

CONFEDIR

Confederazione dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionalità della funzione pubblica

La Vicedirigenza nelle Amministrazioni Pubbliche

Roma – 1 dicembre 2005

CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Via David Lubin, 2 – Aula Biblioteca (all'interno di Villa Borghese)

Atti completi del Convegno

- presentazione della Confedir;
- gli interventi dei relatori;
- il materiale distribuito in sala;

CONFEDIR

Confederazione dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionalità della funzione pubblica
presenta il convegno:

La Vicedirigenza nelle Amministrazioni Pubbliche

Roma – 1 dicembre 2005

CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Via David Lubin, 2 – Aula Biblioteca (all'interno di Villa Borghese)



L'art. 17 bis del d.lgs 165/2001 introduce l'area della Vicedirigenza nell'ordinamento del personale delle pubbliche amministrazioni. La norma non è ancora attuata non solo per opposizioni politiche e sindacali, ma anche per un'obiettivo difficoltà applicativa.

§ Il Legislatore ha veramente inteso introdurre una nuova e separata area contrattuale?

• Si tratta di una semplice area funzionale all'interno dei contratti di comparto?

§ Come sarà regolato l'accesso a regime?

§ Come si applica la norma nelle amministrazioni non statali?

§ Come si inserisce nelle amministrazioni regionali, alla luce della sempre maggiore autonomia costituzionale?

A queste e ad altre domande la CONFEDIR vuole tentare di dare una risposta con l'aiuto di autorevoli giuristi, di esperti parlamentari e delle stesse Istituzioni.

PROGRAMMA DEI LAVORI

Coordinamento del Prof. Antonio Martone

Presidente della Commissione di Garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali

ore 15,00 - registrazione dei partecipanti

ore 15,15 - presentazione:

Roberto Confalonieri - Segretario Generale Confedir

ore 15,45 - interventi Confedir:

Vicedirigenza: contratto separato

Stefano Morzilli - Capo Segreteria Tecnica Confedir

La Vicedirigenza e l'ordinamento della PA

Giancarlo Barra - Segretario Generale Dirpubblica

Contributi tematici specifici

ore 16,45 - interventi politici di parlamentari tra i quali:

On. Gianclaudio Bressa

Sen. Maurizio Eufemi

Sen. Luciano Magnalò

On. Mario Segni

ore 17,45 - interventi istituzionali:

Prof. Franco Carinci

Ordinario Diritto del Lavoro Univ. di Bologna

Avv. Guido Fantoni

Presidente ARAN

On. Mario Baccini

Ministro della Funzione Pubblica

ore 18,45 - conclusioni

CONFEDIR

AUPI – dirigenti psicologi
CIMO – dirigenti medici
DIREL – dirigenti e direttivi enti locali
DIRER – dirigenti e direttivi enti regionali
DIRP – dirigenti e direttivi parastato
DIRPUBBLICA – dirigenti e direttivi stato
SAUR – professori e ricercatori
SICUS – dirigenti chimici
SIDAS – dirigenti e direttivi sanità
SINAFO – dirigenti farmacisti
SNIAS – dirigenti ingegneri ed architetti

Segreteria organizzativa CONFEDIR:

**Arco dei Banchi, 8 – Roma; Tel/fax: 06.68803688
convegni@confedir.org - info@confedir.org**

per la pre-registrazione: www.confedir.org

referente per la stampa: Dora Matarazzo – 347.6209351

Confederazione dei sindacati dei funzionari direttivi, dirigenti
e delle elevate professionalità della funzione pubblica.

CONFEDIR

Sede legale: 00186 Roma, Arco dei Banchi, 8 – tel/fax: 06.68803688

La CONFEDIR è una Confederazione indipendente di Federazioni e di Organizzazioni Sindacali operanti nel pubblico impiego. Nata nel 1980 dall'unione delle organizzazioni sindacali di direttivi e dirigenti di Stato, Parastato, Regioni ed Enti Locali, la CONFEDIR è stata successivamente integrata a pieno titolo da organizzazioni di direttivi, dirigenti e dirigenti professionisti del settore sanitario e di docenti universitari. La Confedir rappresenta oggi i funzionari della carriera direttiva, i dirigenti e le elevate professionalità operanti nell'ambito di tutto il pubblico impiego, nonché di enti ed aziende nate da processi di trasformazione o privatizzazione di settori pubblici. E' in fase di consolidamento, inoltre, un'ampia rete di rappresentanza di manager operanti nel lavoro privato a partire dal settore dei servizi e del commercio.

Nell'ambito della dirigenza pubblica, in particolare, la CONFEDIR è riconosciuta come maggiore organizzazione sindacale e, per tale ragione, il posto di consigliere che la legge riserva presso il CNEL ai rappresentanti della dirigenza pubblica, è assegnato ad essa.

La CONFEDIR partecipa a tutte le trattative relative ad accordi quadro del pubblico impiego, nonché a trattative, accordi, sistemi di concertazione, ecc. attinenti le problematiche sociali del Paese, come il *patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione* del 22 dicembre 1998. Come parte sociale riconosciuta è presente, inoltre, in tutti gli incontri con il Governo e partecipa a tutte le audizioni parlamentari sui temi di interesse economico e sociale.

La CONFEDIR si è sempre caratterizzata per una spiccata indipendenza di giudizio in merito a fatti politici e sociali di rilievo, per merito di una cultura sindacale e sociale imperniata sul perseguimento di una pubblica amministrazione efficiente, efficace e, soprattutto, al servizio del cittadino. Obiettivo della CONFEDIR è contribuire al sano funzionamento della pubblica amministrazione italiana, evidenziando il ruolo di responsabilità e professionalità del personale apicale su cui gravano gli oneri della gestione e della direzione.

La Confedir si propone come sindacato di categoria, che si impegna nella tutela della dignità e degli interessi del personale rappresentato, ma che nei momenti di confronto sindacale sui maggiori temi sociali, ha sempre dato il proprio contributo per affrontare con capacità e professionalità i problemi del mondo del lavoro e di tutti i lavoratori.

L'attuale Segretario Generale della Confedir, eletto nel 1991, è Roberto Confalonieri, già Dirigente Generale della Regione Lombardia, parlamentare nella VIII e IX Legislatura, oggi componente del Comitato di Presidenza del CNEL e componente del CESE (Comitato Economico e Sociale dell'Unione Europea).

CONFEDIR

Confederazione dei sindacati dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionalità della funzione pubblica

Federazione o Organizzazione sindacale		personale rappresentato	Attuale responsabile e indirizzo dell'organizzazione
SIGLA	Settore		
AUPI	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti psicologi	Dr. Mario Sellini Via Arenula, 16 – Roma 00186 Tel: 06.6893191 - fax: 06.68803822 www.aupi.it
CIMO-ASMD	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti medici	Dr. Stefano Biasioli Via Nazionale, 172 - Roma 00184 Tel: 06.6788404 - fax: 06.6780101 www.cimo.it
DIREL	Enti locali	direttivi e dirigenti di Province, Comuni, Camere di Commercio, Comunità Montane, ecc	Dr. Roberto Melli Arco dei Banchi, 8 – Roma 00186 Tel/fax: 06.68803688 www.direl.info
DIRER	Regioni ed enti regionali	direttivi e dirigenti delle Amministrazioni Regionali	Ing. Marcello Toscani Arco dei Banchi, 8 – Roma 00186 Tel/fax: 06.68806228 www.direr.org
DIRP	Enti pubblici non economici	direttivi, dirigenti e professionisti del parastato	Avv. Davide Galli Via Ciro il Grande, 21 - Roma 00144 Tel: 06.59054554 - fax: 06.5914669 www.dirp.it
DIRPUBBLICA	Ministeri, Agenzie Fiscali ed altri enti statali	direttivi, dirigenti ed elevate professionalità dei diversi settori	Dr. Giancarlo Barra Via Giuseppe Bagnera, 29 – Roma 00146 Tel: 06.5590699 - fax: 06.5590833 www.dirpubblica.it
SAUR	Università ed Enti pubblici di ricerca	professori, ricercatori, tecnologi, dirigenti ed elevate professionalità	Prof. Dario Sacchi Via De Amicis, 4 - Milano 20123 Tel: 02.89404158 – fax: 02.72342740 www.saur.it
SICUS	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti chimici sanità ed ambiente	Dr. Giampaolo Fiorio Via Gallenga, 1 - Perugia 06100 Tel: 075.5016532 – fax: 075.5052530 www.sicusconfedir.org
SIDAS	Servizio Sanitario Nazionale	direttivi e dirigenti amministrativi	Dr. Giuseppe Forlenza Via Statilia, 7 - Roma 00185 Tel: 06.77206355 – fax: 06.70476419 www.confedirsanita.it
SINAFO	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti farmacisti	Dr. Giangiuseppe Console Largo Arenula, 11 – Roma 00186 Tel: 06.6876408 - fax: 06.6865479 www.sinafo.it
SNIAS	Servizio Sanitario Nazionale	dirigenti ingegneri ed architetti	Ing. Giuseppe Antonio Scirtò Via Silvestro Gherardi, 60 - Roma 00146 Tel: 06.5583654 – fax: 06.5590345

www.confedir.org
info@confedir.org - convegni@confedir.org

Arco dei Banchi, 8 – 00186 Roma; tel/fax 06.68803688

L'universo del Pubblico Impiego

Su un totale di circa 15 milioni di lavoratori dipendenti operanti in Italia, una quota di circa il 25% è rappresentata dai dipendenti pubblici.

La ripartizione per settori è, approssimativamente, la seguente:

(elaborazione CONFEDIR su dati del "Conto Annuale" del Ministero del Tesoro 2002 e 2003)

<i>personale contrattualizzato</i>			
Settore	Personale non dirigenziale	Dirigenti e specifiche tipologie	VICEDIRIGENTI Stima
Ministeri (comprese agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio)	257000	5800	15000
Enti pubblici non economici (parastato)	63000	3800 (di cui 1270 medici e 1300 altri professionisti)	4500
Regioni e enti locali (escluse regioni autonome)	546000	12300	36000
Segretari Comunali e Provinciali	4050	1450	-
Aziende autonome	33000	228	650
Sanità	552000	135000 (di cui 114000 medici e veterinari)	3500 (e 25000 sanitari)
Scuola	1116000 (di cui 745000 docenti)	10400	12000
Enti di ricerca	17000	155	1200
Università	59000	160	2100
<i>personale non contrattualizzato</i>			
Professori e ricercatori di Università	55000		
Forze Armate	130000	9800	da definire
Corpi di Polizia	321000	3750	
Magistrati	10400		
Carriera diplomatica	670	310	
Carriera prefettizia	760	870	

L'intero Pubblico Impiego può sostanzialmente essere suddiviso in tre grandi settori:

- La Sanità (AASSLL, Ospedali ed attività legate alla salute pubblica);
- Il Territorio (Regioni ed Enti Locali quali amministratori del territorio e delle problematiche connesse);
- L'Amministrazione Nazionale (i Ministeri, gli Enti nazionali, e le Istituzioni Statali quali Magistratura, Forze Armate, ecc.).

Le problematiche legate alle funzioni svolte nell'interesse diretto dei cittadini (servizi) ed indiretto (controlli) sono evidentemente diverse, ma la gestione dei rapporti con il personale operante in tali amministrazioni trova spesso elementi in comune nella professionalità e responsabilità tipica dei funzionari direttivi, dei dirigenti e dei professionisti operanti nella pubblica amministrazione.

CONFEDIR

*Confederazione dei funzionari direttivi, dirigenti e delle elevate professionalità
della funzione pubblica*

relazioni presentate al Convegno:

La Vicedirigenza nelle Amministrazioni Pubbliche

Roma, 1° dicembre 2005

CNEL – Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro

NOTA: i contributi sono stati riportati intervenendo il meno possibile sul testo originale; in alcuni punti, quindi, il testo può apparire impreciso a causa del naturale procedere del relatore. Ce ne scusiamo con i lettori.

INTRODUZIONE

Prof. Roberto CONFALONIERI
Segretario Generale della CONFEDIR

E’ questa l’occasione per una riflessione importante su quello che è avvenuto e che deve avvenire nella riorganizzazione della pubblica amministrazione, in particolare per quello che riguarda la vicedirigenza; è da molto tempo che la CONFEDIR voleva realizzare questo convegno e questo ci è sembrato il momento più opportuno.

Dopo la riforma della dirigenza del 1972 (DPR 748) che ha separato di fatto la dirigenza dai funzionari direttivi sino a quel giorno uniti dalla diretta applicazione dell’art. 97 della Costituzione, si sono susseguite le riflessioni su cosa fosse la dirigenza e la vicedirigenza e quali sarebbero state le funzioni degli uni e degli altri: il dibattito è stato vivace, soprattutto negli ultimi anni, ma il problema della vicedirigenza non è stato risolto.

Quando nella legge finanziaria di quest’anno comparvero gli stanziamenti per quanto riguardava lo stato economico, dando così l’indicazione di una separata area di contrattazione, il dibattito che a lungo era stato di contrapposizione è scemato, appunto, di contrapposizione ed è aumento di interesse oggettivo. Quando abbiamo indetto questo convegno abbiamo avuto delle sorprese gradite, non pensavamo di ricevere una lettera di apprezzamento dal Capo dello Stato ed in un incontro già programmato per sabato prossimo porterò al Signor Presidente della Repubblica il nostro ringraziamento. Scrive, anche, il Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Gianfranco Fini, per comunicarci la Sua impossibilità a presenziare al Convegno ma anche per rappresentarci il Suo massimo sostegno. Il Prof. Sabino Cassese, al quale avevamo scritto per congratularci per la nomina a Giudice della Corte Costituzionale e per invitarlo a partecipare, ci conferma la Sua vicinanza ma non potrà raggiungerci per motivi di incompatibilità proprio con il nuovo prestigioso incarico.

Queste attenzioni, assieme ad altre, significano che l’interesse sul tema della Vicedirigenza c’è e che il problema è considerato importante: è giunto, quindi, il momento di affrontarlo. I toni di contrapposizione polemica sembrano abbassati, anche l’ex ministro Bassanini, sentito in proposito, ha dato l’impressione di avere una forte attenzione e non di assumere solo una posizione del tipo “*sono cose che non condividiamo e noi non le avremmo fatte e quindi se tornassimo al governo avremmo posizioni diverse*”, ma d’altra parte sarà

interessante sentire il parere del prof. Carinci che è un esponente illuminato ed equilibrato della materia. Quindi il convegno arriva in un momento estremamente delicato: stanno chiudendosi i contratti della dirigenza del quadriennio scaduto, il 28 di gennaio scade il mandato del Comitato Direttivo dell'ARAN; il Governo stava anche presentando un disegno di legge per la riforma dell'ARAN che, però, non andrà in porto perché sono diverse le posizioni nella Maggioranza e del comitato stato regioni.

E' in corso, tuttavia, una riflessione importante sui sistemi contrattuali, sulle aree, sulla rappresentanza e sulle rappresentatività; interverrà successivamente il presidente dell'ARAN che ci dirà cosa succede su questo versante (essendo il suo incarico in scadenza è più libero di esplicitare le proprie idee) in modo da avere un quadro generale di quelli che potranno essere successivamente i processi degli eventi.

La CONFEDIR, che è la confederazione della dirigenza pubblica e vede tutte le aree della dirigenza pubblica e che recentemente ha avuto ulteriore ossigeno da accordi e adesioni da parte di riparti importanti della dirigenza privata, a questo punto pensa di fare con voi un pomeriggio veramente serio di riflessione per trasformarlo in dialogo costante con l'Esecutivo ed in future proposte, ma dicendo subito che quando le riflessioni non le fa una singola organizzazione ma l'intera Confederazione, il discorso diventa di rilevanza più grande e coinvolge soggetti politici e sociali importanti.

Il convegno di oggi non rappresenta un'iniziativa isolata, in quanto la CONFEDIR intende proseguire la strada del confronto e dell'approfondimento su altri temi importanti legati al corretto funzionamento della pubblica amministrazione.

Abbiamo pregato di coordinare questa iniziativa il Prof. Antonio Martone, Presidente della Commissione di garanzia sugli scioperi, illustre giuslavorista che è stato a lungo rappresentante al CNEL per la materia, avremo una serie di altri interventi importanti tra i quali quello del Ministro Baccini che ringrazio per la sua presenza.

COORDINATORE

Prof. Antonio MARTONE

Presidente della Commissione di Garanzie dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali

La presenta decennale al CNEL mi ha permesso di vivere quella complessa operazione iniziata all'inizio degli anni novanta che si chiama privatizzazione del pubblico impiego ma che io chiamo contrattualizzazione. Credo di poter essere breve nella premessa... questa riforma complessa io la chiamo contrattualizzazione perché se voi vedete bene non si è operata una semplice privatizzazione del rapporto ... la cassazione ha detto chiaramente, soprattutto con l'ultima sentenza 14193/95, ha detto chiaramente che questa trasformazione del rapporto è stata affidata alla contrattazione collettiva perché la contrattazione collettiva nel pubblico impiego, o nell'ex pubblico impiego, opera quel passaggio dalla disciplina precedente a quella attuale senza incontrare il limite delle norme inderogabili che invece sono dettate per il rapporto di lavoro privato. La decisione alla quale facevo riferimento prima si riferiva alla questione se nel pubblico impiego, tra i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, per legge fosse dovuto il riconoscimento della categoria dei quadri e questa sentenza della Cassazione è importante perché afferma testualmente che ormai per legge è stata istituita la categoria della vicedirigenza: la sentenza è importante perché per la prima volta la Cassazione si è occupata di questo problema (della vicedirigenza).

C'è da fare un'altra considerazione, perché c'è stato fermento in questo importante comparto del settore del lavoro pubblico per il semplice motivo che la riforma iniziata nel '90 ha inciso su quella che era una caratteristica del pubblico impiego: l'esistenza di una forma di carriera che con la riforma si è voluto sopprimere o annullare. Voi conoscete meglio di me, io

l'ho vissuto sotto il profilo della giurisdizione, voi sapete meglio di me quello che è successo quando ... la legge che era prevista nel settore delle finanze... poi si passò ai contratti collettivi che prevedevano gli stessi meccanismi per quanto riguardava i passaggi sia interni che tra le aree del contratto di comparto. Conoscete gli interventi della corte costituzionale in base all'art. 97 della Costituzione (sentenza CC 1/1999 ndr) e conoscete le incertezze che hanno accompagnato queste operazioni anche per quanto riguardava l'individuazione del giudice davanti al quale le controversie dovessero essere promosse.. se fosse il giudice amministrativo o quello ordinario... direi che la giurisprudenza della Corte si sia ormai consolidata in questo senso: se è un passaggio all'interno della stessa area allora è un mero sviluppo di carriera e quindi di competenza del giudice ordinario, quando invece il passaggio tra un'area all'altra allora è necessario rispettare anche l'rt. 96 Cost. e quindi è necessario che ci sia un concorso e una riserva dei posti per gli esterni e quindi è giurisdizione del giudice amministrativo.

Questo è importante anche per altri aspetti ... quelle sentenze finiscono per riconoscere l'autonomia e l'importanza dell'area quindi, quando noi andiamo a leggere l'art. 17-*bis* con le successive modifiche introdotte nel tempo, quando si parla di istituzione di un'apposita area separata della vicedirigenza non è che sia un'affermazione di scarso significato che può essere messa nel nulla: l'area ha una sua autonomia giuridica che ci riporta anche al concetto di quello che può ripercuotersi nell'ambito della contrattazione collettiva. Qui vi ritroverete di fronte al problema che è sempre collegato: l'istituzione di un'area, comunque di un ambito nel quale si deve procedere a contrattazione separata porta con sé il delicato problema dell'individuazione dei soggetti che devono partecipare alla contrattazione in rappresentanza dei lavoratori. Questo per me è il problema che si ripercuote . . . vorrei su questo punto richiamare quello che già il legislatore del '98, che poi è stato ripreso dal TU (il decreto legislativo 165/2001 ndr), aveva previsto nell'art. 43, se voi lo leggete vedete che nell'individuazione dei soggetti - sentirete in proposito il Presidente Fantoni che è un esperto in materia - che devono partecipare alla trattativa, si parla di comparto o di area e allora se collegate l'art. 17-*bis*, l'art. 40 del TU e l'art. 43 ci sono forti presupposti perché questo problema che si trascina ormai da anni possa trovare una soluzione che direi adeguata e soddisfacente, tenendo anche presente che in questa operazione complessa c'è anche la parte buona e cioè quella che prevede le finalità perseguite dalla riforma e che dovrebbero essere condivise.

Dr. Stefano MORZILLI
Capo Segreteria Tecnica della CONFEDIR
(documento allegato)

Farò un intervento tecnico quasi *flash* anche perché abbiamo inserito nelle cartelle che tutti avete gli interventi miei e quello del collega Barra. Ora, quindi, è opportuno ripercorrere in modo sintetico le vie principali per lasciare anche spazio agli altri relatori. Cosa intendiamo per vicedirigente o meglio cosa è per noi la figura del vicedirigente: per la CONFEDIR parlare di vicedirigenza significa recuperare quel percorso che una volta si chiamava carriera direttiva e funzionario direttivo... non necessariamente soltanto il dipendente che entrava con un concorso per poter partecipare al quale era necessario il possesso del diploma di laurea, sappiamo infatti che c'erano in diverse amministrazioni le cosiddette carriere speciali ma sempre era una carriera direttiva che dall'80 in poi non è stata più individuata. Con la legge 312/80 nelle amministrazioni statali sono state introdotte le qualifiche funzionali... lì noi abbiamo perso, a nostro avviso, il collegamento tra compiti e responsabilità. Il vecchio ordinamento che addirittura parlava dei gradi aveva connessa la responsabilità dei compiti che si svolgevano a tutti i livelli. Nel momento in cui abbiamo introdotto le qualifiche funzionali,

secondo noi, ci siamo dimenticati di ri-regolare l'individuazione delle responsabilità del funzionario e si è determinata una certa confusione. Confusione ancora maggiore adesso quando abbiamo detto *“togliamo anche le qualifiche e parliamo delle aree all'interno dei contratti”* perché adesso parliamo di contratti di lavoro per il pubblico impiego. A noi piace ancora parlare di pubblico impiego... a noi piace parlare di contrattualizzazione del rapporto di lavoro ritenendo che non sia stato contrattualizzato il *“rapporto di impiego”*. A noi piace distinguere il compito del datore di lavoro, la finalità pubblica rispetto alla finalità legittima ma mercantile del datore di lavoro privato, che ha un obiettivo diverso dall'obiettivo della macchina amministrativa pubblica. Essendo diverso l'obiettivo, è diverso anche il rapporto di impiego in cui noi operiamo lì dentro. Stiamo parlando della categoria che nell'ambito della P.A. svolge una serie di compiti, ora non ci diremo certo tra di noi quali sono i compiti che più o meno tutti facciamo tutti i giorni e quindi andiamo direttamente avanti.

Un punto solo che ci interessa approfondire e portare come esempio perché è una di quelle contraddizioni notevoli di questo sistema: il problema della gestione delle relazioni sindacali. Il problema che molti colleghi vicedirenti, non dirigenti, funzionari direttivi delle amministrazioni, non solo periferiche ma anche di quelle centrali, si trovano a gestire il sistema delle relazioni sindacali in quanto sono loro a capo del sistema dell'amministrazione: ad esempio nei piccoli comuni dove il dirigente non c'è. Lì si svolge quella che è una contrattazione decentrata o integrativa con soggetti sindacali che in realtà determinano lo sviluppo di carriera e l'attribuzione economica, quantomeno delle posizioni accessorie, del soggetto che in quel momento sta contrattando con loro e che è un diretto interessato e destinatario dello stesso contratto collettivo che sta firmando in nome dell'amministrazione, cosa che non avviene con il dirigente che ha un altro contratto. Nel momento in cui lo fa, il funzionario direttivo è lui stesso destinatario di quella norma contrattuale decentrata. Questa è una contraddizione che lascia il funzionario in balia delle organizzazioni sindacali generaliste che hanno interessi diversi.

Perché un contratto separato? Intanto per il motivo che ho appena detto, ma soprattutto contratto separato perché più passa tempo rispetto a una volta e più noi ci rendiamo conto che il modello di lavoro, cioè l'insieme dei diritti e doveri del funzionario direttivo ed in particolare del vicedirente, somiglia molto di più al modello del lavoro del dirigente rispetto a quello del collega impiegato, o del collega operaio, o del collega quadro se lo vogliamo chiamare così in determinate amministrazioni. Perché non è possibile definire il rapporto di lavoro di un funzionario che si assume responsabilità nello stesso modo e con gli stessi istituti giuridici e normativi, con l'orario di lavoro invece che con il tempo di lavoro, con una struttura retributiva che è lontana da quella del dirigente e vicina a quella dell'impiegato cioè un tabellare e una retribuzione di produttività anziché quella legata ad una retribuzione di posizione e ad un risultato come il dirigente; ma molti funzionari direttivi hanno una attività che è legata ad una posizione e al quale si chiede alcun risultato. Pensate anche alla possibilità dell'assicurazione: nei contratti della dirigenza abbiamo introdotto credo quasi dappertutto l'assicurazione dei dirigenti, cosa che non è possibile fare per il collega funzionario.

Il dirigente di un comune, quindi, ha una copertura assicurativa a carico del contratto e quindi dell'amministrazione, mentre un collega di un altro comune che non è dirigente non ce l'ha. Queste sono le motivazioni del perché noi chiediamo che si sia un contratto separato. Separato dal contratto di comparto o, al limite, inserito nel contratto della dirigenza anche se a budget separato; situazioni diverse ma con quella struttura: la struttura del contratto della dirigenza è più idonea a definire il rapporto di lavoro del funzionario direttivo. Questi sono i perché.

