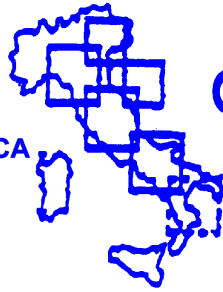


AUPI
CIMO
DIREL
DIRER
DIRP
DIRPUBBLICA
SAUR
SICUS
SIDAS
SINAFO
SNIAS



CONFEDIR

Roma, 14 maggio 2007

Il Segretario Generale

prot. 451/07

Prof. Luigi Nicolais
Ministro per le riforme e innovazioni
nella pubblica amministrazione

e, p.c., On. Giampiero Scanu
Sottosegretario di Stato
per le riforme e innovazioni
nella pubblica amministrazione

Oggetto: bozza di ddl recante delega al Governo in materia di razionalizzazione e riordino delle norme generali sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Gentile Sig. Ministro,

da diversi anni la CONFEDIR sostiene che sia necessario un intervento legislativo organico in materia di pubblico impiego, non solo perché – come rilevato nella relazione del disegno di legge proposto – si sono ormai stratificati interventi diversi e spesso poco coerenti tra loro ma, soprattutto, perché a distanza di quindici anni dalla legge 421/92 appare indispensabile comprendere quali effetti abbiano prodotto le riforme di questi anni e quali aspetti possano e debbano essere migliorati.

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

00184 Roma – Largo dell’Amba Aradam, 1 - Tel. 06.77204826 - fax: 06.77077029

www.confedir.org – info@confedir.org

Risulta, pertanto, assolutamente indispensabile realizzare un'accurata analisi della situazione in essere, dal punto di vista di:

- "buon andamento ed imparzialità" delle azioni degli Uffici (efficienza, efficacia, economicità, correttezza e trasparenza);
- impatto sociale sulla collettività (cittadini utenti, pazienti, contribuenti, ecc. nonché imprese ed anche altre istituzioni nazionali ed internazionali).

Per quanto attiene la bozza di disegno di legge proposto, la CONFEDIR condivide la scelta dello strumento della delega al Governo che consente una migliore analisi di contesto ed un ottimale confronto con le organizzazioni di rappresentanza del personale pubblico, ancorché non espressamente previsto nel testo del documento, come si evidenzierà in seguito.

Prima di affrontare in modo analitico il testo proposto, tuttavia, è necessario sviluppare alcune considerazioni generali sul quadro complessivo e sullo scenario d'intervento, per comprendere le motivazioni delle proposte di modifica ed integrazione successivamente riportate.

Tra l'altro, si ritiene che - prima di sottoporre lo schema di disegno di legge al Consiglio dei Ministri e, quindi, alle Camere - debba essere almeno integrata la fase di analisi delle problematiche tramite esauriente confronto con le Confederazioni. Solo in tale fase sarà possibile approfondire le osservazioni e le richieste presentate dalle organizzazioni di rappresentanza e, in particolare, dalla CONFEDIR.

Considerazioni generali, valutazioni sociali, implicazioni politiche ed economiche, quadro complessivo, scenario d'intervento.

La Pubblica Amministrazione è oggetto negli ultimi anni di valutazioni negative, se non di accese critiche, da parte di soggetti diversi: politici, associazioni di consumatori, organizzazioni di categoria, giornalisti, esperti di varie materie.

E' indubbio che le attività svolte dalle diverse pubbliche amministrazioni incidano sostanzialmente sulla vita dei cittadini e delle imprese e quindi sollevino non solo l'interesse ma anche la legittima critica da parte di tutte le forze sociali del Paese.

Sono stati rilevati, in diversi casi, eccessi di critica in termini di considerazioni generiche e gratuite nei confronti non tanto della struttura pubblica quanto del personale che in essa lavora. Ma è di tutta evidenza che l'impatto sociale in termini di benefici apportati da parte della macchina

pubblica risulti assolutamente insufficiente rispetto ai bisogni ed alle spese sostenute.

Le esigenze di una migliore gestione economica della Pubblica Amministrazione sono emerse in occasione di un repentino accrescimento della spesa pubblica ed una concomitante necessità di ridurre proprio tali voci in relazione ai vincoli economico-finanziari dettati dall'Unione europea.

In tal senso, la forza motrice delle prime riforme degli anni 80 e di quelle più radicali degli anni 90 è stata talmente irruente da trascurare la costruzione di un efficace sistema di monitoraggio e valutazione sociale di tali iniziative, limitandosi a verificare la completa applicazione delle norme a livello di amministrazione e di uffici ma non di impatto finale sulla collettività.

Le problematiche derivanti dagli eventi di riforma, alcune di esse di nuova configurazione per il pubblico impiego, sono state nascoste dalla contemporanea introduzione di innovazioni tecnologiche ed organizzative negli uffici, con particolare riferimento all'informatizzazione ed automazione, alla centralizzazione di alcune iniziative onerose ed al decentramento di alcune funzioni legate al territorio; per tale ragione la qualità dei servizi e delle attività della Pubblica Amministrazione non ha subito un repentino decremento ma ha mantenuto livelli di accettabilità.

