

DOCUMENTO SULLA MANOVRA TREMONTI

La manovra approvata con il DL 78 del 31 maggio 2010 - sicuramente necessaria nella sua dimensione complessiva, considerando la situazione finanziaria del nostro Paese ed il quadro europeo e mondiale - appare, tuttavia, elaborata in modo precipitoso e disorganico. Si tratta infatti ancora una volta di tagli orizzontali, non selettivi, e comunque non dei necessari interventi strutturali sulle cause profonde del dissesto della nostra spesa pubblica. Inoltre, in assenza di misure per lo sviluppo, questi tagli avranno effetti certamente recessivi.

La manovra è inoltre mal orientata. Emerge con chiarezza, anche da recenti dichiarazioni del Governatore della Banca d'Italia, che la causa dell'attuale dissesto risiede soprattutto nell'evasione dell'IVA, e in genere delle imposte, negli ultimi decenni. La lotta all'evasione, perciò, dovrebbe essere un indirizzo costante nelle politiche governative, e non, come appare nella manovra, una pratica da tirar fuori quando vi sia emergenza. Di fatto questa manovra, piuttosto che colpire i ceti responsabili dell'evasione fiscale, colpisce, insieme agli altri lavoratori dipendenti, i soli che pagano fedelmente le tasse fino all'ultimo centesimo: i dipendenti pubblici.

Le tardive misure sull'evasione e i flebili interventi sui costi della politica sono segnali di fumo. E' pesante, invece, l'intervento sul pubblico impiego e pesantissimo quello sulla dirigenza pubblica, sulla quale grava una particolare debolezza sociale e sindacale.

I dirigenti e i professionisti pubblici pagano più volte. In particolare:

- pagano per il congelamento del triennio contrattuale 2010-2012, come le altre categorie del pubblico impiego; il congelamento comporta la perdita permanente di un triennio di inflazione, ed inoltre rappresenta il fallimento, per responsabilità del Governo, del nuovo modello contrattuale definito dall'Accordo dell'Aprile 2009;
- pagano per il taglio unilaterale delle retribuzioni contrattuali, nella misura del 5% oltre i 90.000 € e del 10 % oltre i 150.000 €;
- pagano per il blocco, nei prossimi 4 anni, delle retribuzioni e degli effetti economici delle progressioni automatiche e delle promozioni anche per merito;
- pagano per lo scaglionamento delle buonuscite nel triennio successivo al pensionamento e per un trattamento di fine rapporto che dal 2011 verrà ricondotto ad un regime meno vantaggioso.

Sono queste le pesanti penalizzazioni che emergono dal testo del decreto nella sua versione definitiva, pubblicata a sei giorni di distanza da un Consiglio dei Ministri che, in tutta evidenza, lo ha approvato solo in copertina.

Una fortissima criticità di ordine generale emerge anche in relazione alle prospettive di riforma nel senso del riconoscimento del merito e della valutazione della qualità del lavoro nelle PP.AA.; prospettive che erano comunque state sviluppate dall'iniziativa del Ministro Brunetta, pur con i limiti di un'impostazione dirigista e di qualche forzatura propagandistica. Il blocco dei contratti, il divieto di *reformatio in melius* delle retribuzioni, le promozioni per merito con effetti solo giuridici, i tagli orizzontali vengono a chiudere ogni possibilità di intervenire nella direzione di pagare di più chi lavora di più e meglio, per i dirigenti come per i dipendenti.

Il decreto quindi nega gli stessi slogan che il Governo ha più volte lanciato, dimostrando di non essere coerente col suo stesso indirizzo politico, ma di fondarsi sull'esigenza di far cassa, di far propaganda, di indebolire le Istituzioni.