Arriviamo a vedere un attimo la norma di oggi. Il *17-bis*, con l'introduzione del termine *“separata”*; il nocciolo della questione è solo uno: il legislatore ci sta indicando un'area contrattuale separata o un'area funzionale separata interna ai contratti di comparto? Per noi non c'è dubbio perché la volontà di tutte le rivendicazioni perché è la logica che ce lo chiede

che sia un contratto quindi separato con le sue organizzazioni di rappresentanza, questo è il punto fondamentale. A supporto di questo nostro pensiero è anche, la trovate in cartella, la documentazione parlamentare dell'approvazione della legge 145/2002 dalla quale risulta che sia i parlamentari di maggioranza sia quelli di opposizione si riferivano a quest'area della vicedirigenza come area contrattuale. Quindi per noi è chiaro che anche il Legislatore ci ha confermato fin da allora che questa è un'area contrattuale separata e non un'area funzionale interna al comparto.

A questo punto, per dare attuazione a questo ci sono due problemi di cui il primo è l'estensione della norma: cioè non parliamo soltanto della vicedirigenza delle amministrazioni dello Stato o addirittura soltanto del comparto ministeri. Per la Confedir la vicedirigenza è un problema che coinvolge tutte le pubbliche amministrazioni; se l'attuale assetto normativo, l'attuale 17-*bis* non è idoneo per chiarire qual è il vicedirigente nelle altre amministrazioni, se non basta quel decreto interministeriale che pure è in corso e ci sono complicazioni per cui sarà necessario tornare dal Legislatore per chiarire alcuni aspetti, ebbene si chiederà di tornare dal Legislatore, anche perché il 17-*bis* è una norma transitoria, prevede una prima applicazione ma dobbiamo capire che cosa succede dopo, a regime, e come si accede alla vicedirigenza; non solo ma soprattutto quando avremo chiarito la vicedirigenza e saremo d'accordo su quale sarà la categoria, su com'è fatto il contratto separato etc., dovremo stabilire qual è il rapporto con la dirigenza.

Sarà fatale rivedere l'art. 28 e l'accesso alla dirigenza: non potremo infatti dire che esiste una vicedirigenza e che la teniamo lì ferma e basta. Noi sappiamo che adesso c'è la possibilità di introdurre delle risorse economiche in finanziaria per i vicedirigenti del comparto ministeri, abbiamo chiesto un apposito emendamento per dare la possibilità di estendere, con ulteriori risorse o con risorse della stessa amministrazione, questa facoltà di individuare un fondo specifico per i vicedirigenti delle altre amministrazioni. Dovrebbe anche esserci una direttiva nei confronti dell'ARAN, perché non possiamo chiedere all'ARAN di individuare le organizzazioni specifiche della vicedirigenza da sola, senza ricevere uno specifico atto di indirizzo; dopo di che la procedura dovrebbe solo essere quella di fare una rilevazione delle deleghe per individuare i soggetti rappresentativi di questa categoria e con essi avviare gli aspetti contrattuali. Io spero di non essere stato confuso nella mia sintesi. Nella cartella avete una documentazione dettagliata.

COORDINATORE
Prof. Antonio MARTONE

Potrebbe essere, a mio avviso, che l'art. 17-*bis* come modificato vuol dire soltanto questo: che in sede di prima applicazione riguarda anche soggetti non laureati che presentano certi requisiti ma per il resto siamo a regime, quello che è previsto per un'apposita area separata; l'ultima parte del primo comma è estremamente importante perché prevede che i dirigenti possano delegare alla vicedirigenza alcuni dei compiti che sono indicati come propri dei dirigenti; quindi, posso sbagliare, ma io vedo soltanto che in sede di prima applicazione entrano anche i non laureati dopodiché saranno i laureati che hanno gli altri requisiti.

Dr. Giancarlo BARRA
Segretario Generale DIRPUBBLICA
(documento allegato)

Mi ricollego a Morzilli, quelle paroline “*in sede di prima applicazione*” a noi stanno tanto a cuore perché magari forziamo anche noi la norma visto che lo fanno tutti. Quello che ci interessa è la dinamicità: questo è il fattore portante e interessante della vicedirigenza, ridare dinamicità al rapporto di lavoro che è ingessato, chiuso, ghezzato dentro i livelli, dentro scatole che non sappiamo come rompere. Quindi vicedirigenza come fattore dinamico.

Questa è la nostra idea e la nostra richiesta, perché la parola vicedirigenza è nata venti anni fa in casa CONFEDIR, abbiamo coniato questa parola proprio per esaltare il discorso della dinamicità, gli cambiammo nome e la chiamammo nel 1995 *predirigenza* proprio perché non fosse qualcosa di chiuso riservato a qualcuno, un cioccolatino dato ad una determinata categoria, ma rimettesse in moto tutto il sistema, un sistema ingessato, bloccato, frutto della privatizzazione che è stato probabilmente il primo atto violento contro la Costituzione, ancor prima della riforma del Titolo V, prima della devoluzione in atto. Il primo momento in cui si è cominciato a lavorare in maniera martellante contro l’ordinamento per cambiarlo, perché andava cambiato, personalmente noi stavamo al fronte quando c’erano i *burosauri*, non è che eravamo dalla parte dei *burosauri*. Noi alla *Domus Mariae*, mi ricordo, organizzammo un Convegno che si chiamava “*Corruzione ed evasione fiscale: una solidarietà perversa*”, non eravamo dalla parte della vecchia burocrazia ma lo Stato doveva essere salvato. Non si poteva sostenere una contrattazione alla quale partecipano solo determinati soggetti in un clima di assoluta antidemocrazia, ci si doveva opporre alla scrittura di regole che sono addirittura contro l’ordinamento, contro la legge e contro le norme fondamentali.

Stiamo parlando del pubblico impiego: una realtà che viene spacciata come la zavorra del Paese; ma non è così, il pubblico impiego è lo Stato, tutte le famiglie hanno un pubblico impiegato, compresa quella del Presidente del Consiglio dei Ministri, mi risulta. Si tratta di tre milioni di soggetti, di tre milioni di cittadini italiani. Si dice e si parla della pubblica amministrazione come di un nemico del cittadino, ma i pubblici impiegati non sono cittadini? Cioè tutto quello che è accaduto, la privatizzazione, si è verificato all’insegna di castigare e svilire il pubblico impiego; allora la vicedirigenza serve a rimettere in carreggiata una componente fondamentale dello Stato dal punto di vista della giustizia, dal punto di vista dei trasporti, dal punto di vista della pubblica istruzione, dal punto di vista della fiscalità.

Cosa è successo nella fiscalità? Perché le Agenzie fiscali non vogliono la vicedirigenza, ci sarà un motivo? Si oppongo alla vicedirigenza. Perché l’Agenzia delle entrate, così mi risulta, non ha mai risposto alla richiesta di censimento fatta dal Dipartimento della Funzione Pubblica? Cosa stiamo facendo ci dobbiamo domandare? Dobbiamo rimettere in piedi il sistema e la vicedirigenza è sicuramente una controriforma, perché a monte c’è una eresia: quella di privatizzare. Giuridicamente, è vero, noi abbiamo privatizzato, contrattualizzato ma quello che poi passa negli uffici tra determinate centrali di comando non è questo, noi sentiamo dire “no, voi siete privati a tutti gli effetti” senza le garanzie dei privati però; questo si sente dire. In un convegno della Scuola Tributaria di una volta, ho sentito dire questo: “scordatevelo, voi siete tutti privati, scordatevi il fattore pubblico”, come se essere pubblico fosse una maledizione, ma la parte pubblica dello Stato è quella che porta l’etica nello Stato.

Il privato da solo non può essere etico perché se lo è esce dal mercato. Noi diciamo che la mucca pazza è assenza della pubblica amministrazione. Cosa stiamo facendo, dove stiamo andando? Questo dobbiamo domandarci.

Qui è necessaria una svolta, la vicedirigenza è troppo poco, bisogna fare molto di più ma guai a concepire la vicedirigenza come una cioccolata per i noni e gli ottavi livelli. La vicedirigenza serve a rimettere in moto il sistema, a riaprire le carriere anche per gli uscieri se

ce ne sono ancora perché l'usciera ha il diritto ad un percorso di carriera improbabile ma possibile.

Oggi ci sono i corsi di riqualificazione, che sono infami anche nel nome. Noi abbiamo cambiato molte terminologie perché erano indecenti, prima c'era la serva oggi si dice collaboratrice domestica, prima c'era "cesso" oggi si dice *cabinet* o *water closed*, noi nel pubblico impiego usiamo il termine "riqualificazione"; che significa? Che prima ero squalificato? che ora sono riabilitato? Che ero un delinquente... si parla di "*spoils system*" che tradotto in italiano significa "spartizione delle spoglie"..... Quando vogliamo cambiare questi vocaboli? Con la vicedirigenza, si anche con quello, dobbiamo fare un attimo mente locale, non stiamo parlando di una categoria separata che vuole fare i propri affari, stiamo parlando dello Stato ed è quindi necessario che una forza politica si presenti con orgoglio per portare avanti un discorso come questo, non è vero che i pubblici impiegati non fanno niente, quelli che non fanno niente sono privilegiati: noi ci diamo da fare per cercare di capire come punire il corrotto ma nessuno ha mai visto nessuno che si sia impegnato per capire come premiare un onesto, cominciamo a ragionare in termini positivi e allora non c'è peggior castigo per il corrotto di veder procedere l'onesto, per l'incompetente veder procedere il competente. Oggi accade questo: l'incompetente è favorito e il competente allontanato. Dobbiamo sforzarci con la testa per trovare delle soluzioni a questa grave situazione.

Nell'agenzia delle entrate sono stati arrestati numerosi dirigenti e non vedo quale potrebbe essere la soluzione, facciamo girare tutti i dirigenti onesti, che gli importa al corrotto che va a Milano e va a Genova a seminare la propria corruzione; bisogna dare delle garanzie agli onesti.

Questo è l'impegno, la fatica; bisogna fare qualcosa per tutto il pubblico impiego e per i cittadini italiani, prima di tutto perché i dipendenti, lo ripeto, sono cittadini, non è vero che non fanno nulla. Quando è morto il Papa, Roma è stata invasa: da tutto il mondo sono venuti eppure non è successo niente non solo per la santità del Papa ma anche perché la pubblica amministrazione era lì; in piazza non c'erano soltanto i volontari e non c'erano solamente quelli che stavano nella piazza. Io sono passato al Viminale, di notte c'erano le luci accese, ma anche alla Prefettura, non è vero che la pubblica amministrazione è fatta da una manica di sfaticati e corrotti. Gli sfaticati e i corrotti da questo sistema sono favoriti. Mandiamo avanti la vicedirigenza ma non solo quella, bisogna aprire le carriere e bisogna dare alla dirigenza un prestigio ed una autorità e soprattutto un'autonomia che non significa che fanno quello che vogliono, assolutamente: autonomia significa che debbono avere garantita la propria terzietà che è quello che ci chiede la Costituzione. Il mondo dei ministeri è oggi il mondo massacrato, arriva alla nostra centrale sindacale di tutto, mi piace ricordare che nel ministero dei trasporti ci sono colleghi che hanno fatto lo sciopero della fame per poter lavorare perché non gli vengono assegnati incarichi. Noi abbiamo avuto colleghi che sono scesi in sciopero della fame e allora qui che cosa facciamo, vogliamo provvedere a riformare seriamente, a scrivere qualche cosa di importante di cui andiamo orgogliosi e non a scrivere una norma, ma non lo facciamo sapere, perché altrimenti suscita dei problemi poi c'è qualcuno che si arrabbia.

La dobbiamo portare come bandiera perché questo vale soprattutto per l'economia, perché il mondo economico è assistito dalla pubblica amministrazione, non avremmo avuto il caso Parmalat ed il caso Cirio se avessimo avuto una pubblica amministrazione forte, autonoma, indipendente. Io mi fermo; annuncio al Ministro che riceverà delle note prima di Natale che riguardano quello che ho detto, ho conosciuto il Ministro molto tempo fa, lui di certo non ricorderà . . . ma voglio ringraziarlo perché è stato il primo Ministro, comunque, che ha avviato un discorso.

On. Mario BACCINI
Ministro della Funzione Pubblica

Volevo intanto ringraziare tutti voi per questo invito che mi è stato fatto dalla CONFEDIR e da Roberto Confalonieri che da sempre si batte per raggiungere obiettivi importanti anche alla luce delle considerazioni fatte in questo nostro convegno. Io però non mi voglio sottrarre alle considerazioni di carattere generale che sono state poste da Barra e dalle relazioni che si sono succedute in questa riunione; sono diventato Ministro della Funzione Pubblica meno di un anno fa e, indubbiamente, in una situazione dove per l'opinione pubblica in generale, lo ricordavate voi poco fa, la pubblica amministrazione era considerata nell'immaginario collettivo una palla al piede del Paese ed i cittadini erano considerati anche in questo caso non degli utenti ma dei sudditi; questo era il messaggio che passava.

Io ho pensato che fosse invece vero il contrario: che la PA non fosse solo il motore della competitività del nostro Paese, senza la quale tutti gli esercizi politici per raggiungere una competitività possibile non potessero dare risultati; ma che la PA dovesse essere motivata, sensibile che dovesse avere anche una missione chiara da parte di chi aveva il dovere di dargliela, in questo caso la Funzione Pubblica in un caso più generale il Governo. Qual'era la missione del paese e quali obiettivi dovevamo raggiungere? Non vi nego che ho trovato anche molte difficoltà sia nella maggioranza sia nella opposizione perché anche per quanto riguarda tutte quelle procedure, questa grande scommessa che abbiamo preso insieme che poi diremo della dirigenza e della vicedirigenza, è stata un particolare della strategia che la Funzione Pubblica ha voluto mettere in piedi per rinegoziare un contratto con il paese, con le forze produttive. Dimostrando così in tutto il pubblico impiego come fosse l'inverso di quanto ci veniva offerto, cioè che la Funzione Pubblica nel nostro paese, che l'amministrazione pubblica nel nostro paese non era una palla al piede ma una grande risorsa; e siamo riusciti oggi a raggiungere un obiettivo importante perché anche dall'ultimo indirizzo dell'OCSE a livello europeo la PA italiana, a pari merito con l'Austria, è considerata in termini di trasparenza la prima nel mondo. Perché sono state registrate, a favore, delle iniziative che abbiamo fatto; una operazione politica che è andata in questo senso: maggiore qualità della PA uguale a una migliore qualità della vita dei cittadini e delle imprese.

Questo messaggio è passato. E' passato con una iniziativa anche forte della Funzione Pubblica in politica estera sullo *uman government* che è l'umanizzazione della PA; per la prima volta gli indirizzi italiani sono diventati indirizzi europei; io stesso ho partecipato ad alcune riunioni dei ministri della funzione pubblica; anziché muovermi per indiretta persona, sono andato personalmente, abbiamo negoziato le posizioni italiane, abbiamo fatto capire che umanizzare la pubblica amministrazione anche nel clima ambientale della PA, quindi per migliorare la condizione e non attaccare anche la PA senza ragioni obiettive, a priori, cioè quello che ricordava prima Barra, è un fatto che si è registrato.

Ma oggi la tendenza sta modificandosi perché io immagino la PA come una grande squadra e se noi riusciamo a far capire e ad essere uniti sugli obiettivi . . . non su quelli partitici che ciascuno fa quello che meglio crede, ma sugli obiettivi importanti che senza di noi, senza una FP efficace e efficiente, che abbia come missione la capacità di dare il servizio alla gente perché dietro ogni nostra scelta sia politica che amministrativa c'è una persona in carne ed ossa, questo è il messaggio che deve passare.

Perché se dimentichiamo questa grande missione è difficile per noi andare avanti, perché siamo costretti tutti i giorni a difenderci anziché a promuovere quelle condizioni che sono le condizioni primarie di una PA efficiente e su questo abbiamo messo in moto una serie di iniziative. Da una parte c'erano i rinnovi dei contratti, un aspetto importante con le difficoltà con la Confindustria, le difficoltà con il privato . . . Io non ho avuto nessuna remora ad andare avanti su questa strada, a mettere in moto cioè tutti quei meccanismi per rinnovare i

contratti nel pubblico impiego e non solo nel pubblico impiego, nelle varie categorie del pubblico impiego ma dall'altra parte ho iniziato una serie di iniziative sulla semplificazione amministrativa . . . e oggi è legge dello Stato. E' una scelta politica epocale e nella semplificazione amministrativa abbiamo messo in piedi una norma del *taglia leggi inutili e superflue* per quella lotta alla malaburocrazia che è stata ricordata poco fa, no a quella buona che deve essere il punto di garanzia, ma la malaburocrazia che mortificava completamente tutto il settore della funzione pubblica nel nostro Paese e allora con una PA più snella, con una semplificazione amministrativa con una procedura di un taglia leggi inutili e superflue; anche su questo c'è stato uno scontro politico e culturale e voi avete il dovere di registrare queste cose perchè è facile parlare di un aspetto della vocazione del pubblico impiego senza riconoscere alla politica i meriti di questo periodo storico.

Quando c'è una priorità politica che prevale sul resto è vostro dovere e soprattutto delle organizzazioni sindacali registrare e non fare la cinghia di trasmissione della parte politica di turno, ma di dare riconoscimento politico a chi esercita una funzione in questo senso io parlo chiaro perchè anche nella norma di linguaggio ho fatto una direttiva per modificare il linguaggio nella PA, e quindi io per primo cerco di parlare chiaro anche perchè storicamente questa fase, semplificazione amministrativa, un linguaggio comprensibile tra amministrazione e cittadini, tra amministrazione ed imprese, all'interno della stessa amministrazione semplificando le norme perchè prima anche il linguaggio del burocrate era considerato un linguaggio che solo gli addetti ai lavori capivano. Da domani, obliterare significherà timbrare, l'oblazione sarà il pagamento cioè anche per la modulistica cercheremo di dare a tutta la PA un indirizzo perchè le frasi non siano superiori a 15 parole... anche su questo abbiamo avuto una grande opposizione perchè sembra che la PA non interessi a nessuno, però quando si parla di riforme entrano in campo le difese degli orti anche all'interno della PA; c'è questo blocco perchè più discrezionalità c'è e più ci sono i blocchi e noi dobbiamo difendere l'intelligenza generale della PA per fare un passo in avanti così come abbiamo fatto, vi sto parlando di cose fatte non di quelle che farò fra qualche tempo.

E anche il principio del silenzio assenso, e noi ce lo dobbiamo dire perchè dovrà essere portato avanti da voi, dalla dirigenza in generale e dalla vicedirigenza: il silenzio/assenso che è stato combattuto siamo riusciti a farlo diventare legge dello Stato, le svolte epocali sono cose che bisogna prendere per gradi ma oggi il silenzio/assenso non è una legge che vuole limitare il potere della PA ma una scelta politica culturale di fondo che vuole eliminare il silenzio della PA che è una cosa diversa. . . io dico che se vogliamo accettare la grande sfida della competitività, questa sfida della PA. . . . significa che noi in un determinato tempo dobbiamo dare una risposta, positiva o negativa, non possiamo consentire che ci siano richieste, pratiche ferme da anni sia a livello centrale che locale e quindi questo principio con regolamenti che ogni amministrazione dovrà dare a noi della Funzione Pubblicaci dovrà consentire di dare una risposta a tutti perchè entro il tempo prestabilito una impresa che fa una domanda deve sapere che entro 30, 60, 90 gg. o quello che sarà, avremo una risposta e potremo essere competitivi con tutti per chiedere un finanziamento in banca, ovviamente salvaguardando i punti più sensibili. Nel nostro paese dobbiamo consentire l'applicazione di questa norma che non vuole ridurre il potere ma il silenzio ed allora proprio su questa logica possiamo arrivare a quel principio che io condivido e che sto applicando indirettamente anche negli atti quotidiani perchè poi sono gli atti politici che contano e non le esercitazioni dialettiche per arrivare alla terzietà della PA ; quindi io non sono stato d'accordo con Bassanini sullo *spoil system* io sono convinto che la PA deve essere terza ma per farlo deve recuperare quel senso di responsabilità e quel codice deontologico che non consenta alla PA da una parte di essere oggetto delle pressioni politiche ma dall'altra di non fare politica.

Dobbiamo crescere su questo statodobbiamo diventare terzinon sono convinto che dobbiamo scimmiettare i sistemi anglosassoni: noi siamo latini abbiamo la nostra cultura e quindi, amici, nell'applicazione dobbiamo con intelligenza arrivare a questo obiettivo

perchè dobbiamo prendere atto delle condizioni politichedobbiamo registrarle e mettere in modo quel meccanismo di intelligenza e solidarietà del pubblico impiego senza traumi perchè essere messi in minoranza non serve a nessuno. Bisogna agire in modo intelligente anche nell'esercizio di un governo di questi processi... la terzietà deve quindi essere un approdo che io sono convinto che è la memoria storica della PA e del nostro paese... noi siamo riusciti a superare le tensioni politiche proprio grazie alla memoria storica e alla capacità di una PA che ha retto allo *tsunami* delle politiche in generale. Pensate a quello che sarebbe successo se avessimo avuto una PA cooptata da una parte o dall'altra. . . basti pensare che se non ci fosse stata la garanzia della doppie Camere, le riforme con questo sistema elettorale le avremmo fatte a maggioranza. . . probabilmente avremmo cambiato il nostro assetto senza aver meditato opportunamente.

I contratti con le forze sociali li abbiamo fatti non con la concertazione ma quasi, io sono su questa linea. . . . di fare un accordo con le forze sociali per arrivare ad una concertazione degli obiettivi anche nelle scelte politiche per il pubblico impiego, abbiamo messo nei contratti due parole chiavi la meritocrazia e la mobilità che sono due aspetti da regolamentare ma che vanno nel senso di premiare chi nella PA ha messo al servizio della stessa la propria competenza e modo di fare... così come la rimessa in piedi dell'ispettorato della PA . . . perchè se da una parte chiediamo e diamo la possibilità al nostro personale (indipendentemente dal blocco su 18.000 pensionamenti abbiamo autorizzato 5000 nuove assunzioni) abbiamo fatto un'operazione importante perchè stiamo evitando che la PA muoia. . . anche tramite la scuola superiore della PA saranno assunti circa 120 giovani dirigenti. Abbiamo un problema di fondo, i migliori che dovrebbero essere mandati anche all'estero: abbiamo problemi perchè ogni dirigente se li tiene nella propria amministrazione, non riesco a mandarli all'estero per formarli a livello europeo e allora in questo corso concorso cercheremo di dargli una preparazione a livello europeo. Vedete quindi che c'è una politica della PA

Ai funerali del Papa ho detto che grazie al pubblico impiego; la macchina ha funzionato perchè altrimenti un avvenimento di quel tipo, se non funzionava la PA, gli Interni, la Potezione Civile, gli Esteri etc. . . . pensate che non è venuto un capo di stato ma tutti i capi di stato, ministri degli esteri, principi e re, e pensare che quando viene un capo straniero la visita viene preparata 6 mesi prima . . . immaginate che qui c'era tutto il mondo in poche ore . . . ed il Governo è stato cauto a prendere i meriti su questo evento e poi sono uscite le prime donne che hanno tolto qualche tonnellata di immondizia.

La dirigenza pubblica è un bene pubblico a tutela dei principi d'imparzialità e d'efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione. Il sistema di governo della dirigenza e quello delle regole che la disciplinano devono tenere conto di questi due grandi principi, necessariamente contigui. Sarebbe improprio immaginare un'azione efficace a scapito dell'imparzialità, e viceversa. L'una è il rovescio della medaglia dell'altra, e, come tali, sono concetti indivisibili. Nell'azione di salvaguardia e tutela del ruolo della Dirigenza pubblica, per la quale mi sono sempre speso, va inserito a pieno titolo l'istituto della Vicedirigenza. Proprio nell'intento di rafforzare il ruolo della dirigenza pubblica deve essere vista la creazione dell'area della Vicedirigenza, diretta da un lato dare il giusto riconoscimento a quei funzionari delle pubbliche amministrazioni che spesso ne costituiscono la spina dorsale e dall'altro a supportare i livelli apicali delle strutture amministrative nel concreto svolgimento delle proprie funzioni di direzione e di governo di apparati complessi. Lo scopo è quello di dare spazio e visibilità, nonché riconoscere, anche dal punto di vista retributivo, una categoria di funzionari pubblici che esercitano rilevanti funzioni di interesse collettivo e di vicariato, spesso misconosciute. Con l'istituzione delle Vicedirigenze, si è voluto dare accesso alla categoria dei "quadri", tipica del diritto privato, nel sistema del lavoro delle pubbliche amministrazioni, proprio per valorizzare adeguatamente una categoria di funzionari pubblici troppo spesso mortificata e appiattita tra il personale dei livelli inferiori e i dirigenti. La Vicedirigenza è un istituto che ha avuto recente ingresso nell'ordinamento giuridico, creato da

questo Governo nel 2002 attraverso una disposizione della legge n.145, che ha integrato sul punto il d.lgs n.165 del 2001. Se in un primo tempo l'attuazione del disposto normativo presentava anomalie evidenti come la mancata previsione di finanziamento del contratto dei vicedirigenti e l'impossibilità di costituire l'area della vicedirigenza senza la emanazione del decreto di equiparazione fra le categorie omologhe ai C2 e C3 del comparto Ministeri, questo è stato poi modificato successivamente. Con il mio arrivo a Funzione Pubblica, infatti, abbiamo potuto operare per eliminare queste criticità, riuscendo, di fatto, a segnare il punto di svolta per la vicedirigenza. Con una prima modifica, intervenuta con la legge 168\2005, abbiamo chiarito che l'area della Vicedirigenza è un'area "separata", collocata fra il comparto e l'area dirigenziale. Ciò permetterà un riconoscimento adeguato della categoria con valorizzazione delle competenze specifiche, che sono diverse da quelle esercitate dal restante personale. Quanto alla modalità di costituzione dell'area della Vicedirigenza, inoltre, mi sono fatto promotore già dalla scorsa primavera della predisposizione del decreto di equiparazione fra le categorie omologhe ai C2 e C3 del comparto Ministeri, nel quale sono individuate, comparto per comparto, le categorie che devono confluire nell'area della Vicedirigenza. Nella salvaguardia delle competenze di Regioni ed autonomie locali, è stata definita l'equiparazione all' posizioni C2 e C3 del comparto ministeri, del personale dei comparti delle Regioni - autonomie locali e della Sanità ai soli fini della mobilità intercompartimentale. Attualmente è al concerto del Ministero dell'economia e delle finanze e lo stiamo sollecitando. Inoltre, con gli Uffici del Dipartimento abbiamo portato a conclusione un importante monitoraggio sulla consistenza del numero dei funzionari - del comparto dei Ministeri- aspiranti a far parte dell'area della vicedirigenza, riscontrando interesse e collaborazione da parte delle amministrazioni.