Ma è un impianto fragile; ed esaurito, oggi, lo spunto migliorativo delle tecnologie e di alcune riorganizzazioni operative, sono sempre più evidenti le difficoltà gestionali ed organizzative generali a causa, soprattutto, di carenze strutturali ed ordinamentali; gli effetti collaterali o, forse, centrali, delle ultime riforme stanno deteriorando, giorno dopo giorno, il sistema complessivo dei servizi alla collettività.

Appare indispensabile, quindi, intervenire sulla Pubblica Amministrazione per migliorare in modo sensibile la qualità della sua azione e l'impatto sociale complessivo; purtroppo, gli interessi economici e di potere che orbitano intorno al sistema sono rilevanti e rappresentano un'interferenza fortissima sull'analisi dei contesti, sulla valutazione dei sistemi e sulla programmazione delle iniziative.

Solo un'iniziativa sociale e politica in grado di affrontare e sconfiggere tali interessi potrà programmare e realizzare un nuovo e radicale intervento a favore degli interessi generali dell'intera collettività, che ripristini i valori ed i principi dettati dalla Costituzione della Repubblica e ridefinisca in tal senso le regole generali del funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Risulta, insomma, indispensabile affiancare ai criteri di efficacia ed efficienza (riferimenti di per se sufficienti nell'impresa privata) quelli di imparzialità, correttezza e trasparenza che la Costituzione prevede per il funzionamento della Pubblica Amministrazione.

D'altro canto, la cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici non implica necessariamente la privatizzazione anche del rapporto d'impiego, dato il carattere pubblico della funzione ricoperta e della finalità del datore di lavoro pubblico, al contrario della finalità puramente mercantile (ancorchè pienamente legittima) del datore di lavoro privato.

Da qui ne discende, ad esempio, che il personale operante nella Pubblica Amministrazione dev'essere certamente preparato e professionale, ma anche motivato ed onesto.

L'equivalenza tra lavoro pubblico e lavoro privato proposta dalle ultime riforme è riuscita solo parzialmente ad importare nelle amministrazioni pubbliche strumenti e procedure operative tipiche del lavoro privato mentre ha minato la base gestionale della Pubblica Amministrazione con un malinteso senso di efficientismo. I vincoli obbiettivi ed oggettivi (acquisizione di personale, acquisto di beni e servizi, procedure amministrative e contabili) che la Pubblica Amministrazione deve osservare servono per garantire il ruolo di terzietà ed imparzialità nei confronti della società (cittadini, imprese e rapporti tra istituzioni diverse); tale ruolo non può essere sacrificato nei confronti di una malintesa esigenza di efficacia ed efficienza in quanto questa esigenza, già prevista dalla Costituzione con il termine "buon andamento", può e deve essere armonizzata con correttezza, trasparenza ed imparzialità.

Gli strumenti di gestione strategica ed amministrativa tipici dell'impresa privata non sono direttamente trasferibili alla Pubblica Amministrazione date le finalità pubbliche e non mercantili di quest'ultima; questo, in quanto la valutazione complessiva dell'impatto dell'impresa privata si basa sul profitto e sull'economia di mercato (solo oggi si inizia a parlare di responsabilità sociale dell'impresa, ma in modo volontario e non certo generalizzato) mentre la valutazione complessiva del funzionamento della Pubblica Amministrazione si basa sulla soddisfazione sociale e sullo sviluppo socio economico del Paese (in teoria cittadini ed imprese potrebbero anche essere soddisfatti da un elevato costo della PA se vi fossero servizi adeguati).

Si tratta di comprendere, in buona sostanza, che il lavoro svolto in seno alle amministrazioni pubbliche potrebbe anche essere considerato in termini quantitativi (produttività) ma deve certamente essere valutato in termini qualitativi che incidono direttamente sulla qualità della vita dei cittadini e sulla soddisfazione delle imprese.

Sarebbe banale sottolineare l'inopportunità di valutare la qualità di servizi ed operatori in base alla quantità di interventi chirurgici effettuati da un ospedale o alla quantità di accertamenti fiscali realizzati da un ufficio finanziario o dal tempo necessario per consegnare una carta di identità da parte di un comune; tutti fattori importanti che, ove considerati in modo

isolato, potrebbero condurre a valutazioni esattamente opposte rispetto ai bisogni della collettività.

Essendo diversi, nella Pubblica Amministrazione, gli impatti ed i risultati delle azioni da valutare, anche i modelli strutturali ed organizzativi dovranno necessariamente diversificarsi. Probabilmente, gli interventi di riforma che si sono susseguiti dagli anni 80 in poi hanno tenuto conto solo parzialmente delle differenze fisiologiche pubblico-privato ed hanno importato nel pubblico impiego ordinamenti e meccanismi che oggi si dimostrano inadeguati a realizzare un funzionamento efficiente ed efficace ma anche di interesse collettivo e cioè corretto, trasparente ed imparziale.