Per le categorie rappresentate, CIDA FP, CONFEDIR P.A., SINPREF, SNDMAE, USPUR e ANDIGEL respingono con fermezza il tentativo di accomunare i dirigenti pubblici al ceto politico nella responsabilità per i privilegi e gli sprechi del sistema amministrativo. I dirigenti, i

professionisti e i quadri direttivi di carriera, al loro posto di lavoro per aver vinto uno o più concorsi pubblici, mandano avanti col proprio impegno quotidiano uffici in Italia e all'estero, scuole, università, ospedali, servizi alle imprese e alla cittadinanza. Diverso discorso è quello che riguarda i dirigenti esterni "nominati" dal vertice politico delle amministrazioni, per ragioni che spesso non hanno nulla a che fare col servizio pubblico: è qui, oltre che sulle consulenze, che dovrebbe utilmente usarsi la scure. L'uso clientelare dello spoils system è uno degli sprechi più intollerabili nelle PP.AA.

I dirigenti e i professionisti di carriera non si vogliono sottrarre alle loro responsabilità in un momento così difficile per il Paese e sono pronti ad alcuni sacrifici. Però ribadiscono con forza che al di sotto di un certo livello di risorse le Amministrazioni pubbliche non possono funzionare; perciò, se occorrono tagli, questi non possono comunque spingersi sino al livello di ledere la funzionalità delle strutture. Ne deriverebbe non un risparmio, ma, attraverso lo smantellamento de facto delle Amministrazioni Pubbliche, un danno drammatico per il Paese.

CIDA FP, CONFEDIR P.A., SINPREF, SNDMAE, USPUR e ANDIGEL a nome delle categorie rappresentate, confermano la disponibilità a fare la propria parte, mettendo in campo proposte alternative su tagli selettivi e ristrutturazione degli organici dirigenziali, negli incontri richiesti a rappresentanti del Governo e delle forze politiche in vista dell'imminente confronto parlamentare.

Su queste posizioni, CIDA FP, CONFEDIR P.A., SINPREF, SNDMAE, USPUR e ANDIGEL convocano insieme una Manifestazione nazionale di protesta a Roma per il prossimo 23 giugno, cui seguiranno Assemblee di dirigenti, professionisti, docenti universitari e quadri direttivi sul territorio nazionale, per mobilitare le categorie ed orientare l'opinione pubblica. In prospettiva, questa mobilitazione ha l'obiettivo di rafforzare il senso di sé della dirigenza pubblica di carriera, ovvero sviluppare una cultura dirigenziale che ritrovi in sé stessa le ragioni della propria valorizzazione e gli strumenti della propria tutela, senza delegarli né alla politica né alle grandi centrali sindacali.

Questa manifestazione si rivolge soprattutto a chi debba pensare al benessere dei cittadini e al futuro dell'economia: le incongruenze del Decreto andranno a maggior danno dell'economia, dell'interesse comune, della legalità e del diritto; di esse beneficerà solo una ristretta élite di potere e di affari, che continuerà a veder crescere la propria ricchezza, anche a livelli insensati, e il proprio potere.

Essa si rivolge quindi al Governo: le Istituzioni sovrane dello Stato sono vitali in un Paese, quale che ne sia l'orientamento (Stato più o meno interventista in economia) e la forma (unitario o federale). Sfasciare lo Stato, o indebolirlo, non aiuterà nemmeno la formazione di uno Stato federale, non aiuterà a contrastare l'evasione fiscale e le mafie, diminuirà, forse irreparabilmente, la proiezione internazionale dell'Italia, la sicurezza interna ed esterna, la speranza di una vita pubblica serena e garantita da principi etici e funzionali superiori alla quotidianità della politica.

Si rivolge, infine, all'opinione pubblica: non creda, questa, alle storture della propaganda, ma alla realtà delle cose.

Chiediamo pertanto al Parlamento di utilizzare con senso di responsabilità ogni spazio di miglioramento del Decreto, al fine di poter ottenere i risparmi desiderati senza innescare meccanismi dannosi per il funzionamento della Pubblica Amministrazione, e dannosissime, di conseguenza, ben al di là di ogni falsa retorica e di ogni propaganda, per lo stesso funzionamento del sistema paese nel suo complesso, dell'economia, della società italiana.

