

Nota di accompagnamento agli emendamenti all' AC 2031

Queste Confederazioni, rappresentative della maggioranza delle categorie dei dirigenti, quadri e professionisti pubblici, condividono la necessità di un nuovo, forte intervento di riforma del sistema delle pubbliche amministrazioni. A sedici anni dalla legge delega 421/1992 e ad undici dalla legge delega n. 59/1997 la situazione delle pubbliche amministrazioni del nostro Paese non è certo migliorata. L'iniziativa dell' attuale Governo, concretizzatasi nel disegno di legge in oggetto, raccoglie un' esigenza fortemente avvertita dal Paese ed apre una nuova fase della riforma amministrativa, dall' esito tutt'altro che scontato. Proprio le esperienze compiute in occasione dei precedenti interventi di riforma consigliano una grande attenzione ai processi reali che si vanno ad attivare ed una assoluta precisione nella formulazione delle norme, ad evitare incertezze, stravolgimenti, ritardi nell' attuazione delle norme stesse.

Il disegno di legge contiene un insieme di innovazioni, molte delle quali condivisibili nell'impostazione e nella definizione: valutazione degli uffici e del personale, valorizzazione del merito, miglioramento della contrattazione collettiva, autonomia e responsabilità dei dirigenti, effettività delle procedure e delle sanzioni disciplinari. Tuttavia, l' articolato presenta contraddizioni, ambiguità, insufficienze ed aggiunzioni spurie, implicanti seri rischi, che queste Confederazioni sentono la responsabilità di segnalare e di far correggere. Non solo nella loro funzione di tutela degli interessi delle categorie rappresentate, ma per fornire un proprio contributo ad un' efficace riforma del sistema amministrativo, nell'interesse generale del Paese.

Tra le contraddizioni, può citarsi quella tra l'eliminazione dei controlli non attinenti alla compatibilità dei costi degli accordi collettivi (art.2, comma 2, lett. h., num. 7) ed il rafforzamento, con l' applicazione degli artt. 1339 e 1419 Cod. Civ., della nullità delle clausole di questi, in caso di violazione di norme imperative o di limiti imposti da una fonte contrattuale di livello superiore. Rafforzamento giusto, ma che, ovviamente, comporta l'attivazione di un controllo non solo contabile, ad evitare che la nullità delle clausole contrattuali, con le relative conseguenze, possa farsi valere esclusivamente in sede giudiziaria.

Tra le ambiguità, spicca quella relativa all'entità che dovrebbe indirizzare, coordinare e sovrintendere l'esercizio delle funzioni di valutazione, garantirne la trasparenza, etc. (art. 3, comma 2, lett. f). Essendo definita come "organismo centrale" in posizione autonoma ed indipendente, le cui "modalità di organizzazione" sono stabilite da un decreto interministeriale (successivo comma 3), non si capisce, infatti, se dovrà avere personalità giuridica o meno, un bilancio autonomo, del personale. In più, poiché la sua istituzione è affidata al medesimo decreto delegato di riordino dell' ARAN, si adombra un suo collegamento, forse organico, forse funzionale, con questa Agenzia, avente compiti tutt' affatto diversi. Sul punto, perciò, i "principi e criteri" della delega legislativa vanno ridefiniti e precisati, ad evitare che le nuove funzioni in materia di valutazione e di trasparenza positivamente previste dall' art. 3 restino compromesse dall' aborto dell' organismo che dovrebbe attivarle.

CIDA – CONFEDIR - COSMED

Sono ancora insufficienti, sulla riforma dell' ARAN e della contrattazione collettiva (art. 2), le previsioni sul rafforzamento del ruolo dei Comitati di settore (comma 2, lett. h, num. 3) e del potere di rappresentanza delle Regioni e degli Enti locali (comma 2, lett. h, num. 2). Le relative formulazioni appaiono ancora troppo generiche per condurre ad una assunzione di responsabilità diretta delle amministrazioni pubbliche nei confronti della contrattazione nazionale, superando la prassi consolidata dell' irresponsabilità dell' ARAN e dei "doppi tavoli" di negoziazione, formali ed informali. A tal fine, è necessario che nella composizione dei Comitati di settore si preveda esplicitamente un maggiore spazio alla componente manageriale rispetto a quella politica, e soprattutto che i Comitati stessi partecipino direttamente alla contrattazione nazionale.