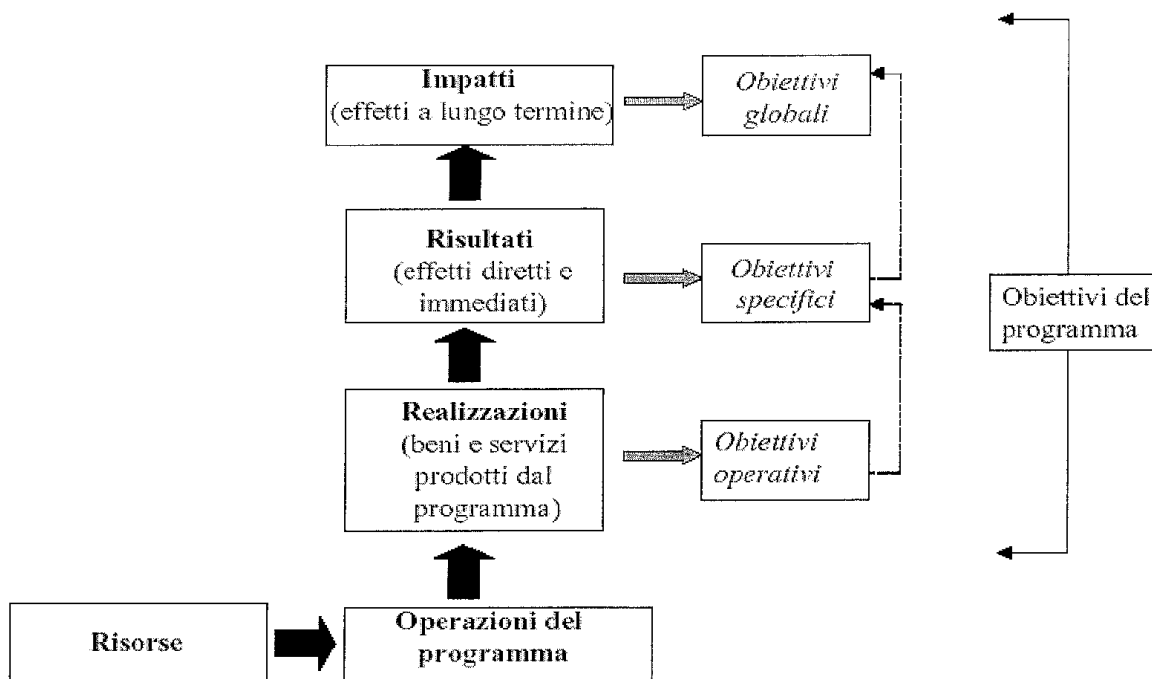
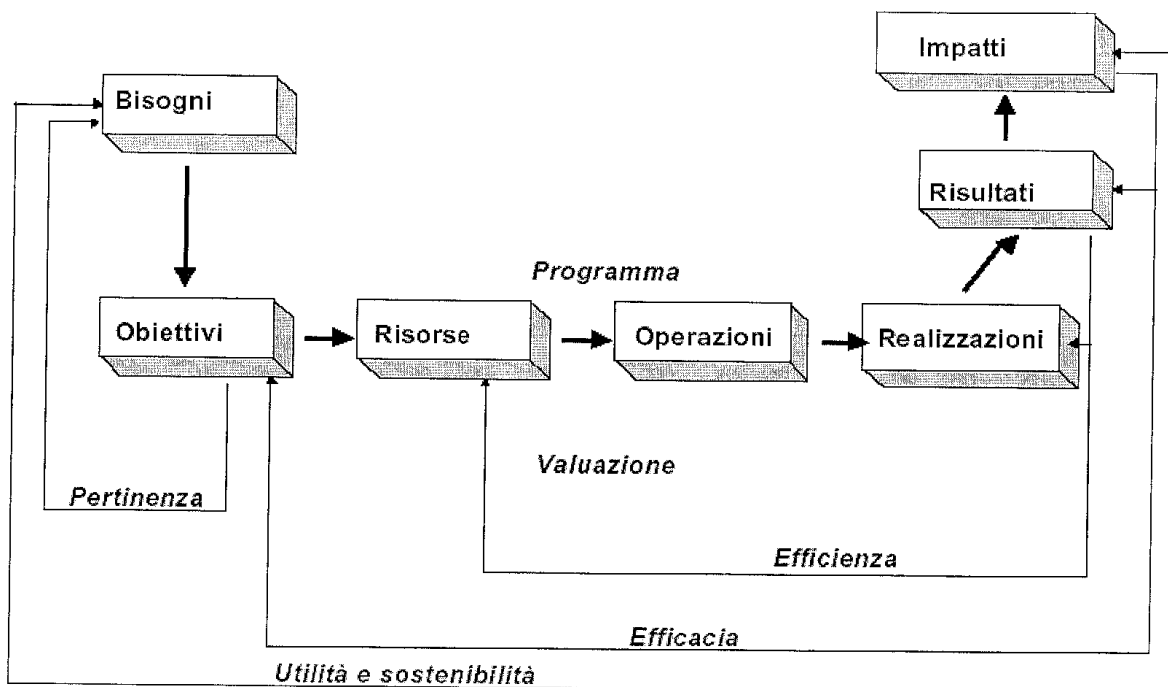
Gli interventi che si rendono necessari oggi sono sia di carattere generale sia specifico e debbono tenere conto principalmente dell'esigenza collettiva ultima, cioè del benessere sociale della comunità.

Appare indispensabile, quindi, come primo passo, rimettere a fuoco gli spazi di competenza del Legislatore ed i limiti della contrattazione collettiva. E' necessario individuare strumenti concreti che garantiscano l'effettiva separazione dei poteri, contemperando l'esigenza di valutare l'operato del personale – non solo dirigenziale – con la garanzia d'indipendenza da vincoli, pressioni e ricatti.

