non fanno.

Dobbiamo dare maggiore copertura ai colleghi, visto, peraltro, il mutato quadro normativo, utilizzando la poca normativa non antisindacale, oggi esigibile.

Riaffermeremo con forza il ruolo sindacale, la sua funzione costituzionale e di garanzia e pretenderemo anche nelle aule giudiziarie il suo rispetto.

Oggi la *governance* dell'AF non funziona o meglio non funziona come dovrebbe, schiacciata com'è dal volere del ministro Tremonti che non perde occasione per penalizzare il sistema agenziale.

Dobbiamo riappropriarci della vigilanza e del controllo sulla gestione dirigenziale delle risorse umane, al di là della *reformatio in peius* della riforma brunettiana.

Sarebbe estremamente opportuno che, al di là delle demagogiche limitazioni che la normativa brunettiana ha introdotto nelle relazioni sindacali, si costruisse un "patto" anche di regole scritte fra AF e OO.SS. al fine di progettualizzare un governo condiviso delle risorse umane, per far sì che il personale sia coinvolto e si senta parte attiva nei processi riformisti in atto ed imminenti in talune Agenzie, riaffermando i valori collettivi del coinvolgimento come patrimonio comune.

Una declaratoria pattizia dei diritti e dei comportamenti, coerenti con le aspettative dei colleghi e degli utenti.

Al di là di qualsiasi retorica, ovvero demagogia, la percezione e la condivisione dei valori del lavoro pubblico andranno declinati in fatti ed azioni concrete.

Il valore è uno strumento, in un momento difficile per il settore pubblico e per il personale oltre che per le OO.SS..

Occorre sostenere l'AF ed il Paese oggi con alto senso civico affermando, tuttavia, e consolidando la nostra esistenza ed il nostro irrinunciabile ruolo perché, sia ben chiaro a tutti, esistono principi e valori non negoziabili ed uno di questi è l'esercizio della funzione sindacale.

Nella declinazione dei valori da attuare con l'AF vi è certamente quello della lotta all'evasione fiscale, l'orientamento all'utenza, la *mission* del sistema Agenziale, la valorizzazione del personale, corrette e costruttive relazioni sindacali che evitino la deriva del ricorso a procedimenti disciplinari, valori tutti che dovranno trovare

identificazione nella dirigenza ed anche nel personale, con comportamenti coerenti quotidiani per essere e rimanere credibili, e con il personale, e con l'utenza.

Dovremo noi, nella latitanza di altri, trasformare i valori nelle varie attività con senso di appartenenza, lealtà e senso di responsabilità surrogando oggi la latitanza di una classe politica succube di una consolidata prassi della tutela di interessi personali ovvero di parte.

Il sindacalismo autonomo può e vuole riconoscere e affermare la rispondenza delle scelte gestionali agenziali a quei valori, atteso che alcuni dirigenti centrali e periferici sembrano non riconoscersi in quei valori.

Noi, i cittadini, la nostra utenza non è contenta dell'AF e forse questa è l'unica non condivisibile giustificazione della riforma Brunetta.

Tutti gli attori e registi dell'AF dovranno cambiare, migliorandosi per rendere indispensabile l'AF nel sistema Paese.

Dovranno percepire il reale valore della valutazione per verificare la soddisfazione dell'utenza che è un pubblico dipendente come noi.

Occorre stupire e non far sorridere l'esterno.

Andrà reingegnerizzato il sistema lavoro nell'AF per lavorare legati a quei valori, anche perché si sostiene e si afferma l'AF se si erogano servizi di qualità e noi lo facciamo da anni e senza il virus Brunetta.

La classe politica e la dirigenza dovranno riconoscere le differenti responsabilità attraverso il rispetto dei lavoratori, indispensabili per il conseguimento di tanti obiettivi.

Comportamenti concreti e non esercizi di stile gestendo molto meglio il ruolo della dirigenza con nuovi e più trasparenti, corretti e condivisibili stili gestionali, specie nelle relazioni sindacali, viste oggi come un male necessario e non invece come una opportunità costituzionale.