Anche sulla materia disciplinare (art. 6) appare indispensabile una migliore messa a fuoco. Le previsioni su un rafforzamento dei poteri disciplinari dei dirigenti, e delle relative responsabilità, nei confronti del personale dipendente appaiono condivisibili. Tuttavia, più in generale, occorre segnalare, in primo luogo, l' intreccio con la questione della responsabilità disciplinare dei dirigenti medesimi, introdotta come eventuale dalla legge n. 145 del 2002 ed attualmente oggetto di trattativa, in sede ARAN, sui rinnovi contrattuali delle aree dirigenziali per il quadriennio 2006-2009; inoltre, la sovrapposizione con le altre previsioni di specifiche responsabilità dirigenziali contemplate all' art. 5 (comma 2, lett. b, c, d, e), dello stesso disegno di legge; infine, l' ampliamento dell' incidenza e dell' incertezza della retribuzione di risultato (lett. o – vedi emendamento successivo), perfino condizionata alla predisposizione, da parte dell' amministrazione, del sistema di valutazione (lett. p). L' intera questione, oltre che complessa, è assai delicata, perché investe un ganglio vitale del funzionamento del sistema pubblico, ovvero i rapporti interni tra i diversi livelli dirigenziali di una stessa amministrazione, finora regolati dalla "responsabilità dirigenziale" propriamente detta (art. 21 del D. lgs. N. 165 del 2001). Perciò, si evidenzia la necessità di un approfondimento e di una attenta riformulazione dell' insieme di queste norme.

Concludendo per questa parte, non si può evitare di esprimere un aperto dissenso rispetto all' introduzione repentina ed ingiustificata, in questo disegno di legge, di una rilevante riforma della Corte dei Conti (art. 9). Insieme ad un ampliamento, pur condivisibile, dei poteri di controllo su gestioni statali, regionali e locali, si prevede un massiccio intervento sui poteri del Presidente della Corte, nonché sulla composizione e sulle competenze del Consiglio di Presidenza. Senza entrare nel merito delle proposte, queste Confederazioni debbono rilevare che una riforma di tale portata, che investe un Organo previsto e disciplinato dalla Costituzione, necessita di una iniziativa legislativa a sé stante, per garantirne il dovuto approfondimento ed evitare il prolungarsi dei tempi di esame ed approvazione del disegno di legge in oggetto.

Oltre a segnalare tali criticità sul piano generale, queste Confederazioni ritengono opportuno proporre all' attenzione degli onorevoli deputati la soluzione di alcune specifiche questioni, più sensibili per la propria funzione di rappresentanza, attraverso gli emendamenti che seguono.

EMENDAMENTI AL DDL A.C. N. 2031 “ DELEGA AL GOVERNO FINALIZZATA ALL'OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO PUBBLICO “

Emendamento n. 1

All' art. 5, 2° c., sopprimere la lettera o).

Relazione

La formulazione della norma che si propone di sopprimere è la seguente: “o) prevedere che la componente della retribuzione legata al risultato sia fissata per i dirigenti in una misura non inferiore al 30 % della retribuzione”.