Solo successivamente sarà possibile rimettere in moto meccanismi virtuosi che consentano di gestire al meglio le risorse finanziarie, strumentali e, soprattutto, umane. Solo in una seconda fase sarà possibile intervenire con successo in aree quali l'analisi dei costi, la misurazione dei servizi, l'eliminazione degli sprechi, l'ottimizzazione delle risorse, la formazione del personale, la limitazione del precariato.

In estrema sintesi e semplificando il ragionamento: è possibile trattare il problema degli interventi sulla Pubblica Amministrazione in modo analogo ad una qualsiasi azione di programma, rispettando i principi di un corretto monitoraggio e di una corretta valutazione (vedi gli schemi a blocchi seguenti).

In particolare, occorre partire da una precisa analisi dei bisogni con riferimento alla società e non agli uffici. Bisognerà definire gli obiettivi non in modo generico ma con riferimento alle realizzazioni, ai risultati ed agli impatti. Sarà necessario disporre di risorse che, tramite corrette operazioni, si trasformeranno in realizzazioni concrete che dovranno produrre dei risultati misurabili ma, soprattutto, degli impatti finali rilevanti e sostenibili in termini socio economici.



Un altro punto fondamentale che deve essere affrontato con onestà intellettuale è la motivazione del personale pubblico. Certamente nessuna iniziativa di riorganizzazione o addirittura di riforma può realizzarsi senza una piena collaborazione da parte dei dipendenti pubblici che oggi, al contrario, sono demotivati e scoraggiati. Il luogo comune che descrive il dipendente pubblico come scarsamente preparato e con bassa produttività deriva da una pessima organizzazione ordinamentale che non utilizza in modo corretto le risorse a disposizione e non possiede gli strumenti per gestire tali risorse; in tale situazione è comprensibile come l'impegno personale, la disponibilità, lo spirito di servizio vengano quotidianamente minati.

L'antidoto per tale situazione non può che essere un riordino delle carriere che consenta di coltivare legittime aspettative di progressione ma che collochi la persona giusta al posto giusto tenendo conto dei requisiti culturali e professionali nell'interesse della funzionalità dell'amministrazione pubblica al servizio della collettività.

Queste innovazioni non possono tuttavia essere introdotte e mantenute senza che il personale stesso, tramite le proprie organizzazioni di rappresentanza, ne sia coinvolto in quanto il contributo di esperienza sul campo può fornire utilissimi elementi di riflessione e valutazione per calibrare nel modo migliore interventi sia legislativi sia regolamentali. In tal senso, tuttavia, appare indispensabile aggiornare i criteri di individuazione dei soggetti sindacali ai quali si riconosce titolo di rappresentanza del personale; il pluralismo sindacale, infatti, è l'unica garanzia di un rapporto sano tra istituzioni e rappresentanza del personale. Le limitazioni attuali, spesso applicate in modo parziale e strumentale, non sono coerenti con i principi di correttezza e trasparenza che dovrebbero ispirare anche le semplici relazioni sindacali.

Sulla base di un impianto normativo adeguato alla realtà sociale, dove si è in grado di comprendere gli impatti (cioè gli obiettivi globali), diventa molto più semplice sviluppare anche strumenti tecnici di monitoraggio e valutazione delle singole azioni e, infine, meccanismi specifici di valutazione sull'efficienza e sulla produttività di singoli uffici e di tutto il personale.

L'iniziativa legislativa e gli elementi di riferimento

La proposta da valutare per un razionale intervento sulla Pubblica Amministrazione si configura in termini di legge delega che consenta l'approfondimento dell'analisi di contesto e la realizzazione del monitoraggio e della valutazione delle iniziative legislative, regolamentali e contrattuali.

Contestualmente, tuttavia, appare necessario prevedere una serie di interventi di indirizzo utili per il raggiungimento di risultati a breve termine e per favorire le successive iniziative di valutazione del programma d'intervento.

La legge delega dovrebbe tener conto delle esigenze manifestate dalle amministrazioni regionali e locali con particolare riferimento all'attuale assetto costituzionale ma dovrebbe affrontare le seguenti problematiche generali:

1. individuazione dettagliata delle materie oggetto di contrattazione nazionale (cioè competenze della legge ed ambiti operativi della contrattazione collettiva);
2. professionalità ed imparzialità della dirigenza (contemperare la valutazione con l'indipendenza dai poteri politici);
3. scenari contrattuali (ridefinizione degli ambiti contrattuali come Area di gestione per dirigenza e predirigenza, Area professionale e scientifica, Area del personale e dei quadri);
4. procedure di contrattazione (snellimento delle procedure e dei tempi, ridefinizione di ruoli e competenze dell'ARAN con particolare riferimento alle autonomie regionali);
5. rappresentanza e rappresentatività (semplificazione dell'individuazione delle organizzazioni sindacali rappresentative nel rispetto delle garanzie costituzionali);
6. reclutamento del personale e carriere (definizione di criteri generali dei concorsi dall'esterno e delle selezioni interne ed individuazione di strumenti idonei a valutare capacità, professionalità e competenze);
7. reclutamento della dirigenza (ridefinire un modello di rotazione tra concorsi pubblici e concorsi speciali interni per l'area predirigenziale);
8. valorizzazione delle risorse interne (costante analisi delle competenze ed impulso alla formazione continua e formazione permanente);
9. limitazione all'utilizzazione di professionalità esterne alla PA (individuazione di specifici protocolli per acquisire prestazioni lavorative di soggetti esterni, controlli sulle procedure e sanzioni per violazioni);