Infine, nel rispetto del titolo V della Costituzione abbiamo dato il buon esempio come Stato e nello schema di legge finanziaria, su mia proposta, all'art.32 è stato previsto uno stanziamento per il personale del comparto dei Ministeri di 15 milioni di euro per il 2006 e 20 milioni a decorrere dal 2007.

Per quanto riguarda gli altri comparti, le amministrazioni dovranno fare un rinvio dinamico all'art.17 bis e nei rispettivi contratti bisognerà prevedere congrue risorse.

Stiamo invitando le Regioni e gli Enti locali a fare altrettanto nell'ambito della propria autonomia, garantendo loro l'appoggio necessario.

Per concludere, abbiamo posto in essere una strategia complessiva sul tema della dirigenza, abbandonando una volta e per tutte la logica di interventi fatti a sprazzi e a spezzoni e privi di un disegno che li governasse. Abbiamo lasciato da parte le astrusità e i progetti troppo teorici, di effetto magari, ma privi di un reale e concreto beneficio. Proprio per questo siamo intervenuti su meccanismi che sembrava impossibile cambiare, riuscendo a farlo. È in corso un mutamento epocale, una rivoluzione copernicana a tutti gli effetti, che influirà beneficamente sulla dirigenza pubblica confermandola nel suo ruolo di bene pubblico da tutelare.

On. Luciano MAGNALBO'

Ci troviamo di fronte ad una vicenda parlamentare e legislativa che mi ha coinvolto politicamente; la storia parlamentare la conoscete tutti perchè nasce nel 2001 con una figura della vicedirigenza dalle forme incerte, perchè non era chiaro se dovesse essere un'area funzionale separata o un'area contrattuale separata. Ma da approfondimenti e da tutto è uscito fuori che doveva essere un'area separata di contrattazione ma era solamente una individuazione di vicedirigenza, poi con la legge del 2002 n. 145 la vicedirigenza è stata introdotta nel sistema legislativo ma non si parlava ancora di area separata, finalmente lo sappiamo nel giugno del 2005, quando è stata data questa "unione" e viene riconosciuta

quest'area separata. Questa storia che sembra così semplice è stata veramente complessa perchè abbiamo lavorato quattro anni tutti assieme e abbiamo a volte trovato dei grandi ostacoli, grandi sbarramenti e con fatica ma con tenacia siamo arrivati, alla fine, a questa soluzione.

Io voglio ringraziare questo Ministro perchè sotto il suo governo si è arrivati a questo risultato, prima non era stato possibile forse perchè troppa tecnica metteva da parte quella che poi era una vicenda anche politica e quindi è diventata, questa vicedirigenza, una realtà legislativa. La vicedirigenza rappresenta quella famosa connessione tra funzionari e dirigenti e questo periodo è stato utile perchè tante persone hanno lavorato insieme; io come responsabile dell'ufficio politico e amministrativo di AN ho radunato tante persone e ci siamo anche arrabbiati tanto, ho subito anche rimproveri, vero Dora? Perchè non riuscivamo ad andare avanti. Noi dobbiamo sempre ricordare che la PA è la colonna portante della Repubblica: se non abbiamo una PA seria e vera tutto va in decadenza, noi possiamo cambiare le leggi, fare riforme ma se non abbiamo una PA dall'ossatura forte, la Nazione è destinata a perdere e questo vale per il passato, per il presente e deve valere per il futuro perchè la classe burocratica è quella che conduce tutte le iniziative, la politica vale, può legiferare ma se non è supportata da una classe burocratica seria tutto decade.

Purtroppo questa non è un'attenzione di tutti perchè anche oggi ho sentito delle frasi forti sulla PA come se i dipendenti fossero di serie B perchè vale solo il liberismo mercantile, solamente il senso d'impresa, l'emulazione ma senza una cultura sottostante e questo non è assolutamente possibile. Come AN ho sempre seguito l'altro filone perchè credo che l'uomo sia al centro della società, il liberismo liberale è diverso da quello mercantile e la PA è fatta di risorse umane, se non consideriamo tutto questo avremo delle nazioni e degli stati vuoti, fatti magari da tante leggi che però non significano niente. La vicedirigenza è una classe che deve esistere, è il punto di connessione tra direttore generale, alta dirigenza e funzionari; e la chiave di volta del sistema sono uomini che devono avere una responsabilità, è bene che abbiano una qualifica perchè spesso si è tenuti a fare delle cose che poi non corrispondono al proprio *status*. Ecco, la mia lotta è stata questa, io penso che dovremo andare ancora avanti se vorremo diventare migliori; io confido molto sulla rieducazione dei soggetti ... ora la cosa è più complessa per via dell'art. 117 del titolo V della Costituzione: il sistema è diverso, coinvolge lo stato centrale e le amministrazioni periferiche e occorre una connessione tra i due sistemi, l'altro giorno ho partecipato ad un convegno e Bassanini parlava di lealtà e di senso di responsabilità reciproco delle pubbliche amministrazioni, ma questo oggi non c'è perchè è tutto alla rinfusa, se lo stato centrale fa una cosa le regioni lo impugnano, c'è un conflitto fortissimo che deve essere eliminato, ma non lo si elimina con le leggi o le repressioni ma solamente conducendo degli individui che abbiano il senso di responsabilità e dello Stato.

Noi non possiamo demandare a privati, come si è fatto in questi anni, quelle funzioni essenziali come i monitoraggi o a quelle società che hanno in mano gli elenchi della *privacy*. Questa è la mia convinzione, sono contento di essere qui perchè so di essere con persone che la pensano come me; noi dobbiamo creare un apparato burocratico forte che abbia anche le sue soddisfazioni perchè l'uomo vive anche di questo, la serenità del lavoro è indispensabile quindi va bene la semplificazione ma in questo contesto.

On. Mario SEGNI

E' necessario premettere che ci troviamo di fronte ad una cultura, diffusa non solo nel nostro Paese, di un malinteso senso della spinta liberale che negli ultimi decenni ha pervaso gran parte di tutto il mondo occidentale. Spinta fondata su esigenze valide, quella di una società moderna che richiede un maggiore dinamismo, una espansione dei settori lasciati alla

iniziativa privata che richiede una capacità del mercato di regolare e di permettere l'intervento dell'autonomia dell'imprenditore in vari settori e che appare una risposta ad un assetto statalista caratteristico della metà del secolo scorso. In questa giusta corrente di pensiero politico, che ha trasformato il mondo negli ultimi decenni, esiste una interpretazione di questo fenomeno come lotta e battaglia non allo statalismo ma allo Stato e come interpretazione estremamente diffusa soprattutto in Italia per cui oggi il vero nemico del progresso, della ricchezza e di tutto quello che di buono c'è nel paese è la presenza dello Stato in troppi settori.

L'epiteto "Roma ladrona" non è solo un insulto ai romani ma ci ha sempre colto l'idea che la ladroneria è legato allo Stato in sé e quindi una società è tanto migliore quanto è più libera dallo Stato e non da uno Stato che non funziona. Da qui il passo successivo....se lo Stato è il danno la PA è il braccio e quindi chi lavora nella PA mangia il pane a tradimento, noi lavoriamo e loro scaldano le sedie, che ci stanno a fare etc. etc.

Questo filone ha portato alcune costruzioni teoriche del tipo privatizzazione totale di una serie di servizi ad esempio la difesa degli aeroporti o quella personale in maniera totale. Oggi una parte della cultura occidentale ha in qualche modo recepito tutto questo ma io credo che tutto questo sia profondamente sbagliato, lo dice uno che si è sempre vantato di essere liberale e che è convinto che la rivoluzione liberista sia stato una svolta storica e positiva ma che è sempre stato convinto che lo stato liberale richiede uno Stato forte, anzi più è liberale la società più deve essere forte lo Stato perchè l'economia capitalista non regge se non ci sono le regole e quelle regole devono essere fatte rispettare dall'autorità che non può che essere pubblica. Per tutto questo siamo d'accordo nel dire che il problema italiano non è solo liberalizzare una serie di sacche che ancora ci sono ma è anche soprattutto quello di ricostruire lo stato e la PA. Da questo derivano una serie di conseguenze se vogliamo fare queste cose. Quali sono i nemici di una buona PA? L'inefficienza, gli automatismi, la cacciata della meritocrazia dalla finestra e quindi un percorso storico che ha fatto passi da gigante e che oggi è molto diffuso. Ricordo una riforma di magistratura amministrativa che prevedeva passaggi automatici: mi battei ingenuamente per limitare gli effetti e riuscii a porre dei limiti nel passaggio tra giudice di TAR a giudice del Consiglio di Stato . . . anni dopo mi spiegarono che il criterio non era stato mai applicato e che in 5 anni tutti erano poi passati per anzianità. Lo *spoils system* è stato uno sbaglio e si è rivelato uno strumento di intervento politico nella PA; è vero che è stato introdotto dalla precedente maggioranza ma quella attuale lo ha addirittura amplificato: entrambe lo hanno usato in modo ampio ed i prossimi lo useranno ancora di più.

Qui c'è un punto delicatissimo che è quello dell'autonomia: la PA vale ed ha una funzione non solo di efficienza ma di autonomia. Alcuni rami della PA hanno resistito, ad esempio, al fascismo e resistere in regime di democrazia è un obbligo. Secondo me dovrebbero essere posti dei limiti forti alle incompatibilità, ad esempio nella riforma della giustizia si è stati deboli, la prima cosa da fare era vietare la candidatura del magistrato se non dopo le dimissioni, perchè veramente lì è il pericolo dell'inquinamento e forse questo andrebbe esteso ad alcuni settori della PA. Sono cose che fatalmente diminuiscono l'autonomia ed ho visto con i miei occhi magistrati prepararsi la campagna elettorale da giudice, e quindi un domani può farlo un prefetto o un questore etc., tutto questo è un punto delicato.

Il Ministro ricordava prima che la nostra PA non riesce neanche ad usufruire delle possibilità di arricchimento che ci derivano da una maggiore elasticità, a tale proposito voglio ricordare la storia di un mio amico giovane avvocato dello stato che per due volte ha vinto una borsa di studio francese per un corso gratuito a *Lenar* e per due volte l'ufficio gli ha negato l'aspettativa. . . . non sarebbe costato una lira all'amministrazione ed avremmo arricchito pezzi della nostra amministrazione; qui ci voleva elasticità e mobilità e quindi in questo senso m'è sembrato che questa battaglia della vicedirigenza fosse una battaglia di

mobilità attraverso la quale aprire ad una PA che consenta le possibilità di sviluppo interne; noi dovremmo permettere tutto questo.

Prof. Franco CARINCI

Ordinario di diritto del lavoro Università di Bologna

Sulla base del proprio intervento, il Prof. Carinci ha predisposto l'editoriale 5/2005 del "Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni" che ci ha gentilmente inviato in anteprima; si riporta, in quanto perfettamente corrispondente all'intervento orale, tale documento.

La vice-dirigenza in dirittura d'arrivo

<1> A quanto sembra ci siamo. Fino ad ieri la categoria della vice-dirigenza, prevista dall'art.17 bis del d.lgs. 30 marzo 2001 ,n.165 (*ex art. 7, co. 3 della l. 15 luglio 2002, n.145*) era rimasta una pia aspettativa. La sola contrattazione del comparto ministeri se ne era interessata, partorendo, nel l'art. 9 c.c.n.l. 2002- 2005, una Commissione paritetica per il sistema classificatorio, investita, fra l'altro, del " compito di formulare proposte in ordine alla verifica della disciplina dell'area della vice-dirigenza e di quella dei professionisti". Compito, questo, da assolvere "ai sensi del Protocollo di intesa siglato nel febbraio 2002, tra Governo ed organizzazioni sindacali"- che esplicitamente faceva salva la normativa vigente in tema di rappresentanza e affidava la disciplina dell'area della vice-dirigenza e di quella dei professionisti alla competenza della contrattazione - e non a termini della successiva l. n.145/2002, richiamata solo nel suo art.10 ,con riguardo alla decorrenza dell' "istituzione di un'apposita area della vice-dirigenza". Niente di criticabile, visto che quell'art.10 ,co. 3 , la rinviava al "periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della ...legge", se non fosse che il verbale conclusivo della Commissione 18 novembre 2004 (a firma Aran, Fp/Cgil, Cisl/Fps,Uil/Pa, Cisa/Intesa, Confasal/Unsa, Flp e rispettive Confederazioni), al suo punto 3.5 , dedicato alla valorizzazione delle elevate professionalità , finiva per dare atto di una divergenza con riguardo a quell'area C, destinata dalla legge ad ospitare la vice-dirigenza. Divergenza, questa, fra una tesi diretta a riassorbire *in toto* la vice-dirigenza nella classificazione preesistente, per via di una revisione dell'istituto delle posizioni organizzative e della inclusione di un ulteriore sviluppo economico nell'area terza; ed un'altra, propensa a rispettare *ratio* e lettera della legge, con la previsione di un'apposita declaratoria e relative mansioni e di una regolamentazione dell'accesso e dello sviluppo professionale ed economico. E poiché, a seguito di una valutazione comparata condotta sulla base della rappresentatività espressa a livello di comparto, la prima tesi risultava di maggioranza, era questa consegnata alla futura contrattazione del comparto Ministeri, con conseguente rinvio *sine die* della vice-dirigenza.

Niente di niente, invece, per la contrattazione di ogni altro comparto, peraltro con una giustificazione in piu'-, perché il nuovo art.17-bis - al suo co.1 - prevedeva già, per il personale ministeriale, le posizioni danti titolo alla vice-dirigenza, cioè C2 e C3; mentre - al suo co. 2 - rinviava, per il restante personale privatizzato, ad un decreto del Ministro della funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, destinato a fissare, comparto per comparto, le posizioni equivalenti a C2 e C3. E questo decreto tardava ad arrivare, tanto che, a tutt'oggi, non ha ancora visto la luce

Anno nuovo, vita nuova. Tant'è che, con questo 2005 prossimo a chiudersi, il processo si è rimesso in moto, auspice l'approssimarsi del rinnovo contrattuale 2006-2009, previsto dall'art.10,co. 3 l.n.145/2003, come quello fissato per il varo della vice-dirigenza; auspice, ma di per sé non decisivo, perché molto è dovuto al riemergere, nel clima pre-elettorale, di quel *favor* per il nuovo istituto, che a suo tempo ne aveva promosso la previsione legislativa:

l'art.14-octies della l. 17 agosto 2005, n. 168 ha modificato l'art.17-bis, co. 1 d.lgs. n.165/2001, introducendo la parola "separata", sì da rafforzare la precedente espressione, ora formulata nei termini "di un'apposita e separata area della vice-dirigenza"; l'Ufficio personale del Dipartimento della Funzione pubblica ha inviato una circolare a tutte le amministrazioni dello Stato, chiedendo di trasmettere i dati necessari per individuare i legittimati alla vice-dirigenza; l'articolo unico, co.155 del testo della finanziaria 2006 passato alla Camera, ha stanziato 15 milioni di euro per il 2006 e 20 milioni di euro a decorrere dal 2007, per il varo della nuova categoria nel comparto Ministeri.

<2> L'introduzione della vice-dirigenza, che pur contava qualche precedente nella normativa pubblicistica del decennio '80 (considerata quale "profilo" nell'art.15, l. n.23/1986, per le Università e, rispettivamente, quale "categoria" dall'art.4, l.n.355/1989, per l'Azienda autonoma PPTT), trova la sua causa remota nella frattura creata dalla legge 11 luglio 1980, n.312 all'interno della vecchia carriera direttiva, con l'enucleazione della dirigenza. D'allora, la parte rimasta esclusa dall'eden della dirigenza ha vissuto una sorta di crisi di identità: identità che, cosa nota, deriva meno da quanto ci caratterizza e più da quanto ci differenzia.

Nostalgia del passato, ma anche consapevolezza del presente: nel corso di quello stesso decennio '80, il vecchio e collaudato art. 2095 c.c. viene novellato dall'art.1 della legge 13 maggio 1985 n.190, con l'inserzione della nuova categoria dei quadri, fra quella dei dirigenti e quella degli impiegati; ed all'alba del successivo decennio '90, il processo di privatizzazione, delineato dall'art.2 della legge 23 ottobre 1992,n.421 e realizzato dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n.29, pare aprire le porte al riconoscimento di tale categoria "intermedia" anche nel settore pubblico privatizzato. Un miraggio, riesce oggi facile dire, perché quel processo ha qui seguito un percorso a vista, per ammortizzare le spinte centrifughe via via emergenti nella terra di confine fra personale dirigenziale e non; percorso tutt'altro che rettilineo e coerente, con a suo punto di partenza quel comma 4, lett. d) della legge 15 marzo 1997, n.59 che autorizza la decretazione delegata e la contrattazione collettiva a "distinguere la disciplina relativa ai dirigenti da quella concernente le specifiche tipologie professionali", nonché a stabilire "una distinta disciplina per gli altri dipendenti pubblici che svolgano qualificate attività professionali, implicanti l'iscrizione ad albi, oppure tecnico-scientifiche e di ricerca"; ed a suo punto di arrivo, gli artt. 40, co. 2 e 17 bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, come novellati dalla l.n.145/2002 (poi dalle ll.nn. 229/2003, 311/2004, 168/2005).

Su questo ci sarà tempo e luogo per ritornare. Per l'intanto basti dire che la stessa suprema Corte, in una recentissima sentenza (Cass.civ., sez.lav., 5 luglio 2005, n. 14193), pare aver legittimato questo svolgimento peculiare, stabilendo la non applicabilità della l.n.190/1985 nel settore pubblico privatizzato, seppur in base ad un'argomentazione non condivisibile. Il che non toglie interesse ad un sia pur rapido confronto fra quella legge e la normativa dettata in tema di vice-dirigenza, per coglierne continuità e discontinuità, tutte più o meno riconducibili alla diversità del settore assunto a referente.

Grosso modo l'intentio del legislatore di ieri l'altro e di ieri è comune, quella di dar spirito e corpo proprio allo strato più elevato del personale impiegatizio, posto immediatamente a ridosso del livello dirigenziale; ciò ad un duplice scopo: quello principale, di soddisfarne la domanda di differenziazione verso il basso; e quello secondario, di contenerne la spinta di assimilazione verso l'alto. Ma se il tramite è pur sempre costituito da un riconoscimento di status e di rilievo organizzativo, il dosaggio è ben diverso, perché, mentre il varo della categoria dei quadri si colloca pur sempre in quel recupero manageriale che caratterizza l'intero decennio '80 (i quadri come *middle management*); il battesimo della vice-dirigenza si giustifica in quel ritorno pubblicistico che segna la l.n. 145/2002 (la vice-dirigenza come grado).

L'art. 2, co.1 l. 190/1985 offre una definizione generica, ma diretta della categoria dei quadri, costruita secondo una duplice coordinata, negativa e positiva: se la prima (di non

appartenere alla categoria dei dirigenti) sembra privilegiare la collocazione “gerarchica”; la seconda (di svolgere “funzioni con carattere continuativo di rilevante importanza ai fini dello sviluppo e dell’attuazione degli obiettivi dell’impresa”), valorizza la posizione funzionale. Ed è proprio questa seconda a far da premessa sia alla delega data dall’art. 2 co.2 alla contrattazione collettiva nazionale o aziendale per fissare i requisiti di appartenenza alla categoria, da esercitarsi in “relazione a ciascun ramo produttivo e alla particolare struttura dell’impresa”; sia alla disciplina speciale rispetto a quella propria alla categoria degli impiegati, altrimenti applicabile (art.2,co.3), di cui agli artt.4, 5 e 6.

Ben diverso è l’ art. 17-bis, d.lgs. n.165/2001, che, al suo comma 1, non contiene alcuna definizione della categoria della vice-dirigenza, ma rinvia alla contrattazione collettiva di comparto “l’istituzione di un’apposita separata area della vice-dirigenza” per il personale ministeriale “appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento” laureato e “in sede di prima applicazione anche non laureato che...sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l’accesso all’ex carriera direttiva anche speciale”; e, al suo comma 2, ritiene applicabile tale regime, ove compatibile, al personale delle altre amministrazioni collocato in posizioni dichiarate equivalenti a quelle C2 e C3, con decreto del Ministro della funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze (co.2, relativo alle altre amministrazioni). Dato ben evidente, l’intervento legislativo qui riesce più intrusivo, sovrapponendo dall’esterno una nuova categoria, individuata non con una definizione, bensì con l’indicazione di specifiche posizioni contrattuali; posizioni funzionalmente apicali – come sono C2 e C3 e le equivalenti -, ma con la richiesta aggiuntiva di caratteristiche curriculari tipicamente proprie della carriera pubblica, quali la laurea e l’anzianità maturata nelle stesse posizioni od equiparate. Ed a conferma di una certa artificiosità della nuova categoria, c’è l’inconsistenza della sua dote legislativa, tale già nel progetto iniziale, ma ancor più nel testo definitivo perché, nel tira e molla fra maggioranza favorevole ed opposizione contraria alla vice-dirigenza, l’unica attribuzione prevista, di una possibile parziale delega da parte della dirigenza, è stata generalizzata, non senza qualche limitazione: così, a’ sensi dell’art.17,co.1-bis, questa è ammessa nei confronti di “dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell’ambito degli uffici ad essi affidati” a condizione che sia “per specifiche e comprovate ragioni di servizio...per un periodo di tempo determinato ...con atto scritto e motivato”, nonché ristretta ad “alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del precedente comma 1.”; mentre, ai sensi dell’art.17 ,comma 2 questa è legittimata nei rispetti dei vice-dirigenti, con l’esplicita avvertenza che sia non per tutte ma solo per “parte delle competenze di cui all’art.17. Il che stando alla lettera, perché, poi, la dottrina si è preoccupata di analizzare questa delega, con la conseguenza di ridurne ulteriormente la portata, ritenendola non comprensiva della supplenza ,perché ciò richiederebbe una sostituzione totale e non parziale; non attributiva della titolarità delle competenze dei dirigenti (ma solo delle relativi poteri di firma), perché questo comporterebbe uno sfasamento nel circuito virtuoso autonomia/responsabilità dirigenziali; non trasmissibile, perché questo violerebbe il principio *delegatus delegari non potest*.

<3> Come si è visto, il Parlamento ha puntato a costituire sia la categoria dei quadri che quella della vice-dirigenza attraverso un *mix* di legge e di contrattazione, tale da sembrar rimetterne alla stessa iniziativa collettiva ancor prima l’*an* che il *quomodo*. Ciò non è bastato ad attenuare l’opposizione delle confederazioni, che, a prescindere dal loro essere favorevoli o contrarie in via di principio ad un intervento legislativo, certo non potevano vederlo di buon occhio con riguardo al tema negoziale per eccellenza, cioè quel sistema classificatorio costituente il vero e proprio architrave del contratto collettivo nazionale. Già in sé, per il suo carattere espropriativo rispetto al libero confronto fra le parti, con un conseguente

irrigidimento eteronomo dell'intero impianto; ma ancor più nel suo potenziale o attuale impatto sulla composizione della delegazione sindacale trattante o addirittura sull'estensione della *bargaining unit*. Di fatto o di diritto, l'introduzione *ex lege* di una nuova categoria favorisce il sorgere di una questione giurisdizionale, circa la legittimazione a trattare delle organizzazioni sindacali degli appartenenti a tale categoria, ci si chieda se abbiano titolo a partecipare al tavolo della vecchia unità contrattuale, sia pur solo per la parte di loro pertinenza; oppure a sedere a quello di una nuova unità, costituita ad hoc .

Qui finisce il discorso comune, anzitutto per il diverso carattere dell'intervento legislativo, *soft* per i quadri e *hard* per la vice-dirigenza; tant'è che solo nel secondo caso è possibile nutrire un qualche dubbio di costituzionalità. Ma, poi, perché per i quadri, in quanto categoria considerata applicabile in un settore ad autonomia collettiva piena - quello privato - vale la regola aurea per cui la definizione dell'unità contrattuale è affidata alle parti che si legittimano in base ed in forza del reciproco riconoscimento; mentre per la vice-dirigenza, in quanto categoria introdotta in un settore ad autonomia collettiva sorvegliata - quello pubblico privatizzato - non ricorre la stessa regola. Così, per i primi, il richiamo della contrattazione collettiva o dei contratti collettivi, di cui alla l.n.190/1985, artt.2, 3, 4 e 6, non ne predefinisce affatto né gli ambiti (verticali od orizzontali) né gli agenti negoziali (federazioni "industriali" o associazioni "professionali"); invece, per la seconda, il rinvio alla contrattazione di comparto, di cui all'art.17-bis , co.1 riesce assai diverso.