Al riguardo, occorre considerare che, nell' attuale situazione, la componente retributiva di risultato vale in media circa l'8/10% della retribuzione complessiva dei dirigenti. La restante percentuale va riferita, in generale, allo stipendio tabellare ed alla retribuzione di posizione, cui si aggiungono, in determinate aree, altre indennità. Non è chiaro se la formulazione, nella sua ambiguità, debba applicarsi a ciascun singolo dirigente, oppure alla massa salariale complessiva dei dirigenti di ciascuna amministrazione od Ente. Nel primo caso, inoltre, non è chiaro se debba valere per la misura massima di risultato conseguibile o per quella effettivamente erogata in relazione ai risultati raggiunti. In ogni caso, è evidente che questa norma comporterebbe, nella generalità dei casi, una riduzione secca delle retribuzioni attualmente in godimento. Inoltre, elevare la percentuale del risultato al 30% almeno della retribuzione totale, significa ridurre del 20% almeno le voci a carattere fisso e continuativo, sulle quali viene sostanzialmente calcolato il trattamento di fine rapporto. Perciò, anche se non ci fosse, o se fosse minima, la riduzione della retribuzione in godimento, in ogni caso verrebbe seriamente compromesso il trattamento di pensione e di buonuscita. Va ricordato, ancora, che tutta questa materia è stata finora interamente regolata da disposizioni dei CCNL. Pertanto, in conclusione, emergono sia profili di incostituzionalità sia evidenti ragioni di opportunità, di ordine politico ma anche di ordine amministrativo, che consigliano di mantenere alla regolazione contrattuale la materia, affidando a questa un graduale incremento delle quote di retribuzione legate alle prestazioni ed ai risultati.

Emendamento n. 2

Allo stesso art. 5, 3° c., sostituire l'aggiunzione finale: “e ai primari ospedalieri” con la seguente formulazione: “e ai dirigenti medici, veterinari e sanitari. Per le altre categorie dirigenziali delle pubbliche amministrazioni il presente comma si applica esclusivamente in relazione alla soppressione di posti nelle rispettive dotazioni organiche dirigenziali, previa definizione di criteri obiettivi di selezione degli interessati e lasciando confermate le disposizioni dei contratti collettivi nazionali delle aree dirigenziali in materia di risoluzione consensuale”.

Relazione

L'emendamento punta ad una disapplicazione dell' art. 72, ultimo comma, della legge n. 133/2008, non solo ai “*primari*”, categoria che non esiste più nell' ordinamento, ma per l' intera

dirigenza delle aree medica e sanitaria. Per quanto riguarda gli altri dirigenti, l'applicazione della norma in questione va circoscritta e condizionata. Difatti, prevedere il pensionamento forzato a discrezione dell'amministrazione per i dirigenti che raggiungono i quaranta anni di contribuzione presenta più di un profilo di incostituzionalità. In primo luogo, perché ciò comporta una sorta di *spoils system* occulto e permanente, mettendo oltre duemila dirigenti nelle sole Amministrazioni ed Enti centrali sotto il ricatto del licenziamento e creando, così, i presupposti per un forte condizionamento della loro attività da parte della politica, in spregio dei principi costituzionali di imparzialità e di esclusiva finalizzazione del servizio dei pubblici funzionari all'interesse della Nazione. Inoltre, viene violata l'uguaglianza di trattamento pensionistico col settore privato, dove vige il principio per il quale il raggiungimento di una certa anzianità non può da solo costituire giusta causa di licenziamento, anche per realizzare il diritto costituzionalmente garantito alla realizzazione della personalità attraverso il lavoro. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale è ampia e consolidata. Lo scopo, che può condividersi, di procedere ad una riduzione dell'età media degli apparati va perciò realizzato in collegamento alla riduzione degli organici e con l'applicazione di criteri obiettivi per selezionare i pensionandi, ad evitare l'insorgere dei suddetti profili di incostituzionalità, e del conseguente ampio contenzioso.

Emendamento n. 3

All'art. 2, 2° c., lett. a), riformulare l'ultimo periodo nei termini seguenti: "..., fermo restando che sono riservate alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente derivanti dai rapporti di lavoro ed alla legge l'organizzazione degli uffici nonché l'esercizio delle funzioni pubbliche all'esterno dell'amministrazione".