10. limitazione delle esternalizzazioni (definizione di criteri generali per consentire l'esternalizzazione di servizi ausiliari e non istituzionali ed individuazione di linee di attività per le quali non è consentita l'esternalizzazione);
11. limitazione lavoro precario (definizione dei criteri generali per ricorrere alle flessibilità del lavoro, individuazione delle situazioni che escludono il ricorso a flessibilità);
12. mobilità (criteri generali per incentivare la mobilità volontaria utilizzando strumenti economici e sviluppo di carriera);
13. valutazione di tutto il personale (definizione degli strumenti a disposizione del dirigente per una completa gestione del personale);
14. correlazione stipendio/prestazioni (criteri generali per correlare la retribuzione complessiva del personale con i risultati conseguiti e la reale produttività individuale).

La medesima legge delega dovrebbe affrontare in modo deciso la problematica dei diritti specifici del personale in merito alla natura giuridica del rapporto di lavoro. Infatti, in regime di diritto pubblico la specialità del lavoro ha consentito, e consente ancora nei settori pubblici interessati, una normativa speciale che comprende anche alcune limitazioni dei diritti generali dei lavoratori. Nel momento in cui il rapporto di lavoro viene ricondotto in seno al codice civile non è ammissibile che delle norme particolari del pubblico impiego vengano mantenute esclusivamente quelle che penalizzano il personale.

Punto chiave di carattere generale, infine, è la motivazione del personale pubblico che è sempre più mortificato da un sistema che lo considera un cittadino di serie B perché gli impone un rapporto di lavoro che conserva il peggio del regime pubblico ed impone il peggio del regime privato:

- il dipendente pubblico non ha diritto all'anticipo del TFR;
- il dipendente pubblico non può svolgere un secondo lavoro;
- il dipendente pubblico è soggetto ad un codice disciplinare umiliante ma, sostanzialmente, inefficace;
- il dipendente pubblico non ha diritto all'inquadramento a seguito di svolgimento, anche per periodi lunghi, di mansioni superiori;
- il dipendente pubblico precario non ha diritto ad essere assunto pur avendo instaurato di fatto un rapporto di lavoro subordinato e permanente;
- il dipendente pubblico è ancora molto lontano dalla previdenza complementare prevista dalla riforma del 1995 - che ha dimezzato le pensioni dei giovani - e non può realizzare accordi specifici con il proprio datore di lavoro in quanto pubblico.

Inoltre:

il dipendente pubblico, ed il funzionario in particolare, è soggetto al controllo di quattro magistrati (civile, penale, contabile ed amministrativo) rispetto ai due del manager privato;

il dipendente pubblico trova enormi difficoltà a far valere i propri diritti in sede giudiziale stante l'ambiguità ancora esistente nella competenza di giurisdizione tra tribunale amministrativo e tribunale ordinario dopo le innovazioni del 1998; in pratica, il dipendente pubblico che cita la propria amministrazione si trova spesso costretto ad incardinare un doppio ricorso, al TAR ed al Tribunale, con evidente aggravio di spese; le cosiddette semplificazioni introdotte dalle riforme – tentativo obbligatorio di conciliazione e procedure di arbitrato – sono completamente fallite; in tal senso dovrebbe approfondirsi la possibilità di realizzare un organo di conciliazione e/o arbitrato interno all'amministrazione visto anche il sostanziale fallimento degli strumenti di arbitrato definiti in accordo con i sindacati.

OSSERVAZIONI sulla bozza di disegno di legge proposta

Si condivide, delle premesse, la necessità di restituire un quadro organico e coerente alle norme che regolano il pubblico impiego, rendendole più attuali e funzionali alla luce delle esperienze, non sempre positive, sino ad oggi trascorse.

Si ritiene plausibile il percorso della contrattualizzazione del rapporto di lavoro a condizione esclusiva che vengano perfettamente definiti i limiti e gli ambiti di competenza della contrattazione collettiva nel rispetto della gerarchia delle fonti del diritto e che vengano verificati i criteri della rappresentatività sindacale per consentire, nel rispetto dei diritti costituzionali, la corretta individuazione degli interlocutori realmente rappresentanti le diverse categorie di dipendenti pubblici.

Non si condivide la valutazione che il precedente sistema ordinamentale di diritto pubblico fosse "caratterizzato da una gestione paternalistico-autoritaria che mortificava le professionalità dei dipendenti e inficiava l'efficiente conduzione degli uffici pubblici": si tratta di un'affermazione gratuita e superficiale che denota scarsa conoscenza del sistema della Pubblica Amministrazione italiana, che offende chi alla Pubblica Amministrazione ha dedicato la propria vita e mortifica quella parte di Pubblica Amministrazione che ancor oggi è soggetta alle norme di diritto pubblico (magistrati, professori universitari, eccetera) e quella che, recentemente, è stata ricondotta in tale regime (funzionari e dirigenti dell'Amministrazione Penitenziaria e Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco).

Art.1 comma 1 lettera ●) precedente alla lettera a):

-) introdurre uno "Statuto delle pubbliche funzioni" individuate come le attività svolte a tutela della collettività secondo i principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità; nello Statuto delle pubbliche funzioni saranno individuati i requisiti del pubblico funzionario, il suo stato giuridico, i suoi diritti essenziali ed i doveri extra codice civile derivanti dal suo status.