Prima di procedere oltre, è opportuno ritornare sullo scenario di fondo, quale delineato nel tit.III d.lgs.n.165/2001, sulla contrattazione collettiva e la rappresentatività sindacale. L'art. 40, co. 2, menziona due unità contrattuali: costituita, la prima, dai comparti, definiti "mediante appositi accordi nazionali tra l'Aran e le confederazioni rappresentative", limitatamente a "settori omogenei o affini", con la già vista aggiunta per cui i relativi contratti devono prevedere "discipline distinte" per "le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizioni ad albi e"; rappresentata, la seconda, da "un'area contrattuale autonoma relativamente a uno o più comparti" per i dirigenti, con la già citata integrazione per cui i relativi contratti devono contemplare una "separata sezione" per "i professionisti degli enti pubblici, già appartenenti alla qualifica funzionale..... ". Ed il successivo art. 43, fissa le regole per la "la rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva", sì da legittimare alla "contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale" (co.1), nonché "per il relativo comparto o areale confederazioni alle quali le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva ai sensi del comma 1 siano affiliate"(co.2)e alla "contrattazione collettiva per la stipulazione degli accordi o contratti collettivi che definiscono o modificano i comparti o le aree ...le confederazioni sindacali alle quali, in almeno due comparti o due aree contrattuali, siano affiliate organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi del comma 1"(co.3).

Questo è quanto. Parlando dalle colonne di una rivista specialistica, basta solo accennare alla ben nota filosofia ispiratrice di una simile rigida costruzione, condivisa da un governo intenzionato a tener stretta la briglia della spesa pubblica e da un movimento confederale deciso a recuperare e mantenere la presa sulla dinamica rivendicativa: forte centralizzazione e gerarchizzazione della contrattazione collettiva; netta prevalenza della dimensione verticale rispetto a quella orizzontale; decisa egemonia delle grandi confederazioni, di per sé e tramite le federazioni affiliate. Tant'è che la successiva apertura ad istanze "professionali", dotate di sufficiente capacità di pressione, è avvenuta all'interno della preesistente rigida struttura, senza romperne l'armonia formale: così per "le figure professionali....." ci sono solo "discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto"; e per "i professionisti degli enti pubblici ..." solo "una separata sezione" nell'"area contrattuale autonoma " condivisa con la dirigenza. Con la conseguenza, voluta in piena

consapevolezza, di mantenere intatta l'originaria duplice unità contrattuale, comparto ed area dirigenziale, limitandosi a specificarla nella prima ipotesi ed allargarla e specificarla nella seconda. Il che significa mantenere invariati non solo i tavoli, ma anche le delegazioni sindacali, senza dar luogo ad una loro moltiplicazione, con buona pace delle associazioni professionali dei destinatari delle "discipline distinte" e, rispettivamente, della "separata sezione".

E' una soluzione, questa, che può essere ripresa e riprodotta pari pari per la vice-dirigenza? La risposta prevalente è positiva, per l'affermata concorrenza di *ratio* e di lettera: *in primis*, la *ratio* della riforma sarebbe stata intaccata, ma non rovesciata dalle novelle ex l.n.145/2002, sì da dover essere tenuta ferma anche nella lettura dell'art. 17-bis, co.1; poi, la lettera di tale articolo suonerebbe assai chiara nel suo rinviare alla contrattazione collettiva di comparto, sì da farvi rientrare la disciplina della vice-dirigenza, se pur in una parte a sé. Sì può condividere tale risposta, ma senza considerarla del tutto scontata, perché la l.n. 145/2002 appare in controtendenza, se pur in misura valutabile solo fattispecie per fattispecie; e perché la prosa dell'art.17-bis riesce meno chiara e perspicua di quel che si ritiene.

Non si è mancato di rilevare che il rinvio è alla contrattazione collettiva, non al contratto di comparto, sì da render possibile l'apertura di un tavolo tutto e solo dedicato alla vice-dirigenza, se anche nell'ambito del comparto interessato; ma deve aggiungersi che il rinvio avviene in vista ed in funzione "dell'istituzione di un'apposita separata area della vice-dirigenza". Quindi area, non separata sezione o disciplina distinta; e la parola area, nella sistematica del d.l. n.165/n.165 vale distinta unità contrattuale e distinto contratto: come tale viene utilizzata con riguardo alle aree dirigenziali (artt.40 co.1, 43,co.1,2,3,4). Tanto più che, a quanto visto, l'attuale espressione risente della novella ex l. n.168/2005, art. 14-octies, intervenuta per rafforzarla rispetto alla precedente, l'aggiunta dell'aggettivo "separata", sì da recitare, ora nei termini di "un'apposita e separata area della vice-dirigenza".

Se così, allora ne potrebbe uscire non solo confermata, ma resa ancor più radicale la vista opinione dottrinale, nel senso che la costituzione di un distinto tavolo contrattuale, tale da metter capo ad un contratto a sé, costituisca un cammino non solo possibile, ma preferenziale. Nè si richiederebbe alcun preventivo accordo quadro per la determinazione dell'area, a sensi dell'art. 43, co. 4, dato che qui l'area è ben definita, essendo in partenza prevista per ogni singolo comparto. Il che non sembra escludere che un accordo possa essere stipulato per aggregare le aree della vice-dirigenza di più comparti, in linea con l'esplicita previsione effettuata per le aree della dirigenza (art.40,co.2); e certo non esclude che possa essere concluso per regolare "istituti comuni a tutte le pubbliche amministrazioni o riguardanti più comparti", con ad oggetto la vice-dirigenza.

Procedere oltre sarebbe di un certo interesse, ma non di grande rilievo. Il fatto è che il *punctum dolens* è costituito assai meno dal come sia tavolo; ed assai più da chi siano i invitati: scelti solo fra i sindacati rappresentativi a livello di comparto, quindi con esclusione di quelli rappresentativi a livello di vice-dirigenza? Ancora una volta la risposta prevalente è positiva, ma non senza lasciarsi alle spalle qualche riserva: ci si potrebbe chiedere, infatti, che senso avrebbe mai avuto rinviare alla contrattazione di comparto l'istituzione di un'apposita separata area negoziale, se non si desse per scontata dar per scontata la partecipazione delle organizzazioni rappresentative a livello sia di comparto sia di vice-dirigenza.

Si obietta che procedere su quest'ultima strada presenterebbe una duplice difficoltà. La prima è costituita dal come individuare la rappresentatività a livello della sola vice-dirigenza, visto che l'unico criterio a cui ricorrere è quello introdotto per il livello di comparto e di area dirigenziale, cioè il 5 per cento calcolato sulla media fra dato associativo ed elettorale: per avere il primo bastano le deleghe; ma per ottenere il secondo sarebbero necessarie le elezioni di apposite rappresentanze sindacali unitarie. A sua volta, la seconda difficoltà è rappresentata dal come accertare l'esistenza di quel 51 per cento - sempre determinato sulla media tra dato associativo ed elettorale (o il 60 per cento sul mero dato elettorale) - del complesso dei

soggetti collettivi trattanti, richiesto per poter procedere alla firma della bozza contrattuale (art.43,co.3 d.lgs.l.n.165/2001); e ciò non solo per la ragione vista sopra, ma anche per la eterogeneità della delegazione sindacale, composta da organizzazioni rappresentative a livello diverso, di comparto e di categoria professionale.

Senza voler far propria la tesi di una legittimazione *urbi et orbi*, c'è da dire che questa duplice difficoltà non pare, in se e per se, insuperabile. A tutt'oggi per le aree dirigenziali si utilizza il solo dato associativo costituito dalle deleghe, non essendo disponibile quello elettorale, per mancata costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie. Non solo, perché c'è un precedente legislativo offerto dall'art. 9, co. 5 della legge 7 giugno 2000, n.150, con riguardo ai giornalisti addetti agli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni indicate all'art.1, co.2 d.lgs.l. n.29/1993. Il disposto normativo realizza un compromesso fra lo stato di giornalisti, che in quanto tali dovrebbero essere soggetti al contratto giornalistico, e la condizione di dipendenti pubblici privatizzati, come tali assoggettabili ai relativi contratti di comparto; compromesso reso evidente dal testo, per cui "Negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti". Qui, parlandosi di contrattazione collettiva, senza precisare quale e di una speciale area, potrebbe anche pensarsi ad una *bargaining unit* del tutto distinta ed autonoma; ma sarebbe una forzatura perché la materia da trattare è solo quella dei profili professionali, ritenuti focali per lo status di giornalisti, restando ogni diversa disciplina normativa ed economica comune e condivisa cogli altri dipendenti del comparto interessato. Ma, qualunque sia l'unità contrattuale, le organizzazioni rappresentative della categoria hanno titolo a sedersi al tavolo avente ad oggetto i profili professionali dei giornalisti.

Vediamo che cosa è successo. Una volta effettuata la scelta di portare la trattativa a livello di accordo quadro, che sarebbe servito a dare la dritta alla successiva contrattazione di comparto, le confederazioni hanno rifiutato di sedersi al tavolo con la Federazione nazionale della stampa italiana. Naturalmente l'opposizione era esclusivamente politica, costituita dalla ostinata difesa di una contrattazione di comparto che non lasci area di manovra a pressioni professionali, capaci di rompere l'unità contrattuale: sia in sede di elaborazione della piattaforma rivendicativa e di mobilitazione, sia in sede di regolamentazione negoziale. E se, alla fine, esse devono accettare *bon grè, mal grè* l'imposizione legislativa di una parte contrattuale dedicata ad una categoria particolare, lo fanno fino e non oltre quella che considerano un'autentica linea del Piave: evitare di ritrovarsi, fianco a fianco, con associazioni rappresentative di quella sola categoria.

A fronte dello stallo creatosi nel caso di cui sopra - perpetuatosi anche dopo un chiaro richiamo all'ordine effettuato dal Dipartimento della funzione pubblica - la Fnsi ha potuto giocare la sola carta di una chiamata in giudizio dell'Aran, per vedere affermare il suo buon diritto, secondo la ben nota massima popolare di parlare a nuora perché suocera intenda. L'Aran si è difesa non limitandosi a dire d'aver premuto senza successo sulle confederazioni, ma contestando il diritto dell'attrice a partecipare alla pari nella trattativa; cosa questa che la dice lunga sulla capacità di influenza delle confederazioni sulla loro stessa controparte. Ma quel che conta è che la linea difensiva è stata tutta giocata sull'abrogazione dell'art. 9, co. 5 l.n.150/2000 da parte del d.lgs.l. n.165/2001, facendo valere un rapporto di successione cronologica e non, come corretto, di specialità; ed è questa linea che è stata disattesa, almeno a stare al dispositivo di Tribunale Roma 25 ottobre 2005, laddove "dichiara il diritto della Fnsi a partecipare alle trattative relative all'individuazione ed alla regolamentazione dei profili professionali negli uffici stampa presso le pubbliche amministrazioni". Ma così il Tribunale dà implicitamente per scontato il fatto che non impedisce il sorgere del diritto né il criterio da usare per accertare la rappresentatività della Fnsi; né il criterio da utilizzare per

dare via libera alla sottoscrizione della bozza di contratto; anche se rimane aperto il problema del necessario adattamento degli artt. 43, co.1 e 3 d.lgs. n.165/2001.

<4> Secondo qualcuno ci sarebbe il trucco per liberarsi del tutto dell'incomodo creato dal legislatore, cioè quello di far ricorso all' art.2,co.2,par.2, secondo periodo, d.lgs.n.165/2001, per cui "Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in contrario". Ne seguirebbe che, essendo stato l'art.117-bis introdotto con un disposto - l'art.3, co 7 l.n.145/2002 - privo di un'esplicita clausola di salvaguardia, potrebbe essere azzerato da un successivo intervento contrattuale.

E' un trucco, però, che mostra la corda. Anche a prescindere da qualsiasi dubbio circa l'applicabilità in generale di questo secondo periodo sopra riportato che rivoluziona la gerarchia delle fonti, resta che esso è preceduto da un primo periodo, secondo cui "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le disposizioni contenute nel presente decreto". Ora è evidente, che il secondo periodo deve essere letto alla luce di quest'ultimo che lo precede, sicché non può riguardare né un articolo del cod. civ., come il 2095, né un articolo dello stesso d.lgs. n.165/2001, come il 117-bis, intervenuto per adattare lo stesso 2095 al peculiare contesto del settore privatizzato.

D'altronde la già citata Cass.n.14193/2005 conclude una discutibile argomentazione col ritenere derogabile dalla contrattazione collettiva di comparto la l.n. 190/1985 e l'art. 20095, sì da poter ignorare la categoria dei quadri ; ma inderogabile il d.lgs. n. 165/2001, con esplicita menzione della normativa dettata per le categorie dei dirigenti e dei vice-dirigenti. Solo che la stessa benedizione della Suprema Corte non basta a rendere la strada della vice-dirigenza in discesa, perché c'è tutta l'attività preparatoria rispetto alla contrattazione: fatto salvo il comparto ministeri, per cui manca l'atto di indirizzo, per ogni altro difetta tutto, a cominciare da quel decreto ministeriale previsto dal co.2 dell'art.17/bis d.lgs. n.165/2001, che - allo scopo di rendere applicabile, ove compatibile, l'istituto della vice-dirigenza anche al personale dipendente dalle altre amministrazioni - dovrebbe individuare le posizioni equivalenti a quelle C2 e C3 del contratto di ministeri. Compito, questo attribuito al Ministro per la funzione pubblica, che solleva qualche fondato dubbio di costituzionalità, per contrasto con l'art. 39, co.1 cost, ;e - con riguardo all'inciso finale dello stesso co. 2, per cui "Restano salve le competenze delle regioni e degli locali secondo quanto stabilito dall'art. 27" - anche per contrasto con più di un disposto del novellato titolo V della Costituzione.

A prescindere da questo, parrebbe opportuno che il decreto prendesse corpo solo a seguito di un confronto con le parti sindacali, trattandosi di adattare una categoria alla precedente classificazione, con tutte le relative difficoltà, a cominciare da quelle sovrapposizioni fra nuovo e vecchio di cui più oltre. In caso di ritardo, si potrebbe chiedere al giudice amministrativo un ordine perché il Ministro vari il decreto; allo stesso modo, in caso di inadempimento, si potrebbe domandare al Tar un ordine perché il Ministro emani gli "atti di indirizzo" all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi", sulla cui base procederà la contrattazione collettiva (art.10, co. 3 l. n.145/2002) (cfr. Tar Lazio, I sez., 26 ottobre 2005, n. 11033, secondo cui , in difetto dell'atto di indirizzo - configurato come provvedimento amministrativo - si potrebbe richiedere un ordine a che il Comitato di settore competente proceda in tal senso) .

Stando alla lettera dell'art. 10, co.3 l.n. 145/2002, ci sarebbe un rapporto diretto ed immediato fra Ministro ed Aran, baipassando completamente il Comitato di coordinamento

dei comitati di settore e i Comitati di settore competenti per emanare gli atti di indirizzo all'Aran stessa per la stipula degli accordi quadro e dei contratti di comparto (art.41, d.lgs. n.165/2001). Il che conferma l'intenzione - già deducibile dall'art.7, co.3 della stessa l.n. 145/2002 - di una gestione ministeriale della implementazione della nuova categoria; gestione che, però, in punto di diritto, dovrà misurarsi col fatto che quell'art. 7, co. 3 si risolve nell'inserimento dell'art. 17-bis nel d.lgs. n.165/2001, sì da dover essere interpretato tenendo conto dell'impianto di quel testo unico; e, comunque, in punto di fatto, dovrà dar per scontato un confronto con le altre amministrazioni pubbliche e con le controparti sindacali.

Ci potrà essere un accordo quadro che - come nel caso visto degli addetti agli uffici stampa - segnerà la via alla contrattazione successiva di comparto; contrattazione che, con ogni probabilità, riserverà sì "un'apposita separata area" alla vice-dirigenza, ma incorporata nell'unico contratto di comparto. Non potrebbe, però, essere declassata ad una "distinta disciplina", nell'accezione debole fatta propria da Cass., sez. lav., 1 marzo 2005, n.4253, con riguardo alle "figure professionali ...che comportano iscrizioni ad albi" previste dall'art. 40,co.2, ult.periodo d.lgs. n. 165/2001:" "distinta disciplina, nell'ambito dello stesso contratto di comparto, nella sua genericità costituisce una delega molto ampia alle parti collettive, che non predetermina in maniera dettagliata i limiti della specialità della disciplina contrattuale e neanche, in particolare, richiede moduli classificatori del tutto distinti da quelli del restante personale", con un conseguente intrecciarsi dei regimi e degli inquadramenti. Non potrebbe, perché qui si tratta di un' "apposita e separata area"; e comunque venga declinata la parola area, riguarda pur sempre una categoria legale, posta fra quella dirigenziale e quella impiegatizia, meritevole di una sia pur limitata variante rispetto alla normativa di comparto e specie di una collocazione propria in cima alla classificazione contrattuale.

Una volta predisposto un unico tavolo per tutto il comparto, sarà ancor più difficile per l'Aran - se anche lo ritenesse corretto - considerare quali aspiranti agenti negoziali, oltre ai sindacati rappresentati a livello di comparto, pure quelli che lo fossero a livello di vice-dirigenza; e ciò a fronte di uno scontato rifiuto del movimento confederale a sedere allo stesso tavolo. Com'è ovvio, i sindacati esclusi potrebbero chiamare in giudizio l'Aran; e chiedere di veder riconosciuto il loro diritto.

Qualche parola sulla disciplina. La definizione della vice-dirigenza è deducibile per *relationem* dalle declaratorie delle posizioni contrattuali destinatevi *ex lege* in sede di prima applicazione. Se questa interpretazione è corretta, ne segue che, una volta entrata a regime la nuova categoria, l'eventuale pretesa di svolgere attività ad essa riconducibili, dovrà esser vagliata alla luce di tale definizione; ma, ai sensi dell'art. 52, co.1 e 4 d.lgs. n. 165/2001, senza poter far valere alcun diritto alla promozione, ma solo al relativo trattamento economico.

In prima battuta, però, si dovrà districare una delicata matassa, quale costruita dalla sovrapposizione della nuova figura con altre di origine legislativa e contrattuale: cioè, rispettivamente, con "le figure professionali che in posizione di elevata professionalità, svolgono compiti di direzione ..." e con le "posizioni organizzative". Le prime sono state previste, insieme ad altre, nell'art.40, co.2, ult.periodo d.lgs. n.165/2001, come destinatarie di "discipline distinte nell'ambito dei contratti comparto"(parla di una parziale sovrapposizione di questo articolo con l'art.117-bis, Cass.civ., sez. lav. n.4253/2005, cit.); le seconde sono state introdotte dalla contrattazione di comparto, come incarichi temporanei con compiti di direzione, ricompensati tramite una voce aggiuntiva analoga al premio di risultato per la dirigenza .

Quanto al trattamento il legislatore non dice niente, lasciando spazio libero al confronto negoziale. Non è dato prevedere molto di più di quel che c'è già per il personale di vertice, cioè essere al *top* della scala parametrica e percepire una qualche indennità aggiuntiva, costruita sulla traccia di quelle dirigenziali; nonché vantare una dote normativa propria,

costituita *in primis* dalla regolamentazione della selezione d'accesso, condividendo per il resto la disciplina comune a tutto il comparto.

<5> Rimane da accennare ad un'ultima questione, se, cioè, sussista un diritto individuale ad essere "promosso" vice-dirigente, se ed in quanto inquadrato in una delle posizioni considerate dall'art.17-bis d.lgs. n.165/2001. Si può richiamare al riguardo l'esperienza della l.n. 190/185, senza dar troppo credito alle differenze esistenti, prima fra tutte quelle risultanti dalle parole usate. Dopo aver modificato, la legge - nel suo art.1 - l'art. 2095 c.c., per includervi la categoria dei quadri, in seguito - nel co. 1 del suo art. 2 - dice che "La categoria dei quadri è costituita dai prestatori di lavoro subordinato..." , e, poi - nel co. 2 - aggiunge che " I requisiti di appartenenza alla categoria dei quadri sono stabiliti dalla contrattazione collettiva ...". Di contro, il d. lgs. n. 165/2001, nel suo co. 1, afferma che "La contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un 'apposita area della vice-dirigenza", peraltro stabilendo *nominatin* le preesistenti posizioni contrattuali da ricondurvi.

Ora si è cercato di sostenere che nella prima ipotesi ci sarebbe una costituzione diretta *ex lege*, nella seconda un'istituzione mediata *ex contractu*. Ma a prescindere dalla considerazione che anche per la categoria dei quadri è inizialmente prevalsa la tesi che senza previa benedizione della contrattazione collettiva non ci fosse nulla da fare; a prescindere da ciò, riesce difficile pensare che una mezza definizione come quella della categoria dei quadri offerta dall'art. 2, co.1 l. n.190/1985 possa essere operativa anche in assenza dei criteri fissati dalla fonte negoziale *ex co.2*; mentre, viceversa, una riconduzione puntuale di precise posizioni contrattuali alla categoria della vice-dirigenza prevista dall'art.17-bis ,co.1vd.lgs. n.165/2001, debba essere ritenuta paralizzata dalla mancanza di un via libera da parte dell'autonomia collettiva.

Certo c'è quell'art.10, co.3 l. n. 145/2002, che dice testualmente "La disciplina relativa alle disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 7, che si applicano a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge resta affidata alla contrattazione collettiva, sulla base di atti di indirizzo del Ministro .." all'Aran. Ma rinviando a quanto già osservato sulla la correttezza e la praticabilità di una siffatta diretta relazione fra Ministro ed Aran, nonché sulla possibilità di rivolgersi al Tar, in caso di inadempimento del Ministro medesimo; qui è possibile aggiungere che le disposizioni di cui a quel comma (cioè dell'art. 17-bis d.lgs. n. 165/2001) hanno un termine di decorrenza preciso ed un contenuto essenziale *self-executing*.

Si è detto che quanto disposto dall'art. 17-bis non potrebbe essere interpretato come un ingresso "automatico", perché in contrasto con gli artt. 6,co. 1 (modalità e finalità della determinazione delle dotazioni organiche), 35, co.1, lett. a) (assunzione tramite procedure selettive), 52, co. 2 (irrilevanza dell'attività esercitata ai fini di una promozione). Ma se questo è il chiaro dettato del testo normativo, non si vede come potrebbe essere rimesso in discussione da altro disposto contenuto nello stesso decreto legislativo, che, peraltro, non pare così incompatibile; solo potrebbe essere portato a fronte della Corte costituzionale, per vederlo dichiarare incostituzionale.

Il dubbio è un altro, se sia necessario o meno il semaforo verde da parte della contrattazione collettiva. Si è già detto che qui si propende per il no - che non sia necessario - sulla base della giurisprudenza maturata con riguardo alla l.n. 190/1985; ma facendo propria l'intera sua lezione, per cui è possibile prescindere dalla contrattazione collettiva solo se questa non intervenga alla scadenza prevista (circa la necessità che la contrattazione sia conforme alla definizione della legge, comunque destinata a svolgere una funzione sussidiaria in carenza di una disciplina collettiva, Cass., sez. lav., 2 dicembre 1998, n.12214).

COORDINATORE
Prof. Antonio MARTONE

Ci ha fatto una doccia calda e una fredda perchè prima ha detto non si può recuperare la carriera poi però ha detto comunque che l'area adesso è oggetto di contratto separato che è il punto essenziale delle rivendicazioni.

Su una cosa non sarei d'accordo con Franco Carinci: ha fatto riferimento alla sentenza della cassazione.. ho perplessità sul fatto che abbia detto che il singolo può agire per avere il riconoscimento, dico questo non solo perchè voglio evitare il contenzioso qui non è che si è previsto che esista . . . si dice "*la contrattazione collettiva del comparto disciplina l'istituzione di un'apposita separata area*", il 17-bis dice così In questa complessa operazione è stato dato un ruolo centrale alla contrattazione collettiva, questo dice l'art. 17-bis: disciplina l'istituzione, quindi è necessario che si arrivi alla contrattazione... ciò non toglie che si applichi l'art.43 per dire chi è chiamato a contrattare, perchè l'art. 43 parla di o comparto o area, ma su questo parlerà Fantoni.

Sen. Maurizio EUFEMI

Ho ascoltato molti spunti interessanti. Oggi la legge 195/85 è superata in un certo senso perchè la strategia di Lisbona ci sta portando a una maggiore presenza delle alte professionalità e noi siamo in fortissimo ritardo rispetto ad un quadro europeo che invece dà altri risultati e il mezzogiorno d'Italia è ancora maggiormente penalizzato rispetto a questa necessità della società delle conoscenze. Credo che siamo in tempi di bilanci e possiamo essere soddisfatti dei risultati raggiunti, naturalmente dal mio punto di vista; io ero presentatore della proposta di legge in origine che ha portato alla 145/2002, qui sono state ricordate le resistenze che ci sono state e che non sono soltanto quelle della triplice, dobbiamo dirlo, c'erano dall'ARAN, dalla Ragioneria Generale dello Stato perchè tutti voi credo sappiate le difficoltà che abbiamo avuto per raggiungere quell'obiettivo della 145/02: noi quotidianamente ci scontravamo rispetto a prospetti di copertura sulle quali in Commissione Bilancio c'era la ragioneria che praticamente non voleva questa legge e non erano neanche in grado di darci il quadro di quelli che potevano essere i vicedirigenti nel Paese, non sapevano neanche quanti erano andati in pensione, quanti ne restavano e quindi questa è la dimostrazione delle resistenze che abbiamo trovato. Ora, la collocazione della norma nel corpo del testo legislativo in materia di dirigenza aveva un significato preciso: riconoscere una professionalità ad una categoria di personale che a seguito del processo di privatizzazione nelle prime tornate contrattuali è stato completamente dimenticato. Questa era la *ratio* della norma: recuperare quindi e non costituire professionalità smarrite nella promiscuità di procedure di riqualificazione che, come è stato fatto rilevare dalla dottrina sono state condotte tutt'altro che nella direzione di una amministrazione allineata agli *standard* europei e nell'ottica privatistica della meritocrazia.