Relazione

La riformulazione tende ad equilibrare la ridefinizione del rapporto tra legge e contrattazione come prevista dal testo della Commissione, che pone una sola salvaguardia sul versante della contrattazione e nessuna su quello della legge. La tutela dell'affidamento alla contrattazione collettiva della determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente derivanti dai rapporti di lavoro è corretta, ma rischia di orientare l'intera stesura del decreto delegato a favore della fonte contrattuale, mentre la distorsione da correggere è proprio quella dell'uso eccessivo di tale fonte a scapito della regolazione per legge. Perciò, appare opportuno inserire un altro "fermo restando" a tutela della fonte legislativa, sul tema costituzionalmente incontrattabile dell'organizzazione degli uffici, nonché su quello delle funzioni pubbliche a rilevanza esterna, che va riservato esplicitamente alla legge per garantire legalità e buon andamento dell'azione amministrativa nei confronti dei cittadini. La questione è collegata all'emendamento successivo.

Emendamento n. 4

All'art. 4, 2° c., lett. e), sostituire la formulazione con la seguente:

"e) Per le figure professionali non dirigenziali aventi responsabilità di procedimento e funzioni a rilevanza esterna richiedenti elevati requisiti culturali, prevedere distinte modalità di progressione professionale nonché distinte modalità di accesso, anche tramite corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, tenendo conto delle funzioni esercitate, delle specificità di comparto e delle normative comunitarie in vigore".

Conseguentemente, sopprimere l'art. 7.

Relazione

Con questo emendamento si intende affrontare la questione della valorizzazione delle alte professionalità, ovvero del lavoro intellettuale nelle pubbliche amministrazioni. Questione che è alla radice di molte delle disfunzioni attuali e che costituisce lo snodo essenziale per il miglioramento qualitativo delle prestazioni rese dai pubblici apparati. Si tratta dei funzionari direttivi, per i quali la mancata attuazione della “vice dirigenza” ha lasciato il vuoto, a fronte dell’obiettiva, forte necessità di reclutamento e di valorizzazione di giovani laureati. Ma si tratta anche dei docenti e, più in generale, dei professionisti con rapporto di lavoro dipendente da pubbliche amministrazioni. Per tutte queste figure l’interesse pubblico richiede una specifica regolazione di accesso e carriera che la contrattazione collettiva non riesce a realizzare correttamente, a causa delle spinte della massa dei dipendenti ad utilizzare le posizioni più elevate dell’ordinamento professionale come sbocco per conseguire retribuzioni migliori. Le esperienze già fatte sulla c.d. “riqualificazione”, ovvero i passaggi di livello in massa in tutti i comparti, nonché il reiterato fallimento dell’introduzione della carriera dei docenti col Contratto collettivo della Scuola sono lì a dimostrarlo. Pertanto, affidare alla contrattazione collettiva dei comparti l’attuazione della “vice dirigenza”, come prevede l’art. 7, significa non attuarla, o attuarla in modo distorto. Quello delle funzioni vicarie della dirigenza è, invece, uno dei punti più delicati, per l’obiettiva importanza di tali funzioni nell’ordinamento e per la necessità di assicurare obiettività, professionalità e coerenza nell’attribuzione delle stesse; di conseguenza, perciò, richiede un impianto regolativo su base legislativa.

Emendamento n. 5

All’art. 5, 2° c., lett. g), inserire dopo “ incarichi dirigenziali “ l’inciso: “,sulla base della comparazione tra i requisiti di conoscenze, competenze e capacità richiesti dalle posizioni e quelli posseduti dai dirigenti interessati,”

Relazione

La proposta è intesa ad esplicitare i termini dell’operazione fondamentale in base alla quale in tutte le pp.aa. vanno assegnati gli incarichi di funzione dirigenziale, ovvero il raffronto tra le specifiche caratteristiche richieste da quell’incarico e quelle possedute dagli aspiranti. Questo metodo, che presuppone una classificazione corrispondente degli uffici da un lato e dei dirigenti dall’altro, consente una ragionevole obiettività della selezione, riduce il contenzioso ed agevola la mobilità; inoltre, è previsto, sia pure con formulazioni diverse, dai Contratti collettivi nazionali di lavoro delle aree dirigenziali.