Art.1 comma 1 lettera a):

sostituire il secondo periodo con il seguente:

"individuare in modo dettagliato le materie oggetto della contrattazione collettiva, riservando alla legge quanto derivi dagli obblighi costituzionali."

Non sembra opportuno che la legge auto individui i propri limiti e quelli della contrattazione; piuttosto, appare necessario definire puntualmente le materie da delegare alla contrattazione sulla base di quanto già previsto dalla Costituzione.

Art.1 comma 1 lettera b):

nel primo periodo, sostituire le prime parole "completare la distinzione" con le parole "distinguere in modo concreto";

nel primo periodo, dopo le parole "della funzione dirigenziale", aggiungere:

"e consentendo al dirigente una reale indipendenza operativa dal potere politico";

nel secondo periodo, dopo le parole "sull'organizzazione degli uffici", aggiungere le parole: "ed a quelle di natura professionale";

nel secondo periodo, dopo le parole "risorse finanziarie,", aggiungere le parole: "strumentali ed umane,";

nel secondo periodo, dopo le parole "autonomi poteri di spesa", aggiungere le parole: "e di gestione".

Art.1 comma 1 lettera c):

nel secondo periodo sostituire le parole "di norma non comportano", con le parole "non possono comportare".

Appare indispensabile che la legge sia ineludibile ed impedisca di conferire incarichi di gestione amministrativa a soggetti "di fiducia".

Art.1 comma 1 lettera d):

Non si comprende come l'atto di affidamento dell'incarico possa avere natura contrattuale, ovvero pattizia tra le parti, come invece il contratto individuale che viene successivamente stipulato. Deve anche chiarirsi cosa si intenda per "previa negoziazione dell'oggetto e degli obiettivi da conseguire", se tale negoziato avviene in "pari condizioni" e quali conseguenze si determinano per un dirigente "di ruolo" se il "negoziato" non andasse a buon fine. In ogni caso, nell'atto che individua gli obiettivi da conseguire devono essere anche definiti, con analoga precisione, le risorse finanziarie, strumentali ed umane disponibili; ove venissero modificate tali risorse dovrà aggiornarsi di conseguenza anche l'obiettivo assegnato. Per tale ragione si propone:

dopo le parole "da conferire con", cancellare la parola "contratto" ed aggiungere le parole "atto unilaterale dell'amministrazione seguito dalla stipulazione del contratto individuale";

sostituire le parole "previa negoziazione dell'oggetto e degli obiettivi da conseguire" con le parole "previa negoziazione dell'oggetto, degli obiettivi da conseguire e delle risorse umane, strumentali e finanziarie messe a disposizione".

Art.1 comma 1 lettera e):

dopo le parole "ai soli casi in cui si renda", aggiungere la parola "assolutamente";

dopo le parole "compiti da svolgere" aggiungere le parole: "e solo in conseguenza all'impossibilità di reperire tali competenze professionali in seno all'amministrazione"

dopo le parole "di tali incarichi" inserire ";" e sostituire le rimanenti parole con: "in caso di carenza di organico ed in attesa di espletare le procedure concorsuali previste dalla legge, vietare l'assegnazione di doppi incarichi dirigenziali (c.d. interim) prevedendo l'attribuzione di incarichi dirigenziali, per un periodo massimo prestabilito non rinnovabile, ai vicedirigenti di cui all'articolo 17/bis del d.lgs165/2001, sulla base di procedure paraconcorsuali a loro riservate, ai quali riconoscere il medesimo trattamento economico dirigenziale, per il periodo del mandato; prevedere, altresì, l'obbligo per le Amministrazioni procedenti di bandire nuovi concorsi e/o far scorrere le graduatorie ancora in corso di validità entro il periodo massimo consentito per l'assegnazione provvisoria degli incarichi dirigenziali, pena la nullità degli incarichi attribuiti;"

E' di tutta evidenza la necessità di limitare ai soli casi indispensabili il ricorso a soggetti esterni; nel caso in cui si determino carenze nell'organico dirigenziale ma sia indispensabile garantire il corretto funzionamento degli uffici, piuttosto che conferire l'incarico ad un soggetto esterno (al quale non verrebbe richiesta neanche la speciale professionalità) oppure conferire un doppio incarico ad un dirigente (con evidenti problemi di opportunità, legittimità ed etica) è preferibile verificare la possibilità di conferire la direzione di un ufficio ad un funzionario già esperto della materia ed in possesso dei requisiti per accedere alla qualifica di dirigente. Tale conferimento, ovviamente, deve avvenire nel principio di trasparenza e correttezza e riconoscendo al funzionario una indennità economica che oggi è normalmente negata.

Art.1 comma 1 lettera f):

al termine dell'intero punto, sostituire le parole "attività di amministrazione e di gestione" con le parole: "attività di amministrazione, di gestione, professionale, di ricerca o studio".

Con tale modifica è possibile tenere conto di tutti i diversi dirigenti delle amministrazioni statali compresi i dirigenti tecnici e coloro che svolgono attività professionale o ai quali sono attribuiti incarichi di ricerca e studi.