Mario Segni ricordava prima i concetti dello Stato minimo che sappiamo che sono difficili da organizzare perchè poi andiamo a progetti di liberalizzazione su settori che non possono essere liberalizzati. Perfino gli Stati Uniti d'America, che avevano fatto le scelte rispetto al trasporto aereo, sono dovuti tornare indietro rispetto a concezioni che hanno dimostrato tutti i loro limiti.

Che si tratti di un'area contrattuale non c'è dubbio, che sia diversa e separata da quelle attualmente esistenti è ugualmente indubbio, secondo noi, basti pensare che la legge 168 del 17.8.02 qualifica come "separata" l'apposita area della vicedirigenza. E allora dove va a collocarsi quest'area? Per rispondere alla domanda noi dobbiamo fare quel passo indietro che ricordava anche Carinci: fino al 1980 al personale assunto dalla Pubblica amministrazione

tramite concorso e al quale era stato richiesto il possesso della laurea era definito direttivo in quanto nell'esercizio delle proprie funzioni dimostrava un'autonoma capacità gestionale ed un certo grado di responsabilità e tale personale era destinato ad assumere in una progressione di carriera la direzione di uffici dirigenziali in grado e con responsabilità sempre maggiori.

Con l'entrata in vigore della 312/80 e la conseguente abolizione della distinzione tra impiegati ed operai si venne a creare quella frattura all'interno della funzione direttiva, le qualifiche più elevate per intenderci, quelle dirigenziali furono separate da tutte le altre, comprese, purtroppo quelle direttive, con la conseguente collocazione in basso di quella restante parte del personale che, collocandosi in un'area intermedia, non rientrava nè nell'una nè nell'altra area. Questo è stata la grande confusione che si è creata e che ha creato effetti distorsivi che si sono aggravati con i successivi interventi normativi in materia di privatizzazione. E' stato per questo, e dobbiamo ricordarlo perchè introducendo il rapporto di lavoro nella contrattazione, si è determinata la scomparsa a livello giuridico delle categorie in questione. Quindi, nonostante i diversi interventi che si sono registrati dal 1993, finalizzati anche a porre rimedio a questa situazione, nulla è cambiato nell'Amministrazione dello Stato.

La contrattazione si è sempre mostrata reticente a regolamentare questo settore con grave pregiudizio per tutta la categoria e per il buon funzionamento dell'apparato statale; si potrebbe affermare che l'intervento che abbiamo fatto nel 2002 fosse un atto dovuto in quanto era diretto a tirare fuori dall'anonimato il lavoro e la qualità di migliaia di eccellenti professionisti che, senza tale intervento, sarebbero rimasti fortemente demotivati e disincentivati a fare sempre di più e meglio.

Il riconoscimento della carriera direttiva, con l'introduzione dell'area contrattuale della vicedirigenza, consente secondo noi di valorizzare il funzionario in relazione alla propria professionalità: si determina un'assunzione legittima di responsabilità legata all'esercizio di determinate funzioni, consente uno sbocco professionale di dipendenti delle categorie di livello più elevato. Il Vicedirigente è il vicario del dirigente, collabora con lui al raggiungimento degli obiettivi programmati lo supporta nella sperimentazione di nuove e più funzionali strategie e traduce in azioni esecutive le direttive impartite. Se noi non chiariamo questi aspetti rischiamo di andare fuori strada perchè si pensa soltanto ad una rivendicazione. Quanto ai requisiti, viene richiesto certo il possesso della laurea che appare necessario rispetto a quel principio generale per il quale un soggetto che svolge una funzione vicaria deve possedere la stessa professionalità del titolare della funzione. L'unica eccezione è costituita dal fatto che si accede a quell'area senza il requisito della laurea in quanto il vecchio sistema della carriera consentiva di transitare nell'area della carriera direttiva mediante una procedura concorsuale anche speciale in considerazione della professionalità raggiunta. Quindi io credo che vi sia stretta correlazione tra dirigente e vicedirigente e che questo debba portare a sostenere che la specifica area contrattuale della vicedirigenza debba essere inserita nell'area della dirigenza.

La vicedirigenza si configura, quindi, come un'area funzionale dai contorni precisi ma differenziati rispetto a quello di tutto il personale, è indubbio che la sua natura è assimilabile alla dirigenza piuttosto che quello indifferenziato degli altri livelli considerate le ragioni storiche per le quali è nata e al riconoscimento della professionalità acquisita a seguito dell'esercizio ormai ventennale ininterrotto delle funzioni direttive. Si badi bene che questo non vuol dire che i dirigenti e i vicedirigenti debbano essere disciplinati con un unico contratto. I contratti per l'una e per l'altra categoria di personale devono essere necessariamente diversi e separati seppure decisi allo stesso tavolo e cioè con le stesse organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Di sicuro si creerebbe un'effettiva rappresentanza nelle trattative di questo personale in quanto organizzazioni centrali, la confedir, la dirstat, tutte quelle che si sono spese in questo senso da anni si battono per vedere riconosciute le ragioni di questa categoria e potrebbero realizzarne appieno la tutela. Io come rappresentante dell'UDC non devo aggiungere molto rispetto a quando detto dal ministro

Baccini e nel quale mi riconosco, credo che il Ministro abbia fatto molto in poco tempo rispetto quanto non sia fatto in tantissimo tempo, vi ricordo anche le resistenze del precedente Ministro Mazzella che certamente non ha aiutato la soluzione dei molti problemi. Per la prima volta nella legge finanziaria è stata inserita una norma finanziaria anche per la vicedirigenza e che questa è ancora più significativa in epoca di risorse limitate. Sono convinto che per costruire una vicedirigenza vera ed effettiva, che non si traduca nell'ennesima qualifica a cui tutti possono indiscriminatamente accedere o in una pseudo posizione organizzativa riconosciuta come succede in molti uffici pubblici senza le dovute verifiche di merito e di legittimità, sia necessario che quell'atto di indirizzo che è stato prima ricordato e che so essere fermo da cinque mesi al ministero dell'economia per le resistenze che noi sappiamo, possa essere sbloccato e quindi possa tornare per la definitiva approvazione. Solo restituendo dignità ai funzionari dello stato sarà possibile sperare che il processo di rinnovamento iniziato nelle pubbliche amministrazioni potrà avere successo.

Credo che ciò debba essere affermato, soprattutto per le cose dette sullo *spoil system*, perchè se c'è un errore che questa maggioranza ha fatto è che ha mantenuto tutti quelli che c'erano prima a cominciare dal ministero dell'economia, ed aggiungo un'altra cosa rispetto a questo dato. Io mi sono battuto nei giorni scorsi sul problema del catasto che i comuni vorrebbero prendersi mentre il catasto con la telematica e con l'elettronica può essere gestito unitariamente come viene fatto adesso senza una distruzione che non sappiamo dove potrebbe portare; questo perchè forse qualcuno non ha ancora ben capito che la rivoluzione telematica può dare qualche risultato che aiuterebbe nella gestione soprattutto con un'informatica distribuita che è il vero successo dell'efficienza della pubblica amministrazione. Ad ogni buon conto rispetto al problema dello *spoil system* che ho appena richiamato credo che se noi non riaffermiamo quel principio di neutralità che è scritto nella Costituzione, rischiamo di perdere di vista il significato vero della pubblica amministrazione che è quello di essere al servizio dei cittadini e delle istituzioni e non di altre ragioni. E' questa la linea sulla quale dobbiamo proseguire.

Dr. Giovanni ROSSI

Segretario Generale Aggiunto Federazione Nazionale Stampa Italiana (FNSI)

Chi si fosse chiesto cosa ci fa un rappresentante dei giornalisti ad una riunione come questa ha avuto a mio modo di vedere una risposta nell'intervento del prof. Carinci. Mentre il professore argomentava le sue valutazioni e interpretava le norme mi sembrava di essere ad una assemblea dei giornalisti che lavorano nella pubblica amministrazione e quindi ad una nostra assemblea: dei giornalisti addetti stampa. Noi abbiamo dovuto affrontare e stiamo affrontando, perchè la questione - per quanto abbia fatto passi in avanti - non è per nulla risolta, un problema analogo al vostro.

La legge 150/2000, infatti, prevede che l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali dei giornalisti operanti nella pubblica amministrazione siano affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti. Nel caso specifico si tratta della FNSI che è sostanzialmente la sola organizzazione della categoria.

Purtroppo, per le medesime ragioni di politica sindacale che impediscono la corretta attuazione della vicedirigenza, anche tale legge dello Stato è ancora inattuata e la FNSI è stata costretta a promuovere un ricorso di fronte al giudice del lavoro che, in prima istanza ci ha dato ragione. Per tale ragione sono qui a testimoniare la solidarietà della Federazione Nazionale della Stampa Italiana alla categoria dei vicedirenti.

Dr. Giuseppe FORLENZA
Segretario Generale SIDAS

Si riporta, in quanto corrispondente all'intervento orale, il documento già predisposto.

Il SIDAS (*Sindacato Nazionale Direttivi Dirigenti e Professionisti Comparto Sanità*) è il sindacato che, nella CONFEDIR, organizza i dirigenti e i direttivi amministrativi, tecnici e professionali del Servizio Sanitario Nazionale. In questa sede intervengo in rappresentanza dei direttivi e più precisamente per la qualifica più elevata, denominata Direttivi DS, che – a quanto risulta - è quella che corrisponde ai direttivi ministeriali, individuati con le lettere C2 e C3, come peraltro evidenziati in un decreto interministeriale in itinere, giacente da alcuni mesi sulla scrivania del Ministero dell'Economia e, a quanto sembra, non ancora firmato.

Per l'accesso alla qualifica direttiva dei ruoli P.T.A. è richiesto un diploma di laurea (giurisprudenza, economia e commercio, sociologia, statistica ed informatica, ecc.), anche se nel ruolo amministrativo e tecnico vi sono direttivi senza laurea per effetto di norme precedenti, come negli altri comparti della P.A.

Concordo sulle linee indicate dai colleghi degli altri sindacati per quanto concerne i criteri e le modalità di applicazione dell'istituto della vice-dirigenza, che deve avere non soltanto valenza economica, ma anche valore di stato giuridico.

In questa ottica, in attesa della contrattazione collettiva del prossimo quadriennio 2006-2009, che presumo non inizierà presto, perché non ancora definita la contrattazione del precedente quadriennio, anche se il 2006 è alle porte, mi domando se non sia possibile da subito procedere al conferimento della qualifica a quelli che hanno i requisiti previsti dalla legge, salvo a dare disciplina normativa e contenuto economico con il prossimo contratto collettivo.

Il conferimento della qualifica avrebbe il duplice vantaggio di dare:

- al Governo la possibilità di sapere quanti sono gli aventi diritto e a fare quindi una previsione di spesa,
- agli interessati l'acquisizione di una qualifica certa, sia pure senza incremento economico immediato,
- alle amministrazioni la facoltà di utilizzare da subito in maniera più consona il personale.

Altro punto cardine è sapere come effettuare la contrattazione: se separata, come recita la legge, oppure nell'area della dirigenza, come propongono altri; mi sembra improbabile che si possa mantenerla nella contrattazione del Comparto, nel cui ambito i sindacati di questa specifica categoria non avrebbero alcuna possibilità di far valere, per ragioni numeriche, la loro autonomia e specificità. Nel Comparto Sanità è comunque da escludere anche la collocazione nell'area dirigenziale per il fatto che la grande maggioranza dei dirigenti è costituita da sanitari (medici, biologi, chimici, farmacisti, psicologi), che non sono interessati alla vice-dirigenza, in quanto essi accedono direttamente alla qualifica di dirigente.

Questa diversità di inquadramento fra i sanitari e la dirigenza degli altri tre ruoli crea ulteriori motivi di sofferenza nei direttivi e di qui la richiesta di far qualcosa per i laureati amministrativi, tecnici e professionali, i quali possono sperare almeno di poter approdare alla vice-dirigenza, auspicabilmente come tappa intermedia per i più meritevoli e come approdo definitivo per gli altri.

Qui ho trascurato volutamente di parlare della vice-dirigenza del ruolo sanitario, che credo sia attuabile in linea di principio anche per i direttivi sanitari, che accedono per concorso alla qualifica di dirigente; ma, data l'atipicità della categoria rispetto ai direttivi amministrativi, per i quali la legge è stata concepita, ritengo che vi sia la necessità per questi ultimi di ulteriori approfondimenti per verificare se, come e in qual misura la vice-dirigenza sia applicabile nelle strutture sanitarie.

Ne deriva, conclusivamente, che la legge potrebbe essere applicata in tempi diversi per i direttivi amministrativi e per i direttivi sanitari.

Dr. Gian Natale BAGATO
responsabile DIRER funzionari direttivi

Il processo di rinnovamento delle Regioni non può prescindere dalla valorizzazione delle funzioni di vertice, riferite sia al personale dirigente, sia al personale direttivo. Va ricordato che la figura del *direttivo* era già prevista nell'organizzazione pubblica e riguardava il personale munito di diploma di laurea chiamato a svolgere la sua funzione in un'area, appunto quella direttiva, dove il principale elemento distintivo nei confronti del rimanente personale era la capacità di gestire situazioni, personale e problematiche di speciale rilevanza per l'ufficio di appartenenza. Tale personale poteva, come naturale sviluppo di carriera, assumere la direzione di servizi e direzioni regionali attraverso il meccanismo del concorso per dirigenti.

In questi ultimi tempi si è presa l'abitudine di individuare il personale direttivo come "*quadro*" così come indicato nel Codice Civile e ribadito dall'Unione Europea. Ricordiamo qui brevemente alcune iniziative fatte nel passato da colleghi direttivi che hanno chiesto al Giudice del lavoro un intervento per ribadire la necessità di definire la figura del "*quadro*" anche nella Pubblica Amministrazione, così come prevede l'art 2093 del C.C.. Anche se tali iniziative hanno trovato accoglimento a livello giudiziale, l'ARAN cui il Giudice si rivolgeva, non ha mai affrontato in sede negoziale l'invito ad introdurre la figura del "*Quadro*" nella P.A.

Con il CCNL del 31 marzo 1999 il personale del comparto è stato suddiviso in 4 categorie, invece dei 8 livelli di inquadramento previsti da precedente ordinamento professionale della Legge quadro n. 93/83. Con il vecchio inquadramento la carriera direttiva veniva divisa in due livelli: l'istruttore direttivo ex 7° livello e il funzionario ex 8° livello. L'istruttore direttivo era preposto ad affiancare l'operato del funzionario. Questo incarico di particolari responsabilità, Ufficio, era nella maggior parte dei casi responsabile del procedimento ai sensi della Legge 241/91 e poteva coordinare l'attività di altri colleghi assegnatigli. Vi era quindi una precisa divisione non solo stipendiale, ma di funzioni a cui i direttivi erano preposti uno all'istruttoria l'altro alla predisposizione degli atti terminali del procedimento che dovevano essere consegnate al dirigente per la adozione della decisione finale prevista. Agli istruttori era poi consentito di acquisire, tramite procedure di selezioni, un livello retributivo superiore, il LED o "*gradone*", ma tale importo mutava solo la natura retributiva e non la mansione espletata. Solo con il concorso, interno o pubblico, consentiva all'istruttore direttivo ex 7° livello di mutare profilo professionale e mansioni. Tale divisione all'interna della carriera direttiva è stata mutata con il CCNL del 1999, dove i quadri sono stati collocati nella apicale, la D comprendente gli ex 7° e 8°, unendo gli Istruttori direttivi con i Funzionari. In particolare al D1 sono stati inquadrati tutti gli ex 7°, Istruttori direttivi, al D2 gli ex 7° con il led, al D3 tutti gli ex 8° livello. Con tale suddivisione si è voluto differenziare, all'interno della stessa categoria, profili caratterizzati con trattamento stipendiale iniziale diversi. Per il dipendente collocato in D3, in particolare, si è voluto riconoscere, con un diverso e più elevato stipendio iniziale, determinati profili, in considerazione delle mansioni specifiche che li caratterizzano rispetto agli altri appartenenti alla stessa categoria.

Il CCNL introduceva l'istituto della Progressione orizzontale che consiste in un incremento stipendiale, all'interno della stessa categoria, cui l'Amministrazione può, sulla base di criteri selettivi e meritocratici, riconoscere il Quadro, si tratta quindi di un riconoscimento alla capacità di svolgere prestazioni qualitativamente e quantitativamente superiori agli altri colleghi.

Con l'applicazione dell'istituto delle Progressioni orizzontali si sono verificate situazioni di non chiarezza e di conflittualità fra il personale inquadrato inizialmente in D3 e

gli altri colleghi. Basti qui ricordare brevemente la recente sentenza del TAR Puglia, sede di Bari, che ha affermato che la posizione D3 non costituisce una autonoma categoria giuridica (o sottocategoria) ma è solamente una posizione economica e non quindi giuridica. Invito tutti a leggere la puntuale analisi della sentenza fatta dal dr. Soloperto (Dirigente ARAN) che ribadisce che la posizione D3 ha una valenza sia giuridica che economica e che è necessario un intervento negoziale specifico ad hoc.

Attualmente il comparto individua per la categoria “D”, una varietà di posizioni e di trattamento:

- 1) dipendenti senza particolari incarichi, che accedono semplicemente agli incentivi globali con modeste differenze rispetto a personale inquadrato nelle altre aree;
- 2) responsabili di procedimento o i capi-ufficio, con un modesto compenso aggiuntivo;
- 3) i titolari di Posizioni Organizzative, divise in tre tipologie (che rispecchiano quelle indicate all’art. 8 del CCNL e, spesso, per ciascuna di esse, con varie fasce di retribuzione di posizione e di risultato, in relazione al loro differente rilievo, grado di autonomia, entità del personale coordinato, ecc;
- 4) i titolari di Alte Professionalità corrispondenti alle elevate professionalità, con una retribuzione di posizione e risultato il cui *range* è stato ben determinato ed è diverso da quelle previste per le P.O.

Il CCNL detta criteri sulle caratteristiche che debbono avere le funzioni assegnate al personale di categoria “D” al fine di farne conseguire l’inquadramento e riporta criteri sulla scelta del personale cui affidare tali compiti. Resta a capo dell’amministrazione, in linea con l’autonomia organizzativa di cui beneficiano tutti gli enti, ampia libertà sulla quantità e qualità di incarichi “pseudo-dirigenziali” da istituire e sulla determinazione del relativo “peso” giuridico ed economico. Ciò comporta un quadro organizzativo non statico, mutevole e dinamico, dove gli incarichi mutano con i processi di delega che l’Ente adotta.

La temporaneità degli incarichi di P.O. sancita dall’art. 9 CCNL (possibilità di revoca e rinnovo in relazione alle esigenze dell’ente o sulla scorta di accertati risultati negativi) viene interpretata nella più ampia accezione possibile e il personale che, per vari e tanti motivi, potrebbe perdere un incarico professionalmente interessante e remunerativo resterebbe inquadrato nella categoria di appartenenza e verrebbe restituito alle funzioni del profilo di appartenenza.

C’è da chiedersi provocatoriamente che cosa svolgeva il Quadro invece prima di essere incaricato di posizione organizzativa, visto che se confrontiamo la declaratoria della cat. “D” e le funzioni espletate dalle P.O. noteremo certa sovrapposibilità. Probabilmente, l’introduzione di tale figura era più utile agli EE.LL e a quei Enti privi di figure dirigenziali, cui affidare particolari incarichi di responsabilità riconoscendo un adeguato livello di retribuzione. E’ utile ricordare che in alcune Regioni non è previsto, come nel Veneto, la possibilità di delegare al personale non dirigente determinati atti di ordinaria amministrazione, svilendo così tal figura che non è in grado di incidere in modo pratico nella struttura organizzativa.

La rivisitazione del sistema di classificazione del personale, del CCNL 31/3/99, laddove ha accorpato il personale, già inquadrato nei livelli, in aree “omogenee”, ha voluto introdurre alcune norme civilistiche e amministrativistiche della c.d. “privatizzazione” del pubblico impiego. Infatti, con tale accorpamento ha consentito, al datore di lavoro, un utilizzo più flessibile del personale individuando (e questo è lasciato alla discrezionalità delle singole amministrazioni) ampie aree di funzioni fungibili e mansioni omogenee in modo da utilizzare con maggior flessibilità (rispetto al passato) i dipendenti ed adeguandone le funzioni in relazione alle mutevoli esigenze organizzative.

Alla luce di possibili processi di revisione organizzativa, da più parti è emerso il timore che i Quadri possano essere “demansionati”. A tal proposito si ricorda che l’art. 2 del CCNL 31/3/99 (obiettivi) prevede l’obbligo, per gli enti, di riconoscimento della professionalità e

della qualità delle prestazioni lavorative individuali e riconosce la necessità di valorizzare le capacità professionali dei lavoratori, promuovendone lo sviluppo in linea con le loro esigenze di riorganizzazione. Quindi ogni mutamento organizzativo va attuato nel rispetto dei diritti dei dipendenti salvaguardandone, in particolare, la professionalità acquisita anzi garantendone un ulteriore sviluppo. Anche l'art. 2103 cc., l'art. 52 del D. Lgs. 165/2001 e l'art. 3 del CCNL 31/3/99, con formulazioni assolutamente analoghe (vedasi seria giurisprudenza in merito) fuor della previsione delle mansioni superiori (garantite nel lavoro privato ma non nel lavoro pubblico "privatizzato"), vietano la "*reformatio in pejus*" delle mansioni dei dipendenti.

Anche l'ARAN, in diversi pareri rivolti al Comparto Regioni-Autonomie Locali, mette in guardia sul divieto di attuare qualunque forma di demansionamento specificando che il termine di riferimento non è solo l'inquadramento attuato rispetto a quello dovuto ma anche le funzioni assegnate rispetto a quelle oggettivamente e concretamente svolte dal dipendente nell'attività professionale pregressa.

A supporto di tale orientamento l'art. 2112 c.c., l'art. 31 del D. Lgs. 165/2001 e l'art. 28 del CCNL 5/10/2001 garantiscono la continuità del rapporto di lavoro e la conservazione di tutti i diritti che ne derivano (compreso quello alle funzioni, che sono una cosa diversa dal semplice inquadramento) in caso di passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività. L'inquadramento attuato nell'ente di destinazione ha lo scopo di consentire la continuazione delle funzioni svolte dal dipendente e non viceversa costituire la scusa, atteso che nell'ambito regionale la categoria "D" è immensa e variegata, per fargli fare poco o nulla.

La giurisprudenza (partendo dal Tribunale in veste di giudice del lavoro fino alla Cassazione), applicando le citate norme, ribadisce con continuità e forza che non possono essere sottratte funzioni al dipendente se non ne vengono attribuite altre della stessa specie e soprattutto dello stesso "valore" professionale (implicanti analoga autonomia, responsabilità, specializzazione ed eventualmente necessità di coordinamento di personale) e che il confronto non deve essere effettuato rispetto alle teoriche mansioni ascrivibili alla fascia di appartenenza ma alle funzioni oggettivamente e concretamente svolte dal soggetto; la Cassazione specifica anche che l'accorpamento in aree del personale inquadrato nei livelli non può costituire il pretesto per lo svuotamento dei relativi compiti e che le "equiparazioni di professionalità" tra qualifiche di diversi comparti hanno lo scopo di permettere e garantire la continuazione delle funzioni svolte dal personale transitato; alcune pronunce evidenziano che un soggetto di categoria giuridica o addirittura anche solo economica superiore a un altro non può essere privato delle funzioni da tempo svolte e posto alle "dipendenze" o a servizio di quest'ultimo, anche se titolare di posizione organizzativa assegnata per l'esercizio di quelle funzioni.

una maggiore professionalità acquisita e dimostrata dal collega nello svolgimento delle mansioni del profilo di appartenenza in termini

In merito alle Alte Professionalità non possiamo non notare che, con tale istituto, il Comitato di settore ha voluto modificare il sistema di classificazione, dotandosi della possibilità di avvalersi di figure professionali specialistiche, in grado di offrire competenze nuove o comunque più elevate legate al possesso di titoli di studio particolarmente qualificati e specialistici o al possesso di particolari abilitazioni professionali. In particolare, tale disciplina rappresenta uno strumento per valorizzare le medesime competenze ove già possedute e sviluppate dal personale già all'interno dell'ente e appartenente alla categoria D ma anche, in alternativa alle posizioni organizzative, per riconoscere e motivare l'assunzione di particolari responsabilità. Si è voluto introdurre una nuova figura non correlata a funzioni di direzione di unità organizzative, riconoscendo a questa un rilievo contrattuale maggiore ma sempre riconducibile all'interno dell'area delle Posizioni organizzative. Il CCNL prevede che gli enti, nel rispetto del sistema delle relazioni sindacali, adottino atti preventivi di diritto comune per disciplinare i criteri e le condizioni per l'individuazione delle competenze e responsabilità e per l'affidamento dell'incarico (a termine); individuazione dei criteri per la

quantificazione della relativa retribuzione di posizione e risultato (che può essere retribuito più di una P.O.); definizione dei criteri e delle procedure per la valutazione dei risultati e degli obiettivi conseguiti. Si vuole qui far notare che tale incarico autonomo, anche come gerarchia, rispetto agli incarichi di struttura, sono alternativi alle P.O., che dovrebbero avere un contenuto e un obiettivo realmente prestigioso che sia difendibile anche in sede di contenzioso, per evitare accuse di scelte arbitrarie o, peggio, discriminatorie.