PROBLEMI DI COSTITUZIONALITA' DEL DECRETO LEGGE 78/2010

Ad un primo esame, alcune norme del decreto legge n. 78/2010 in materia di impiego pubblico presentano profili di potenziale contrasto con il dettato costituzionale. In particolare:

- Art. 9, 2° comma:

la riduzione *ex lege* delle retribuzioni superiori a 90.000 € a.l. appare in contraddizione con il combinato dei principi costituzionali posti dagli artt. 39, 4° e 36, 1° Cost.. Difatti, nell'attuale ordinamento (d. lgs. n. 165/2001 e ss.), le retribuzioni dell' impiego alle dipendenze delle pp.aa. sono fissate secondo il diritto privato, ovvero da CCNL e, sulla base di questi, da contratti individuali. I Contratti collettivi sono stipulati dai sindacati rappresentativi dei dipendenti e dei dirigenti, da un lato, e dall' altro dall' ARAN, in nome e per conto dello Stato e delle altre pp.aa. Questo regime, perciò, si colloca certamente dentro l' area di applicazione dell'art. 39, 4° Cost..

Con la norma in questione lo Stato riduce unilateralmente delle retribuzioni definite dai CCNL stipulati a suo nome, come corrispettivo di prestazioni lavorative rese in un determinato quadro giuridico di diritti, ma anche di limitazioni, obblighi, sanzioni. In tal modo, si sottrae da parte sua alla previsione dell' "*efficacia obbligatoria*" dei Contratti medesimi su un punto – quello della retribuzione – cruciale per l' equilibrio del sinallagma contrattuale. Di qui, una prima criticità, che riguarda anche le categorie regolate dal diritto pubblico; anche per queste, infatti, la retribuzione è definita da accordi, stipulati dai sindacati di categoria e dallo Stato come datore di lavoro, poi recepiti in DPR (Regolamenti).. E la distinzione appare più formale che sostanziale. La sostanza è resa più evidente da un secondo profilo, che emerge in relazione all' art. 36, 1° Cost., ovvero al principio della proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato. In un regime nel quale la retribuzione è fissata da accordi (di diritto privato o di diritto pubblico), deve presumersi che questa proporzione sia quella definita, in concreto, dagli accordi stessi. Perciò, una riduzione unilaterale della retribuzione, in violazione degli accordi, può ritenersi un *vulnus* inferto anche alla proporzionalità. Queste ragioni di ordine costituzionale, considerando anche la modesta entità dei risparmi (29 milioni all' anno), inducono a ritenere preferibile la **soppressione della previsione.**

- Art. 9, 3° comma

Premesso che, nel sistema vigente, l' espletamento da parte di funzionari pubblici di incarichi aggiuntivi comporta che i relativi emolumenti siano versati in parte ai diretti interessati ed in parte (prevalente) ai fondi di amministrazione che pagano le retribuzioni accessorie all' intera categoria, la soppressione delle previsioni normative e contrattuali relative alla corresponsione della quota di compenso aggiuntivo ai soli titolari di incarico dirigenziale generale si profila in contrasto non solo col citato art. 36, 1° Cost., ma anche, e soprattutto, col principio di uguaglianza di cui all' art. 3 della Carta.

Questa previsione, infatti, discrimina i dirigenti c.d. " generali " rispetto agli altri dirigenti ed ai funzionari di qualifica non dirigenziale, per i quali continueranno ad applicarsi le norme in vigore e conseguentemente a corrispondersi le quote degli emolumenti derivanti dagli incarichi in questione. Perciò, **la norma andrebbe soppressa.**

- Art. 9, 21° comma

Il penultimo periodo del comma prevede che per il personale regolato dal diritto pubblico ogni promozione disposta nel triennio 2011 – 2013 abbia effetto solo ai fini giuridici e non pure a

quelli economici. L'ultimo periodo contempla il medesimo blocco per il personale contrattualizzato, riferendolo alle progressioni di carriera comunque denominate ed ai passaggi tra Aree.