Art.1 comma 1 lettera g):

Questo punto appare poco chiaro: se si intende reintrodurre il provvedimento disciplinare a carico del dirigente, l'iniziativa non può essere condivisa in quanto rappresenta uno strumento di pressione nei confronti del dirigente; l'indicazione di "migliorare la tutela antidiscriminatoria dei dirigenti pubblici" è lodevole ma vaga. Anche "l'unicità di disciplina legislativa con il settore privato" appare in contraddizione con la necessità di mantenere "raccordi con le procedure riguardanti la specifica responsabilità dirigenziale pubblica". Si propone di sostituire l'intero punto come segue:

g) individuare con maggior chiarezza la natura delle responsabilità del dirigente pubblico affidandone la disciplina ai contratti collettivi nazionali di lavoro; prevedere nuovi organi di garanzia, di natura elettiva perfetta, ai quali il dirigente possa ricorrere in caso di valutazione negativa ovvero di revoca di incarico, dei quali facciano parte rappresentanti dei dirigenti stessi; migliorare la tutela antidiscriminatoria dei dirigenti pubblici individuando gli aspetti contrattuali in regime di diritto privato, le attribuzioni legate alla natura del rapporto d'impiego pubblico anche alla luce dello Statuto delle pubbliche funzioni di cui alla lettera ●) e rafforzando la tutela legale del dirigente ponendo a carico dell'amministrazione ogni iniziativa di difesa nei confronti di azioni legate all'attività di servizio.

Art.1 comma 1 lettera h):

Il punto dovrebbe essere chiarito: la incompatibilità dello svolgimento di altre attività lavorative è già prevista per tutti i dipendenti pubblici salvo i casi espressamente consentiti dalla legge. Eventuali incompatibilità di natura "politica" dovrebbero essere meglio chiarite, mentre non si vede la necessità di inasprire il regime delle incompatibilità dei dirigenti rispetto al personale e, soprattutto per periodi successivi che possono consistere nel pensionamento.

Se non si chiariscono le finalità e gli obiettivi, si deve proporre l'abrogazione dell'intera lettera h).

Art.1 comma 1 lettera i):

nel primo periodo, sostituire le parole "dirigenza statale" con le parole "dirigenza pubblica";

nel primo periodo, dopo le parole "modalità di reclutamento" aggiungere le parole ", alla crescita professionale dei dirigenti"

L'ipotesi di un albo della dirigenza è condivisibile: la CONFEDIR ha sempre sostenuto la necessità di realizzare un albo professionale non solo della dirigenza statale ma dell'intera dirigenza pubblica che possa consentire la crescita della professionalità e favorire la mobilità.

Art.1 comma 1 lettera j):

Le norme di accesso alla qualifica dirigenziale hanno subito diversi interventi negli ultimi anni; quasi tutti peggiorativi perché prodotti senza un'adeguata analisi delle esigenze generali ma molto utili per riconoscere segmenti di potere a istituzioni, gruppi politici e sindacati.

La dirigenza pubblica e, in particolare, quella statale, dovrebbe essere competente, responsabile ed onesta. La diversa complessità delle amministrazioni pubbliche esige un'analisi approfondita di quali siano le competenze specifiche indispensabili per poter assumere un incarico dirigenziale pubblico, fermo restando che l'esperienza maturata in seno alla Pubblica Amministrazione nello svolgimento di compiti di elevata responsabilità non può essere ignorata.

Per tale ragione l'immissione in ruolo della dirigenza (discorso a parte merita la dirigenza sanitaria e quella scientifica) deve avvenire senz'altro tramite un doppio meccanismo:

- A) dall'esterno, con l'obiettivo di inserire professionalità nuove ed aggiornate, che apportino nuove competenze in ambito tecnico, professionale, amministrativo e gestionale;
- B) dall'interno, attingendo all'Area della Predirigenza, dove funzionari direttivi assunti già con competenze e professionalità elevate hanno maturato una esperienza concreto trasformando le potenzialità culturali e didattiche in capacità manageriali concrete.

Naturalmente tali meccanismi devono essere realizzati tramite strumenti di selezione trasparenti in grado di valutare le capacità dei candidati a svolgere i compiti dirigenziali che saranno ad essi affidati.

Per tale ragione non si condivide l'attribuzione ad un unico organismo della responsabilità dello svolgimento delle procedure selettive, in quanto non è sufficiente salvare le specificità delle dirigenze tecniche in quanto non esistono più i "ruoli tecnici" ed i dirigenti sono ormai utilizzati per una generica gestione degli uffici.

Non si condivide l'individuazione di "ruolo ordinario" per i corsi-concorsi aperti a soggetti esterni che soffocano le specificità delle diverse amministrazioni ed

impediscono l'assunzione di soggetti con specifiche capacità tecniche o professionali.

Non si comprende per quale ragione debba verificarsi la "capacità generale di esercitare le funzioni dirigenziali" solo nel caso di accesso dall'interno. Non si comprende, infine, la ragione di agevolare l'ingresso della dirigenza di soggetti giovani, a prescindere.

Si propone di sostituire l'intero punto come segue:

- j) riordinare i sistemi per l'acquisizione della qualifica di dirigente prevedendo tre strumenti generali:
- 1) la selezione di funzionari direttivi appartenenti ad un'area predirigenziale in possesso di requisiti culturali, professionali e di comprovata capacità ad assolvere ai compiti ed alle responsabilità della funzione dirigenziale pubblica;
 - 2) la selezione di soggetti esterni, in possesso di requisiti culturali e specifica professionalità non riscontrabili all'interno dell'amministrazione;
 - 3) la selezione tramite corsi-concorsi aperti a soggetti esterni in possesso di requisiti culturali e professionali idonei.