In molte Regioni l'ordinamento regionale sta attraversando un instabile equilibrio organizzativo a causa della riscrittura degli statuti e dell'intera struttura legislativa e regolamentare che dovrà conformarsi ai nuovi principi costituzionali. Questa incertezza sui compiti, sulle funzioni e sulle risorse, sia finanziarie che organizzative, che la nuova riforma costituzionale appena varata dal Parlamento ed ancora in attesa del referendum confermativo, non consente di avere un quadro preciso e, soprattutto, definitivo della nuova organizzazione che lo Stato assumerà e quali funzioni verranno realmente affidate alla periferia. Forse, in questa fase di incertezza, sarebbe opportuno avviare un dibattito utile alla ridefinizione dell'area Quadri. Tale necessità nasce dall'esigenza di riconoscere ai Quadri una precisa e specifica area di dipendenti dotati di una peculiare professionalità acquisita attraverso titoli, anzianità e specializzazione; personale che nel tempo ha saputo adeguarsi ai diversi compiti affidategli dal mutato quadro legislativo di competenze assegnate alle Regioni ed ai nuovi e diversi compiti che l'Ente è stato e sarà chiamata a svolgere. Questa operazione permetterebbe all'Amministrazione di conoscere a fondo tutte le professionalità presente al suo interno, valorizzandone le singole capacità e riconoscendo ai Quadri le competenze acquisite nel tempo e adeguarle al nuovo ruolo che le Regioni saranno chiamate nel futuro per rispondere con efficacia, efficienza e economicità alle risposte che il cittadino pone ogni giorno.

La recente Legge 145/2002 ha introdotto nella Pubblica Amministrazione una nuova figura, il *Vicedirigente*. Con tale figura si è inteso individuare una figura dell'area Quadri, dotato di competenze specifiche, a cui il dirigente può delegare atti di ordinaria amministrazione consentendogli di dedicarsi agli obiettivi affidategli dall'Amministrazione. Ma l'aver previsto, accogliendo così le continue istanze avanzate dalla CONFEDIR, con la legge n. 168 del 17 agosto 2005, art. 14-octies, modificando in parte l'art. 17-bis del d.l. 165/2001, di separare l'area della Vicedirigenza dal Comparto e renderla più simile a quella della Dirigenza è una chiara e precisa volontà di riconoscere al Vicedirigente un particolare ruolo funzionale simile al dirigente. Si riconoscerebbe al Vicedirigente la capacità e la possibilità di coadiuvare il dirigente in alcune funzioni di mera gestione ordinaria, sgravando quest'ultimo delle incombenze quotidiane e permettendogli di dedicarsi ad atti di alta gestione e programmazione. Con tale previsione si realizzerebbe una diversa e più articolata divisione del personale Quadro nelle Regioni, dove dall'attuale suddivisione in 6 fasce retributive, si potrebbe ipotizzare una diversa collocazione del Quadro all'interno dell'area D, riconoscendo un livello retributivo adeguato alla diversa e specifica professionalità ed alle mansioni espletate all'interno dell'Ente.

Questo comporta, anche alla luce dei prossimi processi di trasformazione in atto, la necessità di una diversa articolazione della struttura organizzativa regionale più incisiva dell'attuale. Tale trasformazione non può prescindere da uno sforzo continuo di valorizzazione delle risorse umane interne. Solo consentendo al proprio personale di acquisire nuove competenze e professionalità si alimenta uno spirito di appartenenza e motivazione al raggiungimento degli obiettivi che l'ente individua.

Auspichiamo pertanto l'estensione anche al comparto degli Enti locale e Regioni, dove operano quadri dotati di elevata professionalità di una figura simile a quella prevista dalla Legge 145/2002, a cui potranno essere delegati determinati atti di ordinaria amministrazione. In tal modo i dirigenti potranno concentrarsi nella gestione di atti di alta amministrazione rendendo l'organizzazione regionale una struttura più agile, flessibile, efficiente ed efficace.

Avv. Guido FANTONI
Presidente dell'ARAN

Non è una relazione, sarò molto breve anche perchè ho alcune facilitazioni; la prima è che tante cose sono state dette e l'altra è che non sono un politico nè intendo diventarlo, quindi potrò dire delle cose in libertà e mi scuserete se poi non saranno così collimanti con quello che volete sentirvi dire ma io non ho il ruolo di dirvi quello che vi va bene e vi fa piacere; terza cosa non faccio l'avvocato e quindi non ho le esigenze che aveva l'amico Carinci.

Io vi dirò cosa pensa l'ARAN intesa come struttura a prescindere dal mio personale pensiero; voi sapete, tra l'altro, che il Comitato direttivo sta per scadere e sarà rinnovato. Quindi, indipendentemente da chi sarà nominato Presidente nel Comitato direttivo, esiste una cultura dell'ARAN che io voglio qui riportarvi su temi molto delicati.

Ancora una premessa: ho letto con molta attenzione e piacere giorni fa una ricerca commissionata dal Dipartimento della Funzione Pubblica - mi spiace non sia stata citata dal ministro - commissionata alla Scuola di direzione aziendale della Bocconi, e quindi come tale segno di garanzia e autorevolezza: uno studio sulle agenzie. Nel lavoro si parlava naturalmente anche dell'ARAN e, soprattutto, diceva una cosa: che l'ARAN non è una *authority* perchè, pur garantendo alcuni diritti, non regola il mercato; ma certamente se c'è una funzione che avvicina l'ARAN fortemente alla natura delle *authority* è la applicazione delle regole e della normativa sulla rappresentatività. Perchè qui l'ARAN tutela un bene collettivo che è quello alla certezza degli interlocutori. Quindi vorrei distinguere: quando parlerò dell'ARAN quale agente negoziale potrò, per così dire, essere considerato una parte quindi ampiamente smentibile in tutti i sensi, quando parlerò della questione della rappresentanza attenzione perchè, per così dire, vedrete in me il rappresentante di una funzione di garanzia. Ciò detto vorrei essere rapido, credo che ormai abbiamo sgombrato il campo dalla questione annosa dei cosiddetti quadri. Ci sono state centinaia di interrogazioni, ci sono state *ire di Dio* sul fatto che si dovesse applicare la legge quadri alla pubblica amministrazione, la molto citata sentenza, ma ce ne sono state altre, ha messo la parola fine a questo argomento. La legge sui quadri non è applicabile alla PA.

Questo è un primo elemento di chiarezza. Ovviamente, una sentenza può stabilire se esista o meno un problema analogo a quello del privato, che riguarda in qualche modo questo personale di alta qualificazione che qualcuno chiama vicedirigenza e qualcun'altro chiama predirigenza, mi permetterei di dire che il termine predirigenza è terribile: non lo userei perchè sembra che sia la lista di attesa per diventare dirigenti, credo sia difficile usare il termine *quasi dirigenza*, lasciamo perdere i nomi. C'è un gruppo importante di persone che ha determinate caratteristiche che ha determinate attese. Sarebbe assurdo e sciocco negarlo.

Ora vediamo come possono in qualche modo, almeno a livello della strumentazione attuale, essere soddisfatte queste attese. Io mi metto le mani nei capelli perchè siamo usciti adesso, e non so neanche bene se ne siamo usciti, da una questione *kafkiana* dei ricercatori e tecnologi che hanno fatto il balletto delle finanziarie tra entrate e uscite dalle aree dirigenziali etc. Io non vorrei che cominciassimo qui un'altra vicenda di questo genere, che oltretutto mi sembra mortificante per tutti. E non vorrei neanche, con buona pace del mio amico della Federazione della Stampa, che si finisse nello stesso modo perchè lì è la legge che è fatta male e se la legge è fatta male perchè dice ad un certo puntosi fa la contrattazione con l'intervento della Federazione Nazionale della Stampa allora c'è poco da fare. A questo punto il problema non è se ci sono o meno le perplessità dell'ARAN, cosa che credo interessi a pochi, ma il fatto che se si deve fare un contratto si deve essere in due: da una parte i sindacati

e dall'altra l'ARAN. E se i sindacati, quelli rappresentativi nel pubblico impiego non intendono farlo, scusate ma il contratto non si può fare.

Direi che questo non è il caso dell'art. 17-*bis*. Certo che è diverso perchè lì, a mio modestissimo parere di orecchiante giurista, le cose sono state chiarite meglio e infatti non a caso si dice che *la contrattazione collettiva prevederà* etc, etc. Il primo punto che vorrei sottolineare, perchè l'ha detto Carinci, e che se poi la contrattazione collettiva non lo prevede che succede? Qui si apre tutto un altro campo che non voglio affrontare anche perchè non faccio l'avvocato. A questo punto, si potrebbe dire, creeremo le condizioni,... ma quali sono le condizioni perchè l'ARAN possa fare il suo mestiere? Che ci sia al momento opportuno un atto di indirizzo scritto bene; attenzione scritto molto bene. Perchè avete visto quali sono i problemi che Carinci sottolineava e non sono problemi che fanno le piacevolezze degli avvocati e basta, ma sono problemi che sono macigni in diritto.

Attenzione quindi, lo dico a chi sarà il futuro Ministro della Funzione Pubblica perchè io non credo che l'attuale Ministro sarà in grado di farla, se resterà lui benissimo già dai primi giorni del mese prossimo se poi ci sarà, ovviamente l'applicherà. Voglio dire, comunque, che l'atto di indirizzo, quando arriverà all'ARAN fornito dei *bolli tondi* dovrà essere scritto molto bene e molto accortamente.

Purtroppo questo non basterà perchè c'è il pezzo tutto da esplorare della rappresentatività e guardate che su questo punto, mentre l'ARAN nella sua qualità di negoziatore non può che ricevere, come è giusto che sia, mandati e li deve esplicitare ed esplicitare nei confronti delle controparti, come ho già detto, quando invece parliamo di rappresentatività l'ARAN è soggetta solo alla legge, quindi non si può pensare che un atto di indirizzo possa dire all'ARAN come deve calcolare la rappresentatività. E' per questo che ho detto che la direttiva deve essere scritta molto bene. In qualche modo va chiarito *questi signori* chi sono e quindi in realtà dove stanno e quindi quali devono essere e/o sono i loro rappresentanti. Credo di essere stato sufficientemente chiaro. Ci sono qui troppe vecchie volpi per non aver capito il senso delle parole che ho detto.

Voglio però dire, attenzione: perchè comunque vada questa questione, lo ha detto Carinci ed io voglio sottolinearlo in base ad un altro grande tema da cui non si può sfuggire, il sistema sindacale e contrattuale italiano, quello privato su cui è stato modellato quello pubblico, conosce il sistema di contrattazione verticale e non quello orizzontale e guardate che molti stanno tentando di cambiare queste cose, di cambiare il sistema da verticale a orizzontale, questo apre un'altra enorme questione sulla quale potremmo intrattenerci alcune ore in termini proprio di storia del sindacato in Italia. Ovviamente non lo faccio però sotto il tema della vicedirigenza si agitano, come ho tentato di spiegare, una serie di problemi enormi. Io spero e desidero che tutti ne siate consci, poi diventa troppo facile dire che l'ARAN è buona o è cattiva se fa o non fa una cosa. L'ARAN ha alcuni ruoli e tenta di svolgerli e tutto non dipende dalla buona volontà o dalla frequentazione in modo amichevole di un membro del Comitato direttivo o del Presidente dell'ARAN che si può pensare di far cambiare ruolo e azione dell'ARAN.

Concludo con un'altra cosa così mi guadagno la mia razione di fischi e pernacchie... ma guardate che ancora sotto questo problema se ne agita un altro e allora è il caso di chiamare le cose con il loro nome e cognome: questo sistema che va sotto il nome di privatizzazione, contrattazione etc. sembra che sia come la moglie di cesare, non se ne può parlare mai però poi molti ne parlano male. E allora, per favore, ognuno chiarisca i propri desiderata, si determinano le forze per abolire tutto e tornare al passato. Lo si vuole fare, ok si faccia. Voglio dire, anche se la mia opinione non conta niente, ognuno si assuma le proprie responsabilità e dica: questo sistema ci piace, non ci piace vogliamo tornare al passato c'era la famosa legge dell'83... io ho dovuto imparare queste cose perchè forse come ad alcuni è noto io vengo dal settore privato delle partecipazioni statali e quindi dall'industria, da tutta un'altra storia .. quindi ho dovuto imparare tutta la storia delle contrattazioni nel pubblico impiego

però quello che si è fatto si è fatto, si può tornare indietro si può cambiare ma se è questo il problema . . . allora ognuno si confronti a livello politico, perchè queste sono scelte politiche, perchè si sappia in che direzione andare.

COORDINATORE
Prof. Antonio MARTONE

Dobbiamo ringraziare Fantoni perchè ha detto chiaramente cosa pensava, come è giusto che sia. Alcune considerazioni finali:

Vi trovate in definitiva a rivivere . . . è vero che la Corte ha detto definitivamente no ai quadri nel pubblico impiego, ma vi trovate ad affrontare le stesse problematiche che hanno avuto nel rapporto di lavoro privato i quadri; questa è la questione dove poi hanno sfondato in alcuni settori e in alcuni contratti e in altri no. Nel settore del pubblico impiego il fenomeno è più concentrato ed anche le resistenze sono maggiori. Tutto si gioca su tre articoli del TU (d.lgs 165/2001); è vero il problema prima sollevato di un dipendente che potrebbe oggi fare causa per essere riconosciuto vicedirigente davanti al giudice . . . per me non credo che otterrà il riconoscimento perchè c'è un altro aspetto che purtroppo per voi devo sottolineare: mentre per quanto riguarda i dirigenti il TU dice che costituiscono un'area contrattuale autonoma, il 17-bis dice che . . . la contrattazione collettiva disciplina . . . quindi c'è il passaggio attraverso la contrattazione collettiva. Qui si pongono due diversi problemi all'ARAN: uno è quello di dire *“deve avvenire a livello di confederazioni con il meccanismo generale: l'istituzione dell'area o del comparto; finchè non c'è non si può fare niente”*, l'altra può essere di diverso tipo perchè l'art. 43 recita testualmente: l'ARAN ammette alla contrattazione collettiva le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto la rappresentanza del 5%.

Quindi l'altra via potrebbe essere questa: ci dovrebbe essere la direttiva che consenta di chiarire questo aspetto ... chiarisca la differenza sul piano tecnico... perchè mentre dice i dirigenti costituiscono, qui è la contrattazione che istituisce. Qui c'è un'altra operazione da fare.... stasera ci siamo dimenticati altro personale particolare al quale è stato accennato anche per questo è importante che la direttiva sia chiara. Oggi siete stati destinatari di docce calde e fredde. Io credo due cose fondamentali: quella che è stata la contrattualizzazione è un processo dal quale è difficile tornare indietro... c'è stato un assestamento dell'ordinamento giuridico al quale ha contribuito notevolmente la Corte Costituzionale. Se leggete tutte le sentenze nel corso degli anni, quale che fosse il governo, ... ormai si è consolidata in questa prospettiva. Perchè tutto è cominciato negli anni '80 con le ferrovie dello stato poi l'Enav, . . . anche la 145, che qualcuno ha tentato di interpretare come riscoperta della natura pubblica del rapporto, non ha portato a questo aspetto. Quello che voglio dire è solo una cosa, da amico, il problema non è quello di recuperare quella forma di carriera, è quello di ricercare il riconoscimento di una particolare categoria professionale di una particolare area, di cercare, e sarà difficile, di arrivare ad un contratto collettivo che consenta di operare questa rivendicazione, di far sì - questo è il punto essenziale - che oggi nel pubblico impiego ci sia quella forma di frammentazione è rimasto il verticale nel contratto collettivo e non nella carriera. Nello stato e negli enti pubblici, probabilmente, è il caso di eliminare il verticale anche nell'altro senso, questa è la verità, mentre quello che mi sembra giusto, perchè oltretutto se voi volete, lì avete il conforto di un sistema costituzionale . . . se richiamate l'art. 36 della Costituzione . . . bisogna ritagliare queste figure, gli spunti ci sono, avrete difficoltà sul piano delle relazioni sindacali, molto dipenderà dalla direttiva, indicazioni legislative ce ne sono anche perchè la stessa copertura deve portare a certe conseguenze.

TERMINE DEI LAVORI

VICEDIRIGENZA: CONTRATTO SEPARATO.

Relatore: Stefano Morzilli – Capo Segreteria Tecnica della CONFEDIR

La figura del funzionario direttivo

Nonostante l'abolizione delle carriere operata, dagli anni ottanta, nelle pubbliche amministrazioni – ricordiamo la legge 312/1980 per lo Stato - il termine “funzionario direttivo” mantiene ancora un preciso significato in quanto indica il funzionario che, possedendo un'elevata professionalità, svolge compiti di alta qualificazione, condotti con notevole autonomia operativa e gestionale ed assumendosi ampie responsabilità.

L'accesso alle qualifiche direttive avveniva – nel rispetto delle norme costituzionali e nell'interesse dell'intera collettività – tramite concorsi pubblici per partecipare ai quali era necessario almeno il possesso del diploma di laurea.

Esistevano, naturalmente alcune eccezioni negli Enti non statali e, persino nello Stato, si costituirono alcune “carriere speciali” per funzionari non laureati che, vantando una elevata anzianità di servizio ed avendo raggiunto il grado apicale della carriera di concetto, potevano partecipare agli stessi concorsi per laureati – con le stesse prove d'esame – pur in carenza di titolo culturale.

La carriera direttiva di una volta, com'è noto, iniziava con una qualifica di ingresso, attribuita al neo vincitore di concorso, si sviluppava su diversi gradi che venivano raggiunti tramite promozioni e - più recentemente - per concorso interno fino a giungere alle qualifiche più elevate (oggi corrispondenti alla dirigenza) fino ai massimi gradi di direttore generale.

Qualifiche funzioni e responsabilità

Con l'introduzione delle “qualifiche funzionali” sono state abolite le carriere ed i cosiddetti “gradi” ma non si tenne in considerazione, all'epoca, che ad ogni “grado” corrispondeva una ben precisa responsabilità legata ai compiti affidati. Questo collegamento tra qualifica e responsabilità è andato perduto con l'introduzione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali, in quanto ad un dipendente di VII qualifica funzionale (per esempio) veniva chiesto di svolgere determinate funzioni a prescindere dalla carriera di provenienza, dall'esperienza e dal titolo di studio.

Con la successiva introduzione delle aree funzionali interne ai contratti, addirittura, si è persa persino la possibilità di distinguere la posizione giuridica tra i diversi “ex-livelli”.

Questa situazione rappresenta una grave contraddizione per la corretta funzionalità della Pubblica Amministrazione e per la corretta ed imparziale produzione dei servizi ai cittadini ed alle imprese. Non si tratta, infatti, di un mero problema di visibilità della categoria dei funzionari direttivi, bensì di un vero e proprio problema ordinamentale che si riflette sulla capacità di tutte le amministrazioni pubbliche a svolgere in modo completo la propria missione nell'interesse della collettività.

I funzionari direttivi, infatti, rappresentano la struttura portante delle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento dei servizi pubblici, in quanto le funzioni dirigenziali sono sempre più indirizzate verso la gestione di decisioni complesse, lasciando responsabilità di direzione e coordinamento ad un livello immediatamente inferiore di predirigenza. Tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali, stanno contraendo gli organici della dirigenza, anche per questa ragione.

I funzionari direttivi, che costituiscono quest'area predirigenziale, svolgono compiti che prevedono ampia autonomia decisionale, elevata professionalità e assunzione diretta di

responsabilità. Non si deve pensare solo ai funzionari statali, ma anche e soprattutto ai dipendenti delle amministrazioni non statali dove il funzionario è responsabile di attività di direzione e gestione anche notevoli. Basti pensare ai Comuni con 5 o 6 mila abitanti dove non è prevista la figura del dirigente ed il funzionario direttivo è responsabile dell'Amministrazione. In questo caso, pur assumendosi le medesime responsabilità del collega dirigente che è a capo dell'Amministrazione del vicino Comune di 10 mila abitanti, egli non solo ha una retribuzione inferiore e vincoli di lavoro maggiori ma soffre anche di un disagio particolare dovendo gestire le relazioni sindacali nei confronti di organizzazioni che decidono anche del suo destino, in termini di retribuzione accessoria, posizioni organizzative e tutte le altre materie oggetto della contrattazione decentrata.

Quest'ultimo fatto rappresenta una gravissima contraddizione interna alla pubblica amministrazione che lascia i funzionari direttivi ostaggio delle organizzazioni sindacali generaliste che dispongono, tramite gli strumenti della contrattazione decentrata, del loro orario, della loro retribuzione, del loro sviluppo di carriera, ecc. Ciò mina, evidentemente, lo spirito di imparzialità e correttezza con il quale il funzionario gestisce l'ufficio e con il quale collabora alla gestione dell'ufficio centrale affidato al dirigente. Il tutto incide, chiaramente, sul servizio al cittadino che desidera, al contrario, un'amministrazione scevra da vincoli e condizionamenti politici e sindacali.

L'anomalia sopra descritta non è una situazione eventuale o eccezionale, ma riguarda tutti gli uffici non dirigenziali - o dirigenziali ma diretti più o meno temporaneamente da un funzionario direttivo - sia delle amministrazioni centrali che periferiche e ciò accade in diversi ministeri, nelle agenzie fiscali, nelle agenzie dell'INPS e di altri enti nazionali, nei comuni e negli enti locali soprattutto di dimensioni minori e così via.

Ruolo e compiti del funzionario direttivo

Da qui, la necessità che, per l'area predirigenziale dei funzionari direttivi, si prevedesse un contratto separato rispetto a quello realizzato per la totalità del personale. Questa ipotesi ha preso sempre maggiore consistenza in quanto, come già accennato, il ruolo del funzionario direttivo è divenuto sempre più collegato con quello del dirigente: oltre a svolgere un identico compito nel caso di direzione di uffici anche a rilevanza esterna ma non riservati al dirigente, infatti, il funzionario direttivo dirige anche uffici di natura dirigenziale spesso senza averne alcun riconoscimento contrattuale (non solo economico); ad esso, inoltre, sono affidati compiti relevantissimi quali:

- realizzare una costante e diretta collaborazione con la dirigenza, anche di vertice, e con altri soggetti (magistrati, diplomatici, soggetti politici, ecc.) per lo svolgimento di istruttorie tecniche ed amministrative di particolare complessità e difficoltà;
- partecipare a commissioni ed organismi inter-amministrazione ed internazionali in rappresentanza della propria amministrazione (frequentissimi i casi di funzionari direttivi direttamente impegnati nelle relazioni con Bruxelles);
- svolgere attività professionali di particolare rilevanza: basti pensare agli ingegneri dei Vigili del Fuoco, agli ingegneri, architetti, chimici, geologi, ed altri impegnati nei lavori pubblici e nell'ambiente; e questo non solo nelle amministrazioni ministeriali ma anche delle Regioni e degli Enti locali; da notare che analoghi professionisti che svolgono identiche attività nell'ambito del Servizio sanitario nazionale sono destinatari di un contratto separato nell'ambito della dirigenza pubblica.

Infine deve prendersi in considerazione anche la funzione che ha dato, a torto o a ragione, la massima visibilità della categoria sino al punto da indurre una serie di interventi del Legislatore: la Vicedirigenza.

La Vicedirigenza e le contraddizioni di un contratto unico di comparto

E' di tutta evidenza che il termine Vicedirigenza viene oggi utilizzato in modo improprio per indicare la categoria dei funzionari direttivi o, quanto meno, una parte di essa che sarebbe più corretto individuare con il termine di "Predirigenza" anche per non fare confusione tra una qualifica ed una funzione..

Per quest'area predirigenziale, comunque definita oggi come vicedirigenza, la CONFEDIR ha sempre chiesto, da quando sono state abolite le carriere, un contratto di lavoro separato da quello del rimanente personale: un contratto autonomo oppure un contratto in comune con la dirigenza, pur se a budget separato.

Le ragioni di tale richiesta sono tanto evidenti quanto sostanziali: il tipo di lavoro dei funzionari direttivi, in termini di incarichi e responsabilità e quindi l'insieme complessivo dei diritti e dei doveri è molto simile all'insieme dei diritti e dei doveri dei dirigenti che all'insieme dei diritti e dei doveri degli operai e degli impiegati. In altre parole: gli istituti giuridici che utilizzano i contratti collettivi di lavoro generalisti non sono idonei a regolare il rapporto di lavoro dei funzionari direttivi, a tale scopo si adattano molto meglio gli istituti giuridici contenuti nei contratti di lavoro della dirigenza. Ci si riferisce, ad esempio, alla struttura della retribuzione (base, posizione e risultato anziché base e produttività), al tempo di lavoro, alla copertura assicurativa, alle procedure di conferimento e revoca degli incarichi.

Questo, per il semplice motivo che il lavoro dei funzionari è molto più simile a quello dei dirigenti piuttosto che a quello degli impiegati; ed ogni giorno che passa questo è più evidente a seguito del trasferimento di competenze e responsabilità dal livello dirigenziale a quello predirigenziale.

Gli effetti collaterali delle riqualificazioni

La necessità di realizzare un contratto separato per la Vicedirigenza oggi rappresenta una emergenza vera e propria: le riqualificazioni introdotte con i contratti nazionali e gestite dalle contrattazioni decentrate hanno dato luogo, infatti, alla ennesima levitazione storica dei livelli.

