

DOCUMENTO DI LAVORO  
(contributi CONFEDIR, CIDA e COSMED)

PROPOSTE DI MODIFICA AL “DECRETONE BRUNETTA”

Le Confederazioni della dirigenza e delle alte professionalità della Funzione pubblica ritengono che lo schema di decreto legislativo previsto dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, come inviato alle Camere, affronti questioni complesse e delicate che richiedono soluzioni puntuali, condivise e differenziate in relazione alle specificità delle diverse amministrazioni.

Al riguardo, in primo luogo va detto che le “Norme finali e transitorie” (Titolo V, art. 72 ) presentano evidenti problemi di legittimità costituzionale, in riferimento all’articolo 117, comma 2, della Costituzione, laddove richiamano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche norme sulla dirigenza, sulla premialità, sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, che sembrano rientrare piuttosto tra i principi generali dell’ordinamento, cui regioni ed enti locali dovrebbero adeguarsi, anche con riferimento agli Enti del Servizio sanitario nazionale.

Più in generale, il testo appare richiedere modifiche consistenti, soprattutto in relazione alle criticità illustrate di seguito congiuntamente alle modifiche proposte.

**Contrattazione**

Per quanto riguarda la riduzione del numero sia dei comparti sia delle aree dirigenziali di contrattazione, queste Confederazioni condividono la necessità di semplificare e di uniformare per quanto possibile i contratti collettivi, salvo sottolineare le peculiarità del settore dell’istruzione da una parte e di quello sanitario dall’altra (art. 52). La distinzione tra i comparti e le relative aree va inoltre basata sulla competenza o meno della legge finanziaria dello Stato a farsi carico annualmente dei relativi oneri.

Lo schema di decreto prevede due comparti e due aree, ovvero: a) Stato ed enti pubblici centrali, con l’inclusione di tutta quanta l’istruzione (scuola, università, ricerca); b) Regioni ed enti pubblici locali, territoriali e non, con l’inclusione di tutta quanta la sanità (sia tecnica sia amministrativa). Per quest’ultima e per i professionisti degli enti pubblici già appartenenti alla decima qualifica funzionale sono previste sezioni distinte.

Per salvaguardare la specificità della Sanità e del sistema formativo appare necessario articolare le aree proposte, secondo lo schema seguente:

- a) Dirigenza dello Stato ed Enti pubblici centrali;
- b) Dirigenza della Scuola, università, alta formazione, ricerca;
- c) Dirigenza delle Regioni ed enti pubblici locali, territoriali e non;
- d) Dirigenza medica e veterinaria;
- e) Dirigenza sanitaria.

Va prevista, altresì, un’articolazione dei comparti e delle aree in sezioni specifiche riguardanti settori omogenei o affini e singole categorie di dipendenti di particolare professionalità. In particolare, vanno stabilite la ricollocazione dei ricercatori e dei segretari comunali e provinciali in apposite sezioni delle rispettive aree dirigenziali b) e c), nonché

l'enucleazione di distinte sezioni per quadri direttivi e professionisti non dirigenti nei relativi comparti.

Infine, per i docenti, va considerato che la specifica disciplina prevista dallo schema per la valutazione e per la retribuzione premiale nonché le iniziative legislative in corso pongono l'esigenza di individuare un comparto a sé stante.

Per ciascuna delle sezioni contrattuali dovrà prevedersi una contrattazione autonoma e separata, dove valga una specifica rappresentatività sindacale.

Quest'ultima deve essere calcolata sulla base del solo dato associativo anche per i dipendenti di elevata professionalità non dirigenziale, così come avviene per la dirigenza, senza prevedere la partecipazione di queste categorie alle elezioni per le rappresentanze sindacali unitarie (RSU).

Va eliminata la previsione contenuta nell'art. 52, comma 3 ter, dello schema di decreto, che recita: *"Al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione"*. Considerando, infatti, che l'amministrazione con questo decreto (art. 50) acquista il potere di disporre delle misure necessarie al funzionamento degli uffici anche in assenza di contrattazione, in quanto dalla contrattazione medesima, sia nazionale che integrativa, sono esplicitamente escluse le materie dell'organizzazione degli uffici nonché i poteri dirigenziali, la norma appare inutilmente compromissiva dei processi negoziali in sede decentrata.

Da ultimo, in coerenza con quanto già rappresentato in sede ARAN, queste organizzazioni ribadiscono l'opportunità di considerare ai fini del prossimo rinnovo contrattuale la rappresentatività sindacale già calcolata a tal fine sull'anno 2008 e non quella calcolata sul 2006, come previsto all'art. 63, comma 3, dello schema in esame.

## **Dirigenza**

### **A ) Incarichi**

Per l'assegnazione degli incarichi dirigenziali si deve prevedere una procedura selettiva trasparente di comparazione che tenga conto dei requisiti di conoscenze, competenze e capacità richiesti dagli incarichi stessi in relazione alle specifiche caratteristiche possedute dai dirigenti candidati. Occorre, a tal fine, una previsione esplicita, non essendo sufficiente quanto già previsto dallo schema (art. 39), ovvero la pubblicità degli incarichi vacanti, la raccolta delle disponibilità dei dirigenti interessati e l'obbligo di motivare il provvedimento di assegnazione.

Inoltre, poiché la legge delega n. 15 prevede di limitare l'affidamento degli incarichi dirigenziali a personale estraneo alla pubblica amministrazione o non appartenente ai ruoli o non dirigente, occorre una riduzione delle percentuali di posti disponibili per tali incarichi che nello schema manca del tutto. In ogni caso, la candidatura del dirigente di ruolo, vincitore di concorso pubblico, valutata secondo la procedura di cui sopra, deve avere costante priorità rispetto a quella delle suddette categorie.

Lo schema in esame non ha provveduto ad attuare quanto previsto alle lettere n) ed o) dell'art