Art.1 comma 1 lettera k):

Si propone di sostituire l'intero punto come segue:

- k) intervenire sulla disciplina della vicedirigenza individuando un'area contrattuale predirigenziale autonoma o inserita nelle aree contrattuali della dirigenza al fine di poter valorizzare il personale direttivo e consentire la definizione di un rapporto di lavoro coerente con i compiti affidati e con le responsabilità assunte; definire le procedure di accesso a regime a tale area predirigenziale nonché le modalità di accesso alla qualifica di dirigente come individuato nella precedente lettera j);

La disciplina attualmente definita dall'art.17/bis del d.lgs 165/200 non è sufficientemente chiara per realizzare, com'era volontà del Legislatore dimostrata dalla semplice lettura dei verbali degli atti parlamentari dell'epoca, un'area contrattuale autonoma della vicedirigenza analoga a quella prevista per la dirigenza. La norma ha rappresentato un notevole passo in avanti rispetto all'agnosticismo manifestato da diverse forze politiche e sindacali in merito alla necessità di restituire dignità professionale alla categoria dei funzionari direttivi operanti in tutte le pubbliche amministrazioni. La norma, pertanto, deve essere chiarita, potenziata e resa aderente alla realtà funzionale e contrattuale dell'attuale Pubblica Amministrazione.

Art.1 comma 1 lettera l):

osservazioni in occasione dei decreti delegati.

Art.1 comma 1 lettera m):

osservazioni in occasione dei decreti delegati.

Art.1 comma 1 lettera n):

dopo le parole "comitati di settore" aggiungere le parole ", con particolare riferimento a quelli relativi alle amministrazioni dipendenti dalle Regioni ed Autonomie locali e dalla Sanità";

alla fine del punto, aggiungere le parole "razionalizzare le procedure per l'individuazione delle organizzazioni sindacali rappresentative tenendo conto dei principi costituzionali di democrazia sindacale e della necessità di individuare interlocutori sindacali realmente rappresentanti delle categorie interessate;"

Questa integrazione si rende indispensabile per poter razionalizzare le norme su rappresentanza e rappresentatività intervenendo, tra l'altro, su alcune contraddizioni palesi come:

- quella relativa alle Confederazioni che risultano essere rappresentative ove presenti – tramite loro organizzazioni – in almeno due aree o comparti (art. 43 comma 4 del d.lgs 165/2001) quando, però, il numero dei comparti e delle aree non è fissato dalla legge ma individuato dalle stesse confederazioni tramite gli accordi quadro;
- quella relativa al divieto, per semplici rappresentanti sindacali, di far parte di commissioni di concorso: certamente il sindacato non deve designare membri di commissioni di concorso, ma la semplice qualifica di rappresentante sindacale non dovrebbe rappresentare una incompatibilità.

Art.1 comma 1 lettera o):

all'inizio della lettera inserire il seguente periodo : "razionalizzare lo scenario complessivo dei sistemi contrattuali prevedendo un'area di dirigenza gestionale per dirigenti e predirigenti, un'area di dirigenza professionale e scientifica per professionisti e ricercatori di enti pubblici di ricerca ed un'area per il personale ed i quadri"

Art.1 comma 1 lettera p):

dopo le parole "trasparenza ed imparzialità", aggiungere le parole "e sulla base di precisi requisiti culturali e professionali";

Art.1 comma 1 lettera q):

osservazioni in occasione dei decreti delegati.

Art.1 comma 1 lettera r):

osservazioni in occasione dei decreti delegati.

Art.1 comma 1 lettera s):

al termine del primo periodo aggiungere ", comprendendo anche la possibilità di <scambio> di posto tra dipendenti appartenenti a qualifiche omogenee"

dopo il secondo periodo aggiungere il seguente ";favorire la mobilità volontaria, in caso di necessità di ufficio, anche attraverso riconoscimenti economici diretti o percorsi formativi premianti in termini di percorso professionale"

Art.1 comma 1 lettera t):

al termine del periodo aggiungere: "escludere dalle incompatibilità e dalle autorizzazioni gli incarichi conseguenti a funzioni sindacali e/o di rappresentanza della categoria professionale"

Art.1 comma 1 lettera u):

al termine del periodo aggiungere: "consolidare il ruolo della conciliazione e dell'arbitrato chiarendo anche i poteri e le responsabilità in capo al funzionario delegato dall'amministrazione"

Art.1 comma 1 lettera v):

osservazioni in occasione dei decreti delegati.

Art.1 comma 1 lettera w):

osservazioni in occasione dei decreti delegati.

Art.1 comma 2:

dopo le parole "sono emanati" aggiungere le parole "sentite le organizzazioni sindacali rappresentative del pubblico impiego, sentito il parere, considerato acquisito se non rilasciato entro 60 giorni, delle Commissioni parlamentari permanenti per gli Affari costituzionali di Camera e Senato e".

Si rimane a disposizione per qualsiasi ulteriore contributo e si inviano i migliori saluti.

Roberto Confalonieri