Abbiamo assistito a moltitudini di impiegati che già, in alcuni casi, beneficiari di precedenti passaggi di livello, hanno occupato le qualifiche apicali previste dal loro contratto raggiungendo - dal punto di vista economico - colleghi direttivi ai quali però sono affidati i compiti di maggiore responsabilità ed onerosità.

Stiamo parlando dei meccanismi di riqualificazione che la Corte Costituzionale ha più volte bocciato con proprie chiarissime sentenze (ad esempio la n.1 del 1999 e la n. 194 del 2002).

D'altro canto, non sarebbe stato necessario rivolgersi alla Corte Costituzionale se si fosse pensato che meccanismi di passaggio di qualifica così poco selettivi non potevano essere idonei per formare un funzionario in grado di svolgere i compiti previsti dall'ordinamento assumendosi le conseguenti responsabilità personali e professionali. I risultati sono sotto gli occhi di tutti nel momento in cui il cittadino ha un contatto diretto con un funzionario pubblico: la capacità di comprendere le problematiche del cittadino, di consigliarlo, di indirizzarlo o di risolvergli il problema è legata alla preparazione ed alla capacità professionale del funzionario.

Per comprendere questo punto è sufficiente analizzare i dati che il Ministero dell'Economia e delle Finanze pubblica periodicamente sul "Conto Annuale", una piccola indagine lascia emergere che i livelli di ingresso delle categorie direttive, dove si inseriscono i funzionari laureati neo assunti, hanno avuto, negli ultimissimi anni, un discreto incremento di popolazione ma è drammaticamente diminuita, nello stesso momento, la percentuale dei funzionari in possesso del diploma di laurea, requisito teoricamente indispensabile per occupare quel posto.

Questo significa che il ruolo dei dipendenti pubblici di elevata qualifica, protagonisti della vita delle amministrazioni centrali e periferiche e cardine della qualità e dell'imparzialità

dell'azione che la pubblica amministrazione rivolge alla collettività, ha subito negli ultimi anni un drammatico impoverimento culturale e, di conseguenza, professionale.

Tale gravissimo evento è stato determinato da una serie di fattori tutti legati alla scarsa considerazione che negli ultimi venti anni si è avuta nei confronti dei funzionari direttivi la cui professionalità è stata e continua ad essere soffocata dalla natura massimalista dei contratti collettivi di lavoro non solo in termini economici, ma soprattutto in termini di reale possibilità di svolgere un lavoro adeguato al proprio titolo ed alle proprie capacità e potenzialità professionali.

Il risultato ultimo delle scelte che il Governo ha realizzato assieme ai sindacati generalisti si concretizza nei corsi di riqualificazione che, nonostante ripetute e chiarissime sentenze della Corte Costituzionale, continuano ad essere programmati, svolti ed infine sanati subito dopo le inevitabili censure del Giudice del Lavoro e del Giudice Amministrativo.

Per tutte queste ragioni si rende necessario che ai funzionari direttivi pubblici o, quantomeno, a quella parte di funzionari direttivi ai quali oggi è riconosciuto lo status di vicedirigente, sia applicato un contratto di lavoro separato e distinto da quello del rimanente personale che, prima dell'introduzione delle qualifiche funzionali omogeneizzanti, veniva inserito nella carriera di concetto, nella carriera ausiliaria e nella carriera operaia.

Situazioni analoghe nel pubblico impiego

Questa esigenza si coordina con l'analogha esigenza di riconoscere ad altre categorie di dipendenti pubblici, aventi elevata professionalità, il diritto ad avere una propria rappresentanza non solo nelle sedi di dibattito politico e culturale ma anche in quelle contrattuali.

Ci si riferisce, ad esempio, ai Ricercatori e Tecnologi del CNR e degli altri Enti pubblici di ricerca il cui diritto ad una specifica rappresentanza venne stabilito dal d.lgs 29/1993 (vedasi il secondo comma dell'art.15) fin dalla sua prima versione, quando si confermò la natura dirigenziale del rapporto di lavoro di tali professionisti. Nonostante diverse pronunce giurisprudenziali di conferma, questa categoria di professionisti è stata reinserita a forza nei contratti di comparto non dirigenziale equiparando sostanzialmente un ricercatore con laurea e dottorato ad un quadro impiegatizio.

Ci si riferisce, ancora, ai giornalisti degli Uffici Stampa delle pubbliche amministrazioni ai quali, nonostante una chiara e specifica previsione normativa, viene negata la possibilità di tipicizzare il proprio profilo professionale tramite un accordo sindacale sottoscritto anche dal proprio specifico sindacato, la Federazione Nazionale della Stampa Italiana.

Questo significa, evidentemente, che il sistema complessivo delle regole sulla rappresentanza e rappresentatività nel pubblico impiego non è idoneo a far svolgere alle categorie di maggior titolo professionale le attività che per esse prevede la Costituzione e la legge dello Stato italiano.

D'altro canto gli stessi medici del Servizio sanitario nazionale, per ottenere il diritto ad una propria specifica rappresentanza, sono stati costretti a rivendicare per se stessi un ruolo dirigenziale che, in realtà, è anomalo. Solo in questo modo il contratto di lavoro dei medici, essendo definiti dirigenti, viene negoziato dalle organizzazioni rappresentanti i medici stessi perché i dirigenti hanno un contratto separato rispetto al rimanente personale.

Nel caso in cui i medici fossero stati definiti dei professionisti pubblici, ancorchè di elevatissima specializzazione, avrebbero avuto lo stesso contratto di tutto il rimanente personale sanitario ed impiegato, contrattato dalle organizzazioni generaliste che possono vantare, evidentemente, un maggior numero totale di iscritti e quindi una maggiore rappresentatività numerica.

Un segnale di cambiamento, tuttavia, è stato già dato: la legge 252/2004 che dispone la rivisitazione del rapporto di lavoro dei Vigili del fuoco restituendo ad essi una forte impronta pubblicistica – e già questo rappresenta un evento positivo -, prevede che gli accordi sindacali

relativi ad alcuni istituti normativi ed economici del personale siano riferiti a due distinti settori: uno per i dirigenti ed i funzionari direttivi ed un altro per il rimanente personale.

Tale importantissimo passo in avanti è stato possibile soltanto perché il compito dei dirigenti e dei funzionari direttivi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco è di tale rilevanza e di tale immediato riconoscimento da parte delle Istituzioni e dei cittadini, che una diversa organizzazione non sarebbe stata giustificabile in nessun modo.

Nelle altre amministrazioni pubbliche, non solo statali, la rilevanza del ruolo dei funzionari direttivi e lo strettissimo coordinamento con i dirigenti non ha un impatto altrettanto pubblico ed evidente e, quindi, si stenta a riconoscerlo.

L'applicazione dell'articolo 17 bis del d.lgs 165/2001

L'art.17 bis del d.lgs 165/2001 individua per la vicedirigenza un'area separata ma, in prima lettura, il testo legislativo non appare chiarissimo in quanto sembra in contrasto con altri articoli del medesimo decreto e, in particolare, con l'art.40.

La questione sostanziale è comprendere se il Legislatore intendesse prevedere, per la vicedirigenza, un'area contrattuale separata oppure un'area funzionale separata dalle altre ma inserita nel medesimo contratto di comparto.

In realtà, nonostante un testo piuttosto involuto, la volontà di realizzare un contratto separato è chiaramente indicata da due fattori:

- anzitutto, l'intenzione esplicita del Legislatore: si legge infatti nei verbali degli atti parlamentari che i parlamentari della maggioranza ed il rappresentante del Governo si riferiscono ad un'area contrattuale per i vicedirigenti al fine di riconoscere loro il diritto ad una specifica rappresentanza, mentre i parlamentari dell'opposizione preannunciano voto contrario perché non condividono l'introduzione di una nuova area contrattuale; la Commissione Bilancio della Camera, inoltre, non approva l'articolo in quanto non risulta esserci la previsione di spesa determinata dalla nuova area contrattuale;
- in secondo luogo, una diversa interpretazione costituirebbe una violazione dello stesso d.lgs 165/2001 nei suoi articoli cardine, in quanto la costruzione di un contratto collettivo non può che essere lasciato alle parti ed il Legislatore non può entrare nel merito della sua composizione ma può solo intervenire sullo scenario strategico dei diversi ambiti contrattuali come ha fatto, ad esempio, con la legge 251/2000 che ha individuato la figura del "dirigente del servizio infermieristico" facendo sì che a tali figure (gli infermieri apicali) si applicasse il contratto di lavoro della dirigenza anziché quello del rimanente personale del SSN; oppure come ha fatto con la stessa legge 145/2002 che ha ricondotto nell'area dirigenziale i Professionisti degli Enti pubblici non economici ed anche i Ricercatori degli Enti di ricerca (salvo successivo ripensamento realizzato con la legge finanziaria del 2005).

Per applicare correttamente la norma, quindi, appare indispensabile individuare le organizzazioni rappresentative della Vicedirigenza al fine di poter avviare, con esse, le relative operazioni contrattuali. Tale individuazione è di competenza dell'ARAN, che la realizza tramite una specifica rilevazione delle deleghe rilasciate dai Vicedirigenti alle diverse organizzazioni sindacali.

L'ARAN, tuttavia, deve ricevere una specifica direttiva da parte del Ministro della Funzione Pubblica anche e soprattutto in quanto il testo legislativo potrebbe dare luogo a dubbi interpretativi.

Contemporaneamente, lo stesso Ministro della Funzione Pubblica deve individuare, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, le qualifiche che, nelle amministrazioni non ministeriali, sono equivalenti a quelle C2 e C3 del comparto Ministeri.

Purtroppo, questi semplici adempimenti non sono ancora stati realizzati e potrebbe rendersi necessario un ulteriore intervento del Legislatore.

La vicedirigenza e l'ordinamento della P.A.

Relatore: Giancarlo Barra – Segretario Generale della DIRPUBBLICA

È necessario soffermarsi sul significato intrinseco del nuovo istituto introdotto, molto timidamente, dal legislatore con la legge 15 luglio 2002, n. 145 (articolo 7, comma 3) e recentemente modificato, nel senso voluto da questo sindacato, dall'art. 14-octies del decreto legge L. 30 giugno 2005, n. 115, costituendola come area separata di contrattazione. È interesse di CONFEDIR/DIRPUBBLICA dare la spiegazione, la più esauriente possibile, sulle ragioni della genesi del concetto di vicedirigenza e sulle motivazioni di una richiesta tanto forte che è riuscita a vincere (*fino a questo momento*) la timidezza del legislatore e la contrarietà di alcune parti sociali. Il concetto di vicedirigenza nasce, in casa “*Dirstat-Finanze*” (ora DIRPUBBLICA) a metà degli anni '80 quando il “*diritto alla carriera*” era già un bene perduto e quando, appunto, la “*carriera direttiva, dal consigliere all'ispettore generale*” era già stata spezzata in due monconi. Da questo momento e in tali condizioni viene concepita la vicedirigenza! E su questa idea, la “*Dirstat-Finanze*” (ora DIRPUBBLICA) ha mantenuta salda la propria posizione sostenendo che si dovevano riaprire le carriere per tutto il Personale e ripristinare una connessione fra funzionari e dirigenti. Poi sopravvennero la privatizzazione e lo spoils-system ed a quelle primarie esigenze se ne aggiunse un'altra: **rendere autonoma ed autorevole la dirigenza**. Per questo si pensò alla costituzione di un organo di autogoverno, di cui il “*Comitato dei Garanti*” ex articolo 22 del decreto legislativo 165/2001 non ne costituisce neppure la brutta copia. Su queste basi CONFEDIR/DIRPUBBLICA fonda oggi la sua concezione di vicedirigenza i cui elementi sono riscontrabili, sebbene in embrione, nell'attuale impianto legislativo. Bisogna, quindi, fare chiarezza su questo modello sindacale, stabilendo subito cosa non è, né deve mai essere la vicedirigenza. Da quanto già affermato, quindi, non stiamo parlando di un premio di consolazione per un insieme di funzionari anziani e/o di grado elevato che non hanno vinto un concorso per la dirigenza o non hanno avuto modo di parteciparvi; neppure si può sostenere che si tratti di una contromisura “*ad hoc*” ai pasticci creati dai “*corsi di riqualificazione*”; né è una nuova versione di ruolo ad esaurimento. Nella formulazione legislativa queste componenti negative sono esorcizzate da quella dose infinitesimale ma esistente, di **dinamicità**, contenuta nella frase: “*...in sede di prima applicazione...*”, di cui al primo comma dell'articolo 17/bis del d.lgs 165/2001. È un piccolo germe in attesa di crescita.

La “dinamicità” è, infatti, il fattore qualificante della vicedirigenza, ciò che deve essere osservato e messo in luce, perché è l'unico elemento capace di rimettere in moto l'apparato pubblico. Tanto siamo convinti di questo da sostenere che una vicedirigenza non dinamica è da respingere in quanto inutile, anzi dannosa. Ed infatti, “*Dirstat-Finanze*” (ora DIRPUBBLICA), già dal 1996 aveva sostituito la denominazione di “*vicedirigenza*” con quella di “**PREDIRIGENZA**” (vedi ITALIA OGGI del 26/10/1996, pagina 34) maggiormente consona alla propria idea di riforma dinamica di tutto l'ordinamento del Personale pubblico. Del resto, una vicedirigenza intesa come “**Area D, oppure E o F**” sarebbe l'ennesima e inaccettabile beffa che il sistema *privatocratico* è capace di generare. Quindi, dicendola al contrario, il dinamismo vicedirigenziale (o meglio, predirigenziale) è l'antitesi ai guasti della privatizzazione, è una ripubblicizzazione “*in nuce*” del rapporto di lavoro. Un qualcosa, quindi, di estremamente necessario perché **la privatizzazione del rapporto di lavoro**, così come prodotta dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, **ha dimostrato la propria incapacità a rendere moralmente soddisfacente il rapporto di lavoro pubblico e come immediata conseguenza a raggiungere la “efficienza” (meglio: “il Buon Andamento”) delle strutture!** Come non si può essere più chiari quando questo sistema ha

sostituito le carriere (che nessuno mai aveva dichiarato incostituzionali) con le riqualificazioni¹ brutte nel nome e incostituzionali due volte²; i concorsi agli incarichi di fatto (siano essi interni, siano essi esterni); l'autorevolezza dei vertici amministrativi alla soggezione politica di tutta la dirigenza. Ma il prodotto più inquietante è senza dubbio quello che da ultimo ha visto la luce: **l'incertezza della giurisdizione!** Oggi un cittadino italiano che lavora nella pubblica amministrazione non ha la certezza (per numerose questioni) su quale sia il suo giudice naturale (Quello civile? Quello amministrativo?) con la conseguenza di vedersi sottratta una tutela garantita dalla Costituzione e, possiamo ben dire, irrinunciabile da un elementare punto di vista etico. Altro che imparzialità! Altro che serenità nell'esercizio di pubbliche funzioni! In altre parole la privatizzazione del pubblico impiego anticipa ed esplora un cammino di revisione forzata della Costituzione che, per ben altro, sta riducendo (vedi la riforma del Titolo V, vedi la cosiddetta "devolution" in atto) la nostra Carta fondamentale ad un qualcosa di molto meno dello Statuto albertino. Ecco, quindi, in quale contesto si pone oggi la vicedirigenza.

Ma c'è un'altra componente che gioca un ruolo fondamentale nel funzionamento della "trappola del pubblico impiego", cui la vicedirigenza costituisce un elemento di contrasto; questa componente è **l'oligarchia sindacale**. Non a caso, è proprio l'oligarchia sindacale (avendo avvertito il pericolo della controriforma) ad essere ostile e minacciosa nei confronti della vicedirigenza. Il decreto legislativo 29/93 ha costruito, infatti, attorno alle centrali sindacali di grandi dimensioni, uno steccato che le rende inattaccabili dalla concorrenza assicurando, alla controparte pubblica, un interlocutore stabile e sedato (da una buona remunerazione in termini di distacchi e permessi sindacali retribuiti, di gestione di patronati e caf) ma anche padrone del campo nelle contrattazioni decentrate. Risparmiando all'uditorio tutti gli innumerevoli passaggi normativi e contrattuali ci limitiamo a descrivere solo alcuni degli aspetti che rendono l'ordinamento sindacale italiano nel settore pubblico un qualcosa molto simile al "paese dei balocchi" di collodiana memoria. Basti dire che, in barba agli articoli 39 e 40 della Costituzione, ed allo stesso Statuto dei Lavoratori, ad un'organizzazione sindacale nascente e/o non rientrante nei parametri (su misura) della cosiddetta "maggiore rappresentatività" non le è riconosciuta alcuna libertà fondamentale (rispetto alle crapule dei sindacati maggiormente rappresentativi); **NO**, infatti, al diritto di affissione nei luoghi di lavoro; **NO** al diritto di assemblea; **NO** ai permessi sindacali non retribuiti (quelli pagati, cioè, con le proprie risorse); **NO**, dunque, al diritto di esistere. Ma prima o poi nel "paese dei balocchi" maturano orecchie e code di ciuco.

Ed è quanto sta accadendo nel Paese dove l'economia privata, non assistita da una Pubblica Amministrazione forte, imparziale e autorevole, è abbandonata al vortice senza freno del profitto, con catastrofiche conseguenze. Amiamo dire che il "caso Parmalat" (e così gli altri casi simili) è **assenza di P.A.** - E da questo punto in poi si può incontrare un filone tematico veramente troppo distante dal concetto di vicedirigenza, con il rischio di uscire davvero fuori tema. Qui ci basta esprimere un pensiero: la P.A. disegnata dalla Costituzione Italiana è la componente etica dello Stato.

Conclusioni. In questo contesto la vicedirigenza costituisce l'inizio di una controriforma, intesa proprio come un fenomeno che vede, a monte, un'eresia (quella sfrenata della privatizzazione). Intendiamo, dunque, una **Vicedirigenza** come legittima speranza di carriera (improbabile quanto si vuole, ma possibile), come emblema di un ordinamento forte (predisposto a tutela del pubblico impiego e non a suo danno), come grembo materno di una dirigenza competente e giusta (non più un braccio del potere politico). E se avverrà mai questo grande sommovimento

¹ Riqualificazione è come rieducazione, riformazione, riconversione, riabilitazione e di tutto ciò che possa far pensare a qualcuno che è incapace e/o moralmente deviato che deve recuperarsi.

² Sentenze della Corte Costituzionale n. 1/1999 e n. 194/2002.

anche la partecipazione ai sindacati sarà ricondotta in un contesto democratico e civile ove alle minoranze sarà dato modo di esprimersi e progredire.

APPENDICE. Lo strano caso delle Agenzie Fiscali. Esso s’inserisce fra le tante situazioni anomale presenti nelle pubbliche amministrazioni italiane. Le Agenzie fiscali hanno già espresso un rifiuto all’applicazione della vicedirigenza, citiamo la circolare n. 10 del 4 maggio 2005, dell’Agenzia del Territorio e le numerose mancate conciliazioni verificatesi in altrettanti Uffici Provinciali del Lavoro. Il Dipartimento della Funzione pubblica, però, con la nota 18521/85/1.2.3 del 13 maggio 2005 aveva chiesto alle Agenzie del Territorio, delle Dogane e delle Entrate di effettuare il “*censimento*” dei propri vicedirigenti, entro una data fissa: **il 3 giugno 2005**. Ad oggi, ci risulta che solo l’Agenzia delle Entrate non abbia dato esito a detta richiesta. In essa, infatti, più che nelle altre agenzie, si manifesta il fenomeno degli incarichi dirigenziali “*extra ordinem*”, assegnati addirittura contro le regole del proprio statuto. Si tratta di oltre 400 posizioni attribuite a non dirigenti, contro circa i 200 casi dell’Agenzia delle Dogane e i meno di 100 dell’Agenzia del Territorio. Questa situazione, che mostra la mancanza di volontà d’instaurare procedure concorsuali legittime (ed inattaccabili dai ricorsi giurisdizionali) per il reclutamento dei dirigenti, è pericolosissima, soprattutto in termini d’imparzialità dell’azione tributaria. A fronte di ciò, il Personale dell’Agenzia delle Entrate ha risposto con un ricorso collettivo al TAR LAZIO di 151 dirigenti e funzionari di tutte le regioni (dalla Valle d’Aosta alla Sicilia), attraverso quella che è stata definita “*l’azione dei 150*” mossa non da una ragione economica (nulla deriverà, in termini retributivi, ai ricorrenti da una loro eventuale vittoria), bensì da una motivazione etica. Oggi, 151 elettori italiani attendono, dal Ministro della Funzione Pubblica una risposta politica alla loro azione, anche se essa riveste la forma del ricorso giurisdizionale. La vicedirigenza nelle Agenzie Fiscali, fra le quali includere nuovamente l’Agenzia del Demanio, è la soluzione a questo “*strano caso*” che deve essere risolto unitamente a tutte le altre realtà diverse dai “*ministeri*”: Università, Enti di ricerca, Parastato, Enti nazionali di cui all’articolo 70 del d.lgs 165/2001 come pure scuola, regioni, enti locali e sanità.

**Estratto dai verbali degli atti parlamentari
relativi al dibattito che ha condotto all'approvazione della Legge 145/2002
sono riportate le parti che si riferiscono alla Vicedirigenza,
con particolare riferimento alla natura dell'area contrattuale**

CAMERA DEI DEPUTATI

I Commissione - Resoconto di mercoledì 17 ottobre 2001

Pag. 10

SEDE REFERENTE

Mercoledì 17 ottobre 2001. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Interviene il ministro per la funzione pubblica, Franco Frattini.

La seduta comincia alle 14.25.

Riordino della dirigenza statale.

C. 1696 Governo.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame.

Antonio ORICCHIO (FI), relatore, illustra il contenuto del provvedimento, che interviene in un settore di fondamentale importanza, in ordine al quale, soprattutto negli ultimi anni, si sono registrati diversi interventi normativi

.....

L'articolo 3, comma 3, introduce nel decreto legislativo n. 165 del 2001 un nuovo articolo, il 17-bis (che segue l'articolo 17, il quale disciplina le funzioni dei dirigenti), volto a stabilire che la contrattazione collettiva può disciplinare un'apposita

Pag. 18

area contrattuale riservata alla vicedirigenza e determinarne la retribuzione tabellare.

La stessa norma dispone che nell'area in esame, qualora venga istituita, deve essere inquadrato il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3 del comparto ministeri e quello avente qualifica equivalente degli altri comparti del pubblico impiego.

La norma in commento prevede infine che i dirigenti possano delegare parte delle proprie funzioni ai vicedirigenti.

Attualmente il personale non dirigente del comparto ministeri è accorpato, in base all'articolo 13 del CCNL del 16 febbraio 1999, in tre aree: area A, che comprende i lavoratori precedentemente inquadrati nei livelli dal I al III; area B, che comprende i lavoratori precedentemente inquadrati nei livelli dal IV al VI; area C, che comprende i lavoratori precedentemente inquadrati nei livelli dal VII al IX.

Inizialmente, i livelli individuati per il personale civile dello Stato dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, erano otto; all'VIII qualifica funzionale è attribuito l'espletamento di attività con specializzazione professionale o con eventuale responsabilità esterna.

La nona qualifica funzionale è stata introdotta con l'articolo 2 del decreto-legge 28 gennaio 1986, n.

9, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1986, n. 78. Ad essa può accedere, nel limite del 50 per cento della dotazione organica dell'ottava qualifica funzionale, il personale della ex carriera direttiva che rivesta particolari posizioni. L'individuazione delle modalità di accesso e delle funzioni proprie della nona qualifica è stata effettuata con il decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 266, recante norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 marzo 1987 concernente il comparto del personale dipendente dai Ministeri.

L'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica già prevede che il personale appartenente alla IX qualifica funzionale possa espletare, oltre che funzioni di collaborazione diretta con i dirigenti, anche funzioni di sostituzione reggenza delle attività dirigenziali, in qualche modo prefigurando una fascia «predirigenziale».

La disposizione in esame, nel consentire alla contrattazione collettiva la facoltà di istituire un'area predirigenziale per i livelli apicali delle qualifiche funzionali tiene dunque conto di un orientamento da lungo tempo presente in seno alle organizzazioni sindacali e già parzialmente in nuce nella individuazione delle funzioni espletate dal personale di VIII e IX qualifica funzionale.

CAMERA DEI DEPUTATI

I Commissione - Resoconto di mercoledì 28 novembre 2001

TESTO AGGIORNATO AL 28 GENNAIO 2002

Pag. 203

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Mercoledì 28 novembre 2001. - Presidenza del presidente Pierantonio ZANETTIN.

La seduta comincia alle 14.05.

Pag. 204

SEDE REFERENTE

Mercoledì 28 novembre 2001. - Presidenza del presidente Donato BRUNO, indi del vicepresidente Gianclaudio BRESSA. - Intervengono il ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza Franco Frattini e il sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza Learco Saporito.

La seduta comincia alle 14.40.

Riordino della dirigenza statale.

C. 1696 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio - Abbinamento della proposta di legge C. 978 - Adozione del testo base).

Gianclaudio BRESSA (MARGH-U) ritiene che il disegno di legge in esame attui una sostanziale «controriforma», rispetto al disegno organico delineato nella precedente

Pag. 207

legislatura. Si riserva pertanto di presentare una relazione di minoranza, al fine di favorire un confronto su un'ipotesi radicalmente alternativa.

Ritiene che il testo in esame comporti un ritorno alla pubblicizzazione del rapporto di lavoro, impedendo che il dirigente eserciti con autonomia la sua professionalità e che la sua capacità venga misurata sugli effettivi poteri gestionali e di direzione.