Entrambe le previsioni significano che il dipendente, a seguito della promozione, andrà a svolgere una funzione di livello più elevato, con contenuti professionali più complessi e con responsabilità maggiori: tuttavia, gli verrà corrisposta ancora la retribuzione precedente, prevista per un lavoro qualitativamente diverso. Il contrasto con l' art. 36, 1° Cost., è del tutto evidente, come pure la violazione del principio di uguaglianza di cui all' art. 3 Cost., in conseguenza della disparità di trattamento. Perciò, **questa previsione va soppressa.**

- **Art. 9, comma 23**

Per il personale docente ed ATA della Scuola la non utilità degli anni 2010, 2011 e 2012 ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali e relativi incrementi economici previsti dalle norme contrattuali vigenti, determina una riduzione *ex lege* di questi. Valgono, pertanto, le considerazioni di merito già riportato per l' art. 9, 2° comma. Considerato che l' entità dei risparmi derivanti dal blocco delle posizioni stipendiali è pari a 320 milioni di € all' anno, per mantenere inalterato tale risparmio, si propone in sostituzione una corrispondente riduzione dei fondi contrattuali destinati al miglioramento dell' offerta formativa (pari al 25 % del totale dei fondi). Perciò **la norma andrebbe corretta** nei termini sopra indicati.

- **Art. 9, comma 32**

Il testo della norma prevede che:

“ 32. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che, alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli; *a decorrere dalla medesima data è abrogato l'art. 19, comma 1 ter, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001.* Resta fermo che, nelle ipotesi di cui al presente comma, al dirigente viene conferito un incarico di livello generale o di livello non generale, a seconda, rispettivamente, che il dirigente appartenga alla prima o alla seconda fascia. “

Così formulata, la norma introduce la *reformatio in peius*, rende possibile l' attribuzione di un incarico inferiore anche in assenza di valutazione negativa, e senza obbligo di motivazione.

L'onere di motivazione in caso di mancata conferma degli incarichi dirigenziali, previsto dal citato comma 1 ter (introdotto dal d. lgs. 150) intendeva impedire arbitrii da parte dell'organo nominante, in applicazione dei principi in più occasioni ribaditi dalla Corte costituzionale e dalla Corte di Cassazione; in particolare, puntava ad evitare forme di *spoil's system* occulto o dissimulato (*ex multis* Corte cost. n. 103 e 104 del 2007 e Cass., 9814 del 2008) .

Pertanto, l' intero comma andrebbe soppresso.

Come subordinata, andrebbe salvaguardato quanto meno l' obbligo di motivazione del provvedimento di assegnazione di un incarico dirigenziale con retribuzione di posizione inferiore.

A tal fine, la frase in corsivo andrebbe sostituita con la seguente (che ne rappresenta l' esatto contrario): “*resta fermo quanto previsto dall'art. 19, comma 1 ter, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001 in materia di onere di motivazione e preavviso*”.

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica, d'altra parte, risultano salvaguardate dalla prima parte del comma 32, non inciso dalla modifica (che afferisce alla possibilità di conferire al dirigente non confermato un incarico di valore economico inferiore rispetto a quello precedentemente ricoperto), per cui l'emendamento proposto risulta privo di costi. Anzi, è la disposizione che si intende sopprimere che appare estranea alle finalità del decreto legge, nonché priva dei caratteri di necessità ed urgenza e quindi anche per questo versante incostituzionale.

- **Art. 9, comma 37**

Introduce una norma di carattere programmatico che non ha i requisiti dell'urgenza, dal momento che si riferisce ai rinnovi contrattuali successivi al triennio 2010-2012. Per una tale indicazione è sufficiente prevedere un apposito Atto di indirizzo all'ARAN.

Richieste:

- A) Art. 9, comma 17. “ Salvare “ il triennio contrattuale 2010-2012, stipulando i relativi CCNL e limitando l'attribuzione degli aumenti contrattuali solo dall'ultimo giorno del 2012. In tal modo non si avrebbero aggravii di spesa per il triennio 2010 - 2012. Le categorie non subirebbero il danno permanente della perdita dell'inflazione 2010-2012. Soprattutto, si salverebbe il nuovo modello contrattuale previsto dagli accordi del gennaio e dell'aprile 2009, all'interno del sistema pubblico. (vedi Problemi)
- B) Art. 9, commi 1,2, 3 e 4. Eliminare sia le riduzioni che il blocco alle retribuzioni dirigenziali o comunque più elevate. In particolare: il blocco delle retribuzioni individuali di cui al 1° comma potrebbe essere sostituito da un blocco delle retribuzioni medie, per categoria ed amministrazione. Dal punto di vista finanziario, avrebbe lo stesso effetto; dal punto di vista organizzativo, salverebbe almeno la possibilità di utilizzare le risorse risparmiate per assenze e mancato raggiungimento di risultati, per premiare le prestazioni migliori. Il comma 4 va soppresso, per la palese contraddizione con comportamenti datoriali già assunti dalle Regioni (dirigenza Sanità), dalle AA.LL. (dirigenza Regioni ed EE.LL.) e della stessa Amministrazione dello Stato (Carriera prefettizia). Per gli altri commi, vedi Problemi.
- C) Art. 12, commi 7 e 10. Eliminare lo scaglionamento delle buonuscite di importo più elevato.

Proposte alternative (A su A etc.):

- A) Tagli selettivi sulle singole voci di spesa (ad es. appalti per pulizia locali, informatica, etc.) operati da Commissioni indipendenti (anche Bankitalia, Istat, etc) col metodo del *benchmarking*, o della fissazione di *standard* di spesa, con un meccanismo contabile che preveda: un taglio immediato sul totale degli stanziamenti (ad es. del 10 %); la destinazione di una quota consistente (ad es. del 40 %) di questi a un Fondo da redistribuire successivamente tra le diverse amm.ni in base ai risultati del lavoro delle Commissioni; il mantenimento della quota residua (nell' es.: il 50 %) ai bilanci delle amministrazioni, per garantire la prosecuzione, nell'immediato, delle attività.
- B) Ristrutturazione degli organici dirigenziali nelle diverse amministrazioni, anche col metodo di cui al punto precedente.
In generale, occorrerebbe ridurre in misura sensibile le dotazioni organiche dirigenziali di I° e di II° Fascia che attualmente risultano eccessivamente dimensionate e, conseguentemente:
 - 1) individuare i (pochissimi) incarichi dirigenziali generali aventi il ruolo di guida di una macrostruttura (Capi Dipartimento; Segretari Generali) ;
 - 2) procedere ad una riclassificazione dei posti di funzione dirigenziale, di 1^ e di 2^ Fascia, riducendo in modo significativo il numero complessivo degli stessi;

3) istituire la categoria dei “quadri superiori“, cui attribuire i punti di direzione di minore importanza.

La *ratio* sottesa alla proposta è quella della valorizzazione della funzione dirigenziale, che risulterebbe svolta da un numero congruo (ma non espanso) di soggetti competenti e professionali, alla guida delle amministrazioni del Paese, per il rilancio dello stesso, nonché quella del risparmio della spesa

Riconoscere, ad esempio, che una funzione dirigenziale è riconducibile alle responsabilità ascrivibili ad una 2^a fascia dirigenziale e non ad una 1^a fascia comporta, nelle Amm.ni centrali, un risparmio medio di 80.000 € annui.

Operando in tal modo, si potrebbe agevolmente superare il ricavato dei tagli già previsti. E si tratterebbe di risparmi strutturali, collegati anche al migliore funzionamento delle amministrazioni conseguente all' alleggerimento degli organigrammi.

- C) Il ritorno alle condizioni di pensionamento per limiti di età precedenti all' intervento operato dall' art. 72 del d.l. 112/2008 (65 anni elevabili a 67 a domanda dell'interessato). Va superata, in questi termini, la contraddizione tra un indirizzo che ha puntato a metter fuori anticipatamente soprattutto i dirigenti (con 40 anni di contributi), per poterne rioccupare i posti, con l' indirizzo più generale teso a posticipare i pensionamenti, per risparmiare sulle pensioni. Tale ripristino, accoppiato ad un eventuale aumento dell' età pensionabile del personale di sesso femminile, porterebbe ad una dilazione dei pensionamenti, e dunque anche dell' erogazione delle buonuscite.

CIDA-FP – Confedir-Mit PA
Roma, 20/06/2010