Esiste oggi nell'AF un triangolo delle Bermuda: politica, dirigenza e OO.SS., laddove il sindacalismo autonomo deve oggi più di ieri rivendicare il distintivo ruolo che gli appartiene e non subirlo.

Va elaborato un progetto per la gestione del cambiamento, condiviso, laddove occorrerà adeguarsi alla società che è cambiata, previa sottoscrizione di un patto per sostenere il personale puntando, in sinergia con l'AF sulla formazione continua, sulla informazione capillare, sulla trasparenza delle procedure, sul trasferimento delle conoscenze, sulle competenze e sulla condivisione degli obiettivi, peraltro trasversali a tutta la P.A.

La dirigenza dovrà valutare al meglio il personale, rilevando correttamente le diffuse competenze imparando prima a valutare, ridisegnando percorsi professionali per costruire i collaboratori al solo fine di riconoscere loro il merito, dopo aver però espletato *tutte le procedure e i concorsi già autorizzati, ovvero banditi*.

Nell'AF andrà introdotto il concetto di autocritica, zainetto del dirigente consapevole del delicato ruolo che riveste.

Il vero problema dell'AF è ricercare e/o recuperare i valori persi ovvero offuscati dal mito dell'ottimizzazione e modernizzazione della PA, valori che dovranno ispirare anche l'AF, la dirigenza e le relazioni sindacali.

Infine, dovremo riaffermare la nostra autonomia e indipendenza, guardando al merito delle questioni, giudicando i comportamenti delle controparti datoriali e dei governi sulla base della qualità delle loro proposte, rifiutando ruoli pregiudizialmente antagonisti ed attuando maggiori sforzi per valorizzare l'apporto di militanti e di iscritti, con particolare attenzione al ruolo dei giovani, portatori di una nuova visione derivante da esperienze costruite al di fuori del circuito delle referenze, laddove andrà affrontato, in termini nuovi, il capitolo riguardante la formazione sindacale, per creare un ambiente che sappia trarre soluzioni dalle diversità di tendenze e di vedute, con l'obiettivo finale di ottimizzare il rapporto relazionale tra lavoratori e amministrazioni, per meglio accompagnare e non subire i processi di innovazione e di modernizzazione.

RELAZIONI SINDACALI, LIVELLI DI TUTELA, OBIETTIVI

Il Decreto legislativo attuativo della Legge 15/09 delinea un quadro normativo (sopra tracciato a grandi linee) che riduce lo spazio della contrattazione di primo e secondo livello.

Se da un lato, l'adozione del cosiddetto ciclo della *performance* si traduce nell'adozione di un "Piano della *performance*", contenente la direttiva annuale del Ministro, e di una "Relazione di *performance* a consuntivo" che richiamano concretamente il Piano aziendale e il Consuntivo dell'attività già adottati nel sistema delle Agenzie Fiscali, dall'altro lato tutto il meccanismo di valutazione, dalla creazione dell'organismo indipendente all'adozione di un sistema di valutazione, dal rigido sistema della premialità all'utilizzo dello stesso per la crescita professionale ed economica di tutto il personale, rappresentano senza dubbio una rigida gabbia sul complessivo sistema di gestione e valorizzazione delle risorse umane.

In entrambi gli aspetti il ruolo del Sindacato è stato volutamente *marginalizzato dal legislatore*, quasi a voler sottolineare che gli attuali *deficit* di sistema rilevati nell'azione della P.A. siano imputabili ad una azione conservatrice della rappresentanza dei lavoratori.

Il caso delle Agenzie Fiscali rileva, invece, che è apparso deficitario (per mancanza di previsioni normativo-regolamentari) non solo il ruolo attivo del Sindacato nel ciclo della *performance*, ma addirittura l'eccesso di normazione legislativa, con i consequenziali e consolidati orientamenti giurisprudenziali, che ha impedito di tradurre i notevoli incrementi di produttività individuale e collettiva prodotti dal sistema medesimo, in vantaggio per i lavoratori.

Questo complessivo negativo risultato, dalla Confsal-Salfi fortemente contestato a tutti i livelli, sia nella fase di concertazione dei piani aziendali e delle convenzioni, sia nella fase di individuazione nella contrattazione integrativa degli strumenti più idonei a favorire la crescita professionale ed economica di tutti i colleghi (nonostante il tentativo avviato con un diverso ordinamento professionale) si estenderà su tutta la P.A., con ricadute disastrose sui lavoratori, come dimostrato dall'esperienza sull'osservazione delle altre amministrazioni.

Se questo è l'indirizzo del legislatore, ovvero una sostanziale "ripubblicizzazione" del lavoro pubblico, soprattutto sugli aspetti della disciplina, della valutazione del merito fortemente "ingabbiato", su una "canalizzazione" delle risorse accessorie verso una quota assolutamente minoritaria di lavoratori (forse perché sono le risorse ad essere scarse e non la qualità e la quantità della prestazione che a consuntivo meriterebbero ben altre entità di finanziamento), su una drastica riduzione delle materie non solo di contrattazione ma finanche di concertazione ed informazione, allora il quadro delinea un "deficitario" sistema di relazioni sindacali, sul quale occorrerà attivare, nelle competenti sedi e specie in Aran, ogni utile forma di iniziativa finalizzata ad ottenere un contratto di primo livello ed un contratto integrativo che minimizzi i "danni" rivenienti dal Decreto Legislativo Brunetta, con il prioritario attivo concorso dell'opera della nostra Confederazione.

In particolare, per quanto sopra, occorrerà ottimizzare la partecipazione sindacale in funzione del più ampio contributo sindacale alla costruzione e gestione degli ordinamenti professionali e, nel contempo, sarà necessario creare strumenti di vigilanza/controllo sui diversi ambiti d'azione dell'Amministrazione in seno agli aspetti discrezionali della valutazione attinenti in generale, alle progressioni di carriera ed economiche, ed in particolare, ai conferimenti di incarichi dirigenziali e di posizioni organizzative e di responsabilità, al di là dei descritti interventi riduttivi del legislatore.

Un tanto nel rispetto della salvaguardia del principio di contrattualizzazione del rapporto di lavoro ed all'interno dell'autonomia e distintività dei ruoli, aspetti che per quanto attenuati necessitano dalla massima valorizzazione possibile.

È in questo ambito che si gioca il futuro e la credibilità di un Sindacato partecipativo e nel contempo tutorio delle istanze dei colleghi rappresentati.

Naturalmente, fondamentale sarà l'azione sinergica tra confederazioni sindacali e l'influenza di queste azioni sulla politica, che potrà permettere di tradurre concretamente e positivamente le aspettative riposte nel nuovo modello contrattuale non più solo nella difesa ma nella valorizzazione del ruolo del lavoro nel nostro Paese, sia in termini di rigorosa salvaguardia del potere di acquisto delle retribuzioni, sia in termini di una maggior attenzione della fiscalità sul lavoro dipendente.

Questo passa anche attraverso il rafforzamento del rapporto tra confederazione e federazione, sia sul versante dei servizi sia sul sostegno da dare all'azione tutoria, essendo i due aspetti non in contraddizione, non esclusa una strategica quanto mirata sinergia con altre federazioni se e nella misura in cui vi sarà convergenza, anche temporale, su taluni obiettivi.

Ulteriormente, se la specificità del lavoro "fiscale" sembra compromessa per effetto della drastica riduzione dei comparti di contrattazione, competerà all'azione sinergica con la Confederazione da un lato e la federazione dall'altro, salvaguardare, a livello politico, i minimi retributivi, puntando sulla defiscalizzazione, e dall'altro difendere, comunque, la specificità del nostro lavoro, specie a livello di contrattazione integrativa, in particolare negli ambiti di azione rimessi alle parti sociali.

Quanto sopra, nella consapevolezza che le nuove normative appaiono quali terminalizzazioni di una omologazione dei vari contratti di comparto, e di una consolidata giurisprudenza che da un lato ha implementato il potere discrezionale datoriale e, dall'altro, omogeneizzato la storica specificità delle Agenzie Fiscali.

Se la tutela futura passa attraverso una più incisiva azione politica a monte, a livello confederale, appare solo il caso di richiamare l'opportunità di una valutazione circa una nuova codificazione dell'influenza della rappresentanza dei lavoratori in seno a organismi aziendali decisori, in funzione non di cogestione, bensì di vigilanza e controllo, mutuando il sistema duale degli enti previdenziali. Non si intravede altra possibilità, se non si vuole disarmare completamente le OO.SS. di categoria (e non solo) e abbandonare i lavoratori in balia di puri meccanismi aziendalistici in grado di arrecare danni morali e materiali, difficilmente prevedibili.

Infine, occorrerà stigmatizzare e contrastare ancor più adeguatamente la deleteria cultura da "basso impero" che regna ancora strisciante in taluni nei casi in cui e nella misura in cui con i loro comportamenti ed azioni concrete integrano, in termini oggettivi, una condotta antisindacale, vuoi per violazione di normative del contratto collettivo, vuoi per violazione di diritti fondamentali di informazione e vuoi ancora per un aberrante quanto strumentale ed intimidatorio utilizzo del sistema sanzionatorio. A tal riguardo si ricorda, in linea con la consolidata giurisprudenza della Cassazione, che al fine di qualificare come antisindacale il comportamento datoriale, è sufficiente che ricorra l'elemento oggettivo della concreta lesione dell'esercizio della libertà ed attività sindacale, non essendo rilevante uno specifico intento lesivo. La definizione della condotta antisindacale non è analitica ma teleologica, atteso che individua il comportamento illegittimo non in base a caratteristiche strutturali, bensì alla sua idoneità a ledere i beni protetti.

CONCLUSIONI

Siamo una Federazione autonoma, europea, riformatrice, libera e laica ma anche democratica, inclusiva, pluralista ed innovativa ed, infine, partecipativa e, se necessario, oppositiva. Non siamo conservatori, non abbiamo privilegi da tutelare non riteniamo che il sindacato possa essere depositario di "diritti di veto" nei rapporti con le parti datoriali né con il Governo.

Come è noto, il confronto politico, specie mediatico, è deludente, in particolare per scelte di temi e perché è ancorato a vecchie posizioni contrapposte, disvelandosi

sterile nella ricerca di soluzioni condivise in relazione alle grandi questioni aperte del nostro paese.

Occorrono scelte di discontinuità per la soluzione di problematiche prioritarie connesse alla ripresa della crescita economica e al recupero del potere di acquisto e dei livelli occupazionali, atteso che per l'attuale Esecutivo nel bilancio pubblico non v'è spazio per manovre espansive ma sempre per condoni (cfr. da ultimo condono INPS allo studio).

Ma è davvero impossibile ritrovare le risorse per una riduzione permanente delle imposte, per rinnovare i contratti, sistemi efficaci per tonificare consumi ed investimenti?

Vogliamo una AF che "funzioni", che presidi il territorio, che ritorni alla tassazione analitica, che implementi le Convenzioni con Anci per rendere sempre più concreta la partecipazione dei Comuni, e non solo, all'accertamento dei tributi erariali, che faccia rispettare l'art. 53 della Costituzione, e che contribuisca ancor di più a debellare l'evasione fiscale (nei primi nove mesi del 2009 si è registrata una riduzione delle entrate tributarie del 3,3%, pari a oltre 9.5 miliardi sullo stesso periodo del 2008, salvo a salire al 5.1% se si tolgono i 7 miliardi di incassi una *tantum* di cui l'anno in corso ha goduto), rigettando le politiche condonali.

È necessario un cambio di marcia da parte dell'esecutivo, specie in tema di stagnazione dei redditi da lavoro. Non basta più lo sport nazionale degli annunci e dei richiami alla fiducia. Va implementata la strada delle incentivazioni alleggerendo il peso fiscale e contributivo sulle buste paghe dei lavoratori, non essendo sufficiente la sospensione del 20% degli acconti Irpef di novembre, essendo necessarie ben altre misure per sostenere la crescita e rilanciare i consumi.

La nostra Confederazione, già da tempo, ha focalizzato diverse emergenze proponendo illuminate soluzioni, affinché tutto il sistema economico italiano sia coinvolto nella ripresa della crescita economica.

Purtroppo, il Governo ha elaborato una finanziaria 2010, in un contesto nel quale il confronto politico non ha privilegiato le vere priorità del paese, tra le quali il basso potere di acquisto delle retribuzioni e delle pensioni.

Richiederemo, insieme alla nostra Confederazione, una mirata manovra economica e finanziaria compiuta e definitiva, basata, fra l'altro, sulla detassazione graduale dei redditi da lavoro dipendente e pensioni, nonché sullo stanziamento delle risorse finanziarie occorrenti per il puntuale rinnovo dei contratti dei lavoratori pubblici, rilanciando, quale presupposto ineludibile, per il reperimento delle corrispondenti risorse, una vera, quanto forte ed incisiva azione di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, anche attraverso il contrasto all'economia irregolare e sommersa, per affermare, per il lavoratori dipendenti e pensionati, un minimo di equità fiscale e per sostenere la domanda interna in funzione della ripresa economica.

Il Governo ha, a nostro parere, e sul piano politico, e sul piano etico, l'obbligo di intervenire, visti i recenti dati dell'ISTAT e dell'OCSE, per incidere sul preoccupante quadro di criticità che non può essere aggredito come fa l'attuale governo, limitandosi a fare affidamento sul gettito, peraltro di difficile quantificazione, con provvedimenti, una *tantum*, come lo scudo fiscale. Da qui, la gravità di una finanziaria 2010 priva di una ineludibile manovra economica.

Il nostro Paese, la politica e l'AF non hanno ancora eliminato la vera anomalia dell'economia e della finanza pubblica dell'Italia, costituita dalla diffusione e dall'ampiezza del fenomeno evasivo, patologia aggirantesi sui 250 miliardi di euro che, da un lato accresce l'onere imposto ai contribuenti onesti, mina la competitività delle imprese, determina gravi iniquità, deprima la coesione sociale e produttiva e, dall'altro, impedisce riforme mirate quali la graduale riduzione delle aliquote fiscali, l'affermazione dell'equità fiscale e la creazione di condizioni indispensabili per una sana competitività tra imprese.

Il mancato gettito tributario, pari a 7 punti di PIL, è il risultato del concorso di molteplici fattori: politici, legislativi, economici sociali ed etico culturali. Trattasi di una

fattispecie che impone, per la sua ottimale gestione, una chiara e ferma volontà politica, un'Amministrazione Finanziaria all'altezza del compito con una strategia di investimenti finanziari sulla medesima che consenta l'utilizzo, non solo di strumenti efficaci ed evoluti, ma anche di risorse umane coinvolte e motivate nella *mission impossible*.

Occorre, quindi, una manovra fiscale di legislatura, ovvero di medio lungo periodo per fronteggiare la precipitata emergenza e non certo l'operazione di scudo fiscale.

Va recuperato l'interesse generale del paese per uscire dall'emergenza finanziaria, per evitare, in sintesi, una probabile disgregazione sociale e l'indebolimento del sistema Paese, in una deriva di valori, di certezze e, in sintesi, di identificazione nelle strategie politiche.

Nel rinviare al nostro documento sulla piattaforma contrattuale per l'analisi delle proposte e rivendicazioni in seno al nuovo CCNL, parte economica e normativa, va detto, con chiarezza, che "facciamo un brutto mestiere non amato dagli italiani" ed infatti le tasse non si pagano volentieri, concepite come schiavitù e non ritenute correlate ad efficaci servizi.

Si ritiene che i servizi li debba offrire il mercato e non lo Stato, laddove per molti i soldi delle tasse sono destinate a mantenere il potere dello Stato.

I Governi tassatori creano la rivolta degli individui, da qui la necessità per molti di una rivolta fiscale in un Paese ritenuto a futuro incerto senza alcun serio riformismo politico all'orizzonte.

Manca ai lavoratori pubblici e forse non solo a loro, il godimento del frutto del proprio lavoro.

È noto il diffuso convincimento che l'alta pressione fiscale (51% al netto del sommerso) legittima l'evasione laddove è percezione generale che l'immoralità dei condoni diseduca e disincentiva la fedeltà fiscale.

Viviamo in una società pervasa da individualismo e avulsa da valori cementanti, in cui sembra che la spesa pubblica freni Tremonti per ridurre la pressione fiscale e nella quale si delega ai convegni la richiesta, ad esempio, di una maggiore professionalizzazione dei giudici tributari, a dimostrazione che il riordino della giustizia tributaria stenta a partire per il disinteresse di chi dovrebbe invece governare tale strategico polo fiscale.

Dobbiamo, perché lo vogliamo, contribuire con serietà e competenza al rilancio della macchina fiscale "devastata" da troppi interventi governativi che, anziché operare in termini implementativi sulle gravi carenze di organico e sottofinanziamento di talune Agenzie, hanno inteso invece con una strategia di rilancio di obiettivi sempre più sfidanti, sia in termini numerici, sia qualitativi, sia finanziari "stressare" la macchina amministrativa, gravando la medesima di risultati nel tempo difficilmente sostenibili, laddove gli ultimi interventi governativi hanno ancor più inciso sul sinallagmatico rapporto fra prestazione e controprestazione, falcidiando il salario accessorio, normando ingenti tagli ed eliminando a regime strategici meccanismi di premialità inseriti, peraltro, nel rapporto convenzionale triennale a sostegno di un indispensabile sistema premiante.

Una politica ministeriale in controtendenza con gli investimenti sulla macchina fiscale indispensabili per garantirne un solido decollo ma specie per assicurarne una futura performante attività, i cui presupposti sono rappresentati da seri interventi sugli organici, dal reperimento di nuove ed aggiuntive risorse destinate alla remunerazione della produttività e specie da un salario tabellare che riconosca concretamente il ruolo la specificità e le competenze di una classe di lavoratori e lavoratrici assolutamente distintiva nel panorama pubblico.

Emblematiche sono le sinottiche da noi elaborate circa il rapporto fra perdita di risorse e incrementi di produttività.

Si ha la sensazione e forse più di una sensazione che la caduta di attenzione sull'AF da parte di una classe politica dedita a ben altro possa incidere negativamente

non solo sulla fidelizzazione dei lavoratori e sull'inasprimento della lotta sindacale, ma anche sul contenimento dell'evasione fiscale.

Noi siamo stati contrari e lo saremo sempre alla destrutturazione dell'AF, alla politica condonale, a patteggiamenti di prelievi fiscali con determinate categorie economiche.

Stigmatizziamo, oggi più di ieri, che è nefasto per il Paese sacrificare all'obiettivo della razionalizzazione dei costi e delle risorse, la funzionalità dell'AF attualizzando oggi una controriforma che riducendola a strumento non peculiare all'interno della PA ben può subire malgiustificati tagli generalizzati e non selettivi.

Denunceremo in ogni sede e con ogni mezzo che la penalizzazione, specie finanziaria di uno specifico comparto come quello Agenziale, coniugata con la precarizzazione della dirigenza, consente e consentirà alla classe politica una penetrante influenza dominante sulle strategie gestionali, eliminando il costituzionale dualismo fra indirizzo politico ed attività gestionale.

Il depotenziamento, poi, delle sfere di contrattazione del sindacato, attraverso incursioni normative inserite nel deleterio contesto riformista di cui sopra, provoca alle OO.SS. oggettive difficoltà circa un'efficace tutela dei lavoratori e delle lavoratrici, logorando il rapporto fiduciario con i rappresentati.

È inaccettabile, infine, in termini finanziari la non condivisibile strategia di decurtazioni di salario accessorio il quale, svolgendo nel comparto agenziale e non solo una peculiare funzione di integrazione del valore tabellare del salario fisso, provoca irreversibili danni economici alle lavoratrici e ai lavoratori.

È illegittimo ed iniquo quanto sopra perché si sono eliminate rilevanti quote di salario accessorio specificatamente create per premiare meritocrazia e produttività, laddove invece andavano ed andranno ricercati, quale istanza compromissoria, nuove risorse prelevandole ad esempio da vaste aree di sprechi esistenti, ovvero ricercando nuovi meccanismi premiante la produttività, laddove la legge finanziaria non può non contenere adeguate risorse per il rinnovo dei contratti, con risorse adeguate per recuperare la perdita del potere di acquisto dei salari.

Respingiamo la logica Brunettiana per la quale il sistema delle sanzioni disciplinari deve costituire il tratto distintivo dei futuri contratti collettivi (cfr. Ccnl area dirigenza comparto regioni – autonomie locali stipulato il 19.11. u.s. ove su 22 articoli 12 si occupano di sanzioni disciplinari).

Rifiutiamo il DNA ideologico su cui si fonda la manovra governativa Brunettiana per la quale la politica si deve rafforzare anche nella gestione delle amministrazioni, con aberranti effetti negativi sulle condizioni di lavoro di milioni di lavoratrici e lavoratori pubblici.

Stigmatizziamo la prefata riappropriazione del lavoro pubblico attraverso una dirigenza che deve essere strumento "obbligato", pena pesanti sanzioni.

Un chiaro tenore autoritario, anticostituzionale, dal che il precipitato della costruzione di un sistema di valutazione centralizzato, sottomesso alla politica, gerarchizzato, che nega in nome della centralità della funzione amministrativa il pluralismo del sistema dei servizi e delle stesse Agenzie, laddove il risultato della valutazione è già definito a monte, all'interno di un faraonico, costoso, complesso meccanismo subordinato alla politica, specie nella definizione degli obiettivi e conseguente valutazione dei risultati.

Quanto sopra con gravi conseguenze sulle retribuzioni dei lavoratori, con notevoli nocimenti per la produttività collettiva.

Come giudicare chi legifera la riduzione programmata delle retribuzioni, nega la contrattazione decentrata già avvenuta, lede il contratto nazionale, definisce unilateralmente quote importanti di retribuzione, introduce un sistema generalizzato di deroghe ai contratti, elimina la convergenza fra lavoro pubblico e privato, abroga l'autonomia funzionale e il pluralismo dei livelli di governo, contraddice il centralismo praticato con il federalismo predicato, ripubblicizza il rapporto di lavoro e lo decontrattualizza, cristallizza il sistema di rappresentatività, interviene in tema di

RSU per delirio regolatorio, centralista e legislativo, denigra con campagne mediatiche il lavoro pubblico, marginalizza dolosamente il sindacato, riduce gli ambiti normativi riservati alla contrattazione, rinnega molti degli obiettivi declinati nella legge delega n. 15/09, afferma il primato della discrezionalità politica e non della dirigenza, illegittimamente minacciata da un sistema sanzionatorio senza appello, comprime i comparti di contrattazione, con perdite di rilevanti specificità contrattuali, predetermina nella destinazione il salario accessorio, ed infine non nasconde il proprio livore contro il sindacato e l'intento punitivo del personale, ma soprattutto quale rapporto esiste fra tutto ciò e la efficacia ed efficienza della AF?

Una controriforma che, laddove mortifica dirigenti e lavoratori nonché il sistema delle relazioni sindacali, non si preoccupa di legiferare, ad esempio, su nuove assunzioni, sul reperimento di risorse economiche, su piani di formazione del personale, rafforzando così un generale convincimento circa la ratio della controriforma, vale a dire oggettivamente punitiva, aggravata dalla tranciante constatazione della presenza in Finanziaria della sola indennità di vacanza contrattuale.

In definitiva, una summa ideologica contro il lavoro pubblico, priva di efficaci e concrete misure per ridare alla Amministrazione pubblica quella managerialità di cui necessita e carente di effetti positivi sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini.

La dirigenza si preoccuperà particolarmente delle nuove pesanti norme disciplinari, nonché responsabilità patrimoniali per danno erariale, piuttosto che dei risultati dei servizi erogati, impegnata come sarà nello svolgimento di funzioni non manageriali ma piuttosto di "colonnelli di ferro".

Una contoriforma, quindi, non condivisa dai lavoratori, dalla dirigenza, dalle OOSS, che peraltro non legge la realtà dei vari comparti e la complessità dell'organizzazione del lavoro, che afferma dei principi difficilmente applicabili nelle condizioni date, finalizzati a marginalizzare il ruolo del sindacato, previo indebolimento dei diritti dei lavoratori.

E' difficile pensare che condizioni di lavoro meno tutelate (cfr ad esempio il divieto per il CCNL di prevedere l'impugnativa dei provvedimenti disciplinari che potranno essere solo oggetto di conciliazione) possano migliorare le performance e implementare l'efficienza dei servizi resi.

Care colleghe e colleghi, non si è mai assistito ad interventi legislativi azzeranti riforme *in progress*, come è avvenuto nel comparto agenziale, atteso che la lettura politica di diversi provvedimenti legislativi adottati concreta nei fatti, indipendentemente dalle prevedibili conseguenze destrutturanti rivenienti dal federalismo fiscale, un giudizio di totale svalutazione nei fatti della mission dell'AF, sulla quale poco rilevano le esternate giustificazioni di necessari riequilibri finanziari per ridurre il debito pubblico dell'Italia.

Gli interventi in verità, disvelano, al di là della proclamata eccezionalità e temporaneità congiunturale, scelte di riassetto definitivo ed involutivo dell'AF.

Da qui, e non solo, il nostro dovere istituzionale, anche in concerto con le altre Federazioni, di elaborare e attuare ogni ulteriore strategia rivendicativa, propositiva ed oppositiva, se necessario giudiziaria ma anche di dialogo e collaborazione, che non può oggi escludere una vigorosa reazione con la mobilitazione di tutta la categoria rappresentata, pianificata nei tempi e nelle forme, per difendere e proteggere la nostra AF, il nostro lavoro, la nostra dignità, ed ancor più ed ancora meglio le nostre colleghe e colleghi.

Non vogliamo subire il futuro voluto dagli altri, vogliamo costruire il nostro in una AF migliore.

Vogliamo assicurare a tutti i colleghi un futuro di opportunità. I colleghi devono ritrovare fiducia nel sindacato che in questi anni, lungi dall'essere rimasto "inerte", ha contrastato tutto ciò che penalizzava i colleghi, in un contesto politico-riformista, nonché legislativo, estremamente negativo, coniugato con un'AF aggressiva ed intransigente, dagli stilemi oggettivamente "antisindacali".

Dobbiamo avere la consapevolezza dei nostri doveri in ogni circostanza, stimolando la crescita delle idee e ricentrando obiettivi e strategie.

Uniti e con la passione che ci ha sempre contraddistinti, sapremo con rinnovato entusiasmo essere protagonisti e non vittime, con consapevolezza, responsabilità e competenza, nell'esercizio di una funzione sindacale che l'amministrazione e il Governo dovranno sempre più rispettare.

Voglio, a conclusione del mio mandato parteciparVi, con sincera commozione ed orgoglio, che è stato per me un "onore" lavorare in questi anni con tutti voi ma, soprattutto per voi, apprezzando le vostre competenze ed il vostro spessore umano, realizzando così una grande esperienza professionale e di vita, tanto unica quanto rara.

Un profondo ringraziamento a tutta la categoria, ai quadri sindacali periferici, ai Consiglieri nazionali, ai Segretari regionali e provinciali, agli amici della Segreteria Generale, ai Presidenti onorari Plaja e Vecchione, ai colleghi del Collegio Sindacale e dei Probiviri, all'eccellente team della Segreteria amministrativa, all'amico Ricciato ed ai colleghi della Segreteria Generale della Confsal ed infine ad un uomo che stimo particolarmente: il nostro Segretario Generale confederale prof. Nigi.

Ancora grazie.

Con i migliori auguri di buon lavoro.

Tivoli Terme, 27.11.09

IL SEGRETARIO GENERALE
Sebastiano Callipo