Osserva che per il conferimento degli incarichi di funzioni dirigenziali non viene considerata la valutazione dei risultati conseguiti in precedenza e viene ignorato il criterio della rotazione degli incarichi, ampliando gli elementi di discrezionalità ed attenuando fortemente la distinzione tra politica e amministrazione.

La normativa nel suo complesso contraddice l'orientamento espresso dallo stesso Presidente del Consiglio in una recente direttiva, nella quale si fa riferimento alla responsabilizzazione della dirigenza rispetto ai risultati dell'attività valutata sulla base di criteri il più possibile oggettivi.

Ribadite le perplessità precedentemente manifestate sui profili finanziari della previsione riguardante l'istituzione di un'apposita area contrattuale della vicedirigenza, esprime alcune osservazioni in merito alla legittimità costituzionale del disegno di legge.

.....

Pag 208

Il ministro Franco FRATTINI, ringraziato il relatore, dichiara di considerare la presentazione di una relazione di minoranza uno strumento utile a favorire un confronto delle diverse posizioni sul merito.

Precisa che il disegno di legge prende le mosse da una ricognizione del funzionamento del sistema riguardante la dirigenza statale, che ha evidenziato alcune lacune, soprattutto rispetto alla mancata individuazione di criteri misurabili per la valutazione del risultato. Il disegno di legge rappresenta quindi il tentativo di migliorare il meccanismo di assegnazione degli obiettivi e di valutazione dei risultati.

Con riferimento al presunto obiettivo di attuare una «controriforma», osserva che l'individuazione della missione del dirigente pubblico non può essere oggetto di contrattazione, rientrando piuttosto nell'atto unilaterale proprio di chi ha la responsabilità politica.

Evidenzia quindi come importante elemento di innovazione la disciplina volta a favorire l'osmosi tra il settore pubblico e il privato, nonché tra gli organismi nazionali e internazionali.

Individua la *ratio* delle norme sulla vicedirigenza nella volontà di introdurre elementi di flessibilizzazione all'interno della cornice contrattuale, prevedendo la possibilità di definire all'interno di ciascun comparto le specificità delle diverse professioni.

Espressa la preoccupazione del Governo di non incidere su materie di competenza degli enti territoriali, relativamente all'emendamento D'Alia 1.54, invita ad una riflessione sull'opportunità di intervenire su materie già rimesse alla competenza degli enti locali.

CAMERA DEI DEPUTATI Commissione BILANCIO

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 17 gennaio 2002. - Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI. - Intervengono i sottosegretari di Stato per l'economia e le finanze Vito Tanzi e per la funzione pubblica Learco Saporito.

La seduta comincia alle 11.45.

Riordino della dirigenza statale.

C. 1696 Governo (nuovo testo).

(Parere alla I Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione - Parere favorevole con condizioni)

Anche con riferimento all'articolo 3, comma 3 (modificato dalla Commissione di merito), rileva profili problematici in ordine alla quantificazione ed alla copertura degli oneri. In particolare, la norma introduce un nuovo articolo 17-*bis* al decreto legislativo n. 165 del 2001, **volto a stabilire che la contrattazione collettiva disciplini un'apposita area contrattuale riservata alla vicedirigenza e ne determini la retribuzione tabellare corrispondente**; in tale nuova area dovrebbe essere inquadrato il personale laureato appartenente alle posizioni «C2» e «C3» del comparto ministeri, nonché quello avente qualifica equivalente degli altri comparti del pubblico impiego (è anche previsto che i dirigenti possano delegare parte delle proprie funzioni ai vicedirigenti).

.....

Osserva che la quantificazione degli oneri - come evidenziato anche dalla Ragioneria generale dello Stato - è basata su un'ipotesi d'incremento dei livelli retributivi non meglio specificata e che comunque verrà determinata nella prossima tornata contrattuale; segnala sul punto che **i costi complessivi di tale tornata risultano attualmente già definiti e quantificati con esclusivo riferimento alle vigenti aree contrattuali (articolo 16 della legge finanziaria per il 2002) e che pertanto le somme occorrenti per la nuova area contrattuale devono ritenersi aggiuntive** rispetto a quelle previste a legislazione vigente, con conseguente necessità di indicarne la copertura finanziaria. Ritiene inoltre necessario un chiarimento sui criteri adottati per individuare i soggetti appartenenti alle diverse posizioni dei vari comparti.

Angelino ALFANO (FI), *relatore*, formula quindi la seguente proposta di parere:
sul nuovo testo del provvedimento elaborato dalla Commissione di merito:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni, volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione:

all'articolo 1, sia soppresso il comma 3-*bis*;

all'articolo 3, sia soppresso il comma 3;

all'articolo 3, sia soppresso il comma 4.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

La seduta termina alle 11.55.

CAMERA DEI DEPUTATI ASSEMBLEA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 83 del 21/1/2002

Discussione del disegno di legge: Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato (1696) (ore 15,44).

Pag. 7

.....

ANTONIO ORICCHIO, Relatore per la maggioranza. Giova, a tal proposito, evidenziare preliminarmente taluni illuminanti dati sul fenomeno delle nomine avvenute, con modalità alquanto incalzanti, nelle more delle ultime legislature. Risulta accertato, come in atti, che, nel periodo 8 marzo-16 giugno 2001, sono avvenute oltre 100 nomine.

L'articolo 4 è finalizzato a risolvere la questione di tali nomine di fine legislatura e stabilisce dei meccanismi di adeguamento automatici.

Infine, si segnala che negli altri articoli - per i quali mi riporto alla relazione scritta - sono dettate norme di completamento della disciplina e che la Commissione, nella seduta del 17 gennaio 2002 ha esaminato i pareri espressi dalle Commissioni II, III, IV, V, X e XI, dopo aver svolto un'ampia istruttoria dal 17 ottobre sino al 28 novembre 2001. Tra l'altro, in questo periodo, prima della richiesta dei pareri anzidetti, sono state altresì audite varie rappresentanze sindacali.

In particolare, la Commissione, recependo le condizioni espresse dalla V Commissione, ha soppresso il comma 3 dell'originario articolo 3, che era stato tra l'altro modificato nel corso dell'esame in sede referente, che prevedeva l'istituzione di un'apposita area

contrattuale riservata alla vicedirigenza. Sempre al fine di recepire le condizioni espresse dalla V Commissione è stato soppresso anche un comma introdotto nel corso dell'esame in Commissione che disciplinava l'inquadramento in soprannumero nella dirigenza degli ispettori e dei direttori di cui all'articolo 15, comma 1, della legge 9 marzo 1989, n. 88, e degli appartenenti al ruolo ad esaurimento degli ispettori generali e dei direttori di divisione.

Pag. 13

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO FRATTINI, Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza. Signor Presidente, concordo anch'io - probabilmente solo in questo - con

il relatore di minoranza sul fatto che questa importante vicenda, la quale tocca il riordino della dirigenza, permette (come non sempre accade) di confrontare pienamente e nel merito due distinte posizioni per impostazioni e per proposte tra la maggioranza, il Governo che quella maggioranza esprime, e l'opposizione.

Abbiamo riflettuto su un altro tema che, come i colleghi dell'opposizione sanno perfettamente, era stato posto dai colleghi della maggioranza a cui il Governo aveva contribuito per una formulazione compatibile del testo: mi riferisco **all'area della vicedirigenza**.

Si è trattato di un emendamento presentato non dal Governo, bensì dai colleghi della maggioranza, a cui le organizzazioni sindacali generali del pubblico impiego si erano fortemente opposte e sul quale la Commissione bilancio aveva espresso parere contrario per una questione di copertura finanziaria: più precisamente, un emendamento del quale il Governo ha informalmente preso visione e che i colleghi di maggioranza hanno predisposto - sul quale ragioneremo da qui a qualche ora -, che cercherà (spero e credo in modo apprezzabile) di coniugare l'esigenza, posta dall'opposizione e da alcune organizzazioni sindacali, di non disciplinare in maniera compiuta, per legge, materia che è di preponderante competenza

Pag. 15

dell'accordo collettivo, ovvero della disciplina del contratto, con l'altra esigenza, quella rappresentata dalla possibilità che, con legge, si fissi un principio ed un indirizzo, lasciando però arbitro il contratto di fornire compiutezza a quegli indirizzi, attraverso gli strumenti già esistenti ed in vigore. Come sapete, essi sono rappresentati dagli indirizzi del ministro per la funzione pubblica rivolti all'ARAN per la contrattazione.

Ebbene, credo che ricondurre l'area della vicedirigenza ad un quadro di regole, facendo salva la disciplina contrattuale, non neghi però rilevanza alle situazioni di molti lavoratori che esercitano sicuramente funzione surrogatorie e supplenti rispetto a quelle della dirigenza; credo sia importante tenere conto di quelle funzioni ed attività svolte da lavoratori, cui, va detto con onestà, dai banchi dell'opposizione, io stesso avevo dato ascolto, traducendo quelle istanze in emendamenti.

Ebbene, una volta che, dall'opposizione mi trovo a rivestire un incarico di Governo, non dimentico che in quel tempo avevo condiviso tali istanze e credo sia mio dovere cercare di tradurle in una formula che non sia ingiustificatamente invasiva dell'ambito contrattuale, ma non sia totalmente negativa, come i colleghi dell'opposizione, unitamente a qualche organizzazione sindacale, ci chiedevano.

CAMERA DEI DEPUTATI

ASSEMBLEA

Stenografico Aula in corso di seduta

Seduta n. 85 del 23/1/2002

Pag. 45

Passiamo alla votazione degli identici emendamenti Franceschini 4.3 e Mascia 4.6.
Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto, l'onorevole Benedetti Valentini. Ne ha facoltà.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Signor Presidente, anche se mi rendo conto delle gravi difficoltà attraversate per arrivare ad un avviso comune su tale importantissima norma, voglio che resti agli atti quanto la XI Commissione, da me presieduta, ha avuto modo di sottolineare rendendo il suo parere.

Nel primo passaggio del parere si afferma il parere favorevole a condizione che l'istituzione della vice dirigenza, di cui all'articolo 3, comma 3, avvenga con legge, trattandosi di materia ordinamentale, pur potendosi rinviare alla contrattazione le modalità di attuazione.

Il comma 3, con la riformulazione proposta dal ministro Frattini, in effetti, rispetta l'auspicio della XI Commissione; tuttavia, vorrei che rimanesse una **interpretazione autentica della volontà politica del Parlamento e della Camera sul comma 1.**

Intendiamo in tal modo che **la legge provvede ad istituire l'apposita area della vice dirigenza** e, poi, la contrattazione collettiva disciplinerà le modalità ed il trattamento di questo personale altamente qualificato. Non so se sia chiaro il mio pensiero e quello della Commissione, ma è una scelta politica del Parlamento e del legislatore istituire la vice dirigenza.

.....

Pag. 46

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Ma stiamo parlando dell'emendamento, altroché! Si tratta di una cosa importante, addirittura **da considerare come una interpretazione autentica del legislatore che si appresta ad esprimere il suo voto.**

In altre parole, il concetto centrale è che il legislatore decide la necessità e l'opportunità di istituire la vice dirigenza; in seguito, la contrattazione collettiva disciplina ed organizza le modalità del trattamento relativo al tipo di personale. Non sarà, d'altronde, la contrattazione collettiva con proprio originario potere ad istituire la vice dirigenza. Non si tratta di un gioco di parole. Evidentemente, è un salto logico sul quale la Commissione ha inteso pronunciarsi e sul quale insisto perché rappresenta una vera e propria interpretazione autentica del nostro voto.

Non si presentano - sarebbero ridondanti, superflui, ultronei - emendamenti, subemendamenti all'emendamento e non è il caso anche per le difficoltà incontrate per determinare un punto di vista comune; tuttavia, allo stesso **tempo deve essere ben chiaro che è il legislatore a compiere la scelta di istituire la vice dirigenza.** La

contrattazione collettiva, invece, organizza e disciplina le modalità di attuazione.

GIANCLAUDIO BRESSA.

.....
Pag. 71

.....
Come avete avuto modo di constatare, ho ripetutamente ricordato all'Assemblea che questo disegno di legge va in una direzione esattamente opposta, ossia tende, in qualche modo, ad irrigidire il modello, a cancellare elementi di modernità. **Pertanto, sono assolutamente convinto che questa sia la risposta adeguata, giusta, al problema che viene sottoposto e che sia errato istituire un comparto della vicedirigenza o della predirigenza.** Tuttavia, mi rendo anche conto che la prima parte della nostra proposta - come ha affermato il ministro Frattini - possa costituire un criterio utile. Mi sento di acconsentire, dunque,

NUCCIO CARRARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei sottoporvi qualche riflessione sulla vicedirigenza.

Noi non concordiamo, ovviamente, con quanto sostenuto dall'onorevole Bressa, mentre siamo convinti della necessità di istituire questa nuova area, la quale raccoglierebbe fasce

Pag. 72

professionali che già esistono, che non appartengono, sostanzialmente, all'ambito impiegatizio, ma che non appartengono nemmeno a quello dei dirigenti. Allora, di chi si tratta se non di vicedirigenti? Ma se sono vicedirigenti, perché non riconoscerli come tali e non dare loro anche la possibilità - diciamolo pure, in termini sindacali - di autoorganizzarsi e di determinare il proprio futuro anziché delegarlo ad una larga massa di impiegati che, ovviamente, non conoscono e non possono condividere le loro istanze e i loro interessi?

In conclusione, per noi, istituire un'area della vicedirigenza significa soltanto rendere finalmente giustizia a professionalità che, finora, sono state ignorate.

Pag. 74

...

(Esame degli ordini del giorno - Parere del Governo - A.C. 1696)

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza.* Signor Presidente, il Governo esprime parere favorevole sull'ordine del giorno Oricchio n. 9/1696/1, ritenendolo coerente con la posizione che abbiamo assunto per il personale **dell'istituenda area vicedirigenziale** degli altri enti pubblici e delle amministrazioni dello Stato. Riteniamo di accogliere il citato ordine del giorno anche perché la formula dell'impegno è di «valutare in modo specifico», senza prefigurare, quindi, una soluzione in un senso o in un altro.

Pag. 75

GIAMPIERO D'ALIA. Signor Presidente, intervengo brevemente per motivare il voto favorevole del gruppo parlamentare del CCD-CDU Biancofiore sul disegno di legge relativo al riordino della dirigenza.

Pag. 89

.....
delle migliori professionalità interne alla pubblica amministrazione.

Nella realtà e nel fatto, proprio per l'introduzione di meccanismi distorsivi del rapporto fra la politica e la gestione esso è diventato, come definito da alcuni colleghi nel corso del dibattito, un cimitero degli elefanti, uno strumento di mortificazione delle professionalità interne alla pubblica amministrazione.

Le modifiche e gli interventi compiuti sono funzionali a contemperare l'esigenza, rispetto anche ai ruoli ministeriali, della valorizzazione delle professionalità interne alla pubblica amministrazione attraverso meccanismi di garanzia, introdotti durante i confronti avvenuti in Commissione ed in Assemblea - ringraziando oltremodo il Governo per la sua disponibilità su tali temi -, per consentire, anche con il meccanismo dell'interscambio fra pubblico e privato e fra gli organismi internazionali e così via, una sana e trasparente competizione tra i dirigenti in linea con principi di buon andamento, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione. Tali sono le ragioni per cui siamo favorevoli al provvedimento.

Concludo, dicendo che abbiamo apprezzato lo sforzo del Governo, del ministro e del sottosegretario su alcune questioni centrali, interpretate male nel corso del dibattito, riguardanti la valorizzazione, come affermato anche dall'onorevole Bressa, della struttura portante dell'apparato pubblico rappresentata dai quadri e dalla vice dirigenza. Sono stati compiuti alcuni sforzi in tale ambito, da noi apprezzati, funzionali a svincolare tale patrimonio di professionalità da logiche corporative, esistenti nell'apparato pubblico e tarpanti, sostanzialmente, la tendenza di valorizzazione e di crescita della struttura «forte» dello stesso apparato pubblico.

Riteniamo un fatto importante e significativo la necessità di una valorizzazione giuridica, invece che economica, tale da consentire la predisposizione di strumenti atti a far

crescere una nuova generazione di professionisti interni alla pubblica amministrazione.

Pag. 92

NUCCIO CARRARA

.....

I funzionari devono fare i funzionari e non obbedire a centrali politiche o sindacali estranee all'amministrazione. A questo punto, noi abbiamo anche proposto, durante i lavori, che lo *spoils system* fosse esteso anche ai dirigenti di seconda fascia, perché pensiamo che siano proprio quei dirigenti che più da vicino trattano i problemi dell'amministrazione e forse sono quelli che approfondiscono gli atti, di più prima che arrivino alla firma definitiva del dirigente generale. Un altro punto che ci stava a cuore, e che ha trovato comunque una soluzione anche se parziale, riguarda il personale dell'ex ruolo ad esaurimento, che finalmente può transitare nella dirigenza. Si trattava di personale purtroppo era senza identità, quindi, privo di una connotazione: non ancora dirigente, ma non più altro, pur svolgendo funzioni dirigenziali. Attraverso un meccanismo concorsuale per titoli, si dà ora la possibilità a questo personale di trovare ingresso nella dirigenza. **Un cenno lo faccio pure alla vice dirigenza, di cui abbiamo già parlato, per ribadire che la sua istituzione è un atto di giustizia perché riconosce a questo personale il proprio ruolo, la propria funzione e lo sottrae finalmente ai condizionamenti che possono venire dal grande alveo dell'area sindacale, che rappresenta una moltitudine di impiegati che non condividono gli interessi - peraltro neanche li conoscono - di questi funzionari dello Stato.** Quindi, accogliamo positivamente l'introduzione della vice dirigenza.

ANTONIO ORICCHIO.

.....

Il mondo, la vita amministrativa, le strutture amministrative andranno avanti, soprattutto con le formiche, con i dirigenti di rango inferiore che lavorano, fra i quali ricordo i vicedirigenti che noi abbiamo elevato con questo provvedimento ad autonoma

area di contrattazione, non con le cicale o con i *grand commis* di Stato buoni a sopravvivere ad ogni maggioranza, ad ogni epoca politica e ad ogni Governo.

Pag. 96

L'istituzione della vice dirigenza, che rivendichiamo allo schieramento del centrodestra, mi pare dia finalmente, dopo lustri ed anni, dignità ad una serie di funzionari che rientravano nelle categorie C2 e C3 e **che venivano letteralmente fagocitati all'interno della contrattazione collettiva della pubblica amministrazione**. Ebbene, questo disegno di legge conferisce nuovamente un loro ruolo, una loro dignità, sia pure a partire dalla contrattazione collettiva successiva all'entrata in vigore di questa legge.

Mi pare che, di fronte a questa considerazione, parlare in termini di conservatorismo o meno sia assolutamente ridicolo, perché è la realtà dei fatti che determina e stabilisce chi è per il progresso e la giustizia in questo paese e nella pubblica amministrazione e chi, invece, si nasconde dietro le parole, non offrendo nulla non solo ai vice dirigenti, ma anche ad una pubblica amministrazione più efficiente e più dinamica.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDI' 14 MARZO 2002
113^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
PASTORE

Il sottosegretario SAPORITO esprime parere favorevole sugli emendamenti 7.3 e 7.200 e contrario sull'emendamento 7.16. A proposito dell'emendamento 7.20, sul quale esprime parere contrario, chiarisce che l'attuazione della vicedirigenza si avvierà a partire dal contratto successivo alla data di entrata in vigore della legge, con riferimento alla parte economica, e quindi dal contratto 2004-2006. Per il medesimo motivo ritiene superflui gli emendamenti 7.61 e 7.24 che specificano un elemento già implicito nella dichiarazione del Governo, il quale è comunque disponibile, se necessario, ad accogliere un emendamento interpretativo in sede di esame del disegno di legge in Assemblea.

Quanto all'emendamento 7.109, il Governo si impegna a compiere una verifica e a valutare l'opportunità di risolvere la questione sottesa all'emendamento, facendo presente tuttavia che essa potrebbe dare luogo a delicati problemi di copertura finanziaria.

.....

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

152^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

MARTEDÌ 9 APRILE 2002

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente DINI

MALAN, *relatore*. Sempre con l'articolo 7 viene introdotto un nuovo articolo al decreto legislativo n. 165, il 17-*bis*, che **istituisce l'area della vicedirigenza** nella quale è ricompreso il personale con determinate qualifiche e le cui funzioni vengono stabilite nei commi seguenti.

EUFEMI (UDC:CCD-CDU-DE). Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, colleghi, i disegni di legge oggi al nostro esame affrontano il complesso riordino della dirigenza statale e ricomprendono anche **l'istituzione dell'area della vicedirigenza**, su cui il Gruppo UDC ha presentato **specifiche iniziative legislative fin dall'avvio della legislatura, a conferma dell'esigenza di dotare le pubbliche amministrazioni di un'area quadri**, così come da tempo avviene nei Paesi europei.

CAMERA DEI DEPUTATI

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 159 del 17/6/2002

Pag. 22

ANTONIO ORICCHIO, *Relatore*. Signor Presidente

.....

Ulteriori modifiche sono state apportate dal Senato al comma 3 dell'articolo 7 in esame, che inserisce, nell'ambito del decreto legislativo n. 165 del 2001, il nuovo articolo 17-*bis* in tema di vicedirigenza. In particolare, è stato soppresso, tra i requisiti richiesti per essere inquadrati nella relativa area contrattuale, quello riguardante lo svolgimento di funzioni delegate dai dirigenti. In sede di prima applicazione pertanto potrà essere inquadrato nella nuova area contrattuale anche personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore in una procedura concorsuale per l'accesso alla ex-carriera direttiva, anche speciale, secondo le modificazioni introdotte appositamente dal Senato.

.....

Quanto all'articolo 10, già ricordato, esso fa riferimento al novellato comma secondo dell'articolo 28 e viene preso in considerazione, all'esito della lettura data dal Senato, per inserire, date le esigenze di coordinamento, una specifica previsione,

Pag. 25

quale quella individuata con il modificato comma 3 nell'articolo 10 stesso, introdotto dall'altro ramo del Parlamento, e che ha comportato quindi la necessità che nell'articolo 10 siano recate disposizioni di attuazione del predetto comma 3 dell'articolo 7 del disegno di legge, affidando alla contrattazione collettiva del comparto ministeri, la possibilità di disciplinare l'istituzione di un'apposita area contrattuale riservata alla vicedirigenza. A tal riguardo, il comma 3 stabilisce che l'attuazione delle disposizioni del citato articolo 7, comma 3, è affidata alla contrattazione collettiva sulla base di un atto di indirizzo del ministro per la funzione pubblica, relativo anche all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi.

LEARCO SAPORITO, *Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. La ringrazio, signor Presidente

.....

approvato alla Camera. Ciò è previsto anche nella norma transitoria. **In ossequio all'accordo intercorso con le organizzazioni sindacali, abbiamo voluto accentuare il carattere di**

transitorietà, affidando non l'attuazione ma la definizione della disciplina della vicedirigenza alla contrattazione, sulla base però di un indirizzo che deve essere espresso dal Governo e, in particolare, dal Ministero per la funzione pubblica, anche per ciò che riguarda il tetto massimo di spesa previsto per l'attuazione delle norme relative alla vicedirigenza. L'impianto, come dicevo, è rimasto quello del testo approvato alla Camera, in cui abbiamo voluto inserire dei chiarimenti - qualcuno dei quali forse resta ancora da fare -, sui quali vorrei soffermarmi brevemente.

.....

Si pone, allora, il seguente problema: a quale data occorre avere maturato questo periodo di cinque anni richiesto per l'accesso alla vicedirigenza? Dal dibattito in Senato (e mi auguro che l'indicazione riceva conferma anche in questa sede) mi è sembrato di poter desumere l'intenzione che rilevi la **data di entrata in vigore della legge e che, di conseguenza, i cinque anni debbano risultare maturati a tale data.**

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente.....

.....

Al di là di questo dato culturale sul quale non voglio discutere più di tanto, vi rendete conto di cosa avete confezionato con questo disegno di legge? In esito al

Pag. 33

nuovo quadro normativo, potremmo trovarci di fronte ad un livello di contrattazione nazionale in cui sono compresenti i seguenti passaggi: **un contratto per l'area dirigenziale; un contratto, all'interno di questo, per una separata sezione per i professionisti ricercatori e tecnologi; un contratto per l'area della vicedirigenza;** un contratto di comparto per il restante personale e, all'interno di quest'ultimo, discipline distinte per le figure di cui al comma 2 dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165. Tale norma prevede che le figure professionali che in posizione di elevata responsabilità svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi oppure tecnico-scientifici di ricerca sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto. Vi siete dimenticati di togliere questo: dovrete fare cinque contratti. Ciò vuol dire che dovrete trattare per cinque volte - mentre la parte normativa l'avete comunque stralciata e la deciderete *ope legis* - le retribuzioni. Vi rendete conto di cosa significa ciò? Non siamo alla logica corporativa, bensì a quella microcorporativa!

Camera dei Deputati
Resoconto stenografico dell'Assemblea
Seduta n. 161 del 19/6/2002

...

Seguito della discussione del disegno di legge: Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (1696-B) (ore 12,27).

BRESSA Signor Presidente, proponiamo di sopprimere il comma 5 per ragioni di serietà: **mentre al comma 4 viene istituita un'autonoma area contrattuale, al comma 5 si dice che da ciò non deve derivare alcuna spesa aggiuntiva.** Ora, l'incongruenza è del tutto evidente: o non si dice la verità al comma 4 o non la si dice al comma 5! È quanto mai improbabile, infatti, immaginare di istituire un'apposita area contrattuale e di impedire che, in sede di contrattazione, si possa discutere di trattamento economico, anche perché soltanto questo aspetto rimarrebbe da discutere, visto che tutti gli altri li definite per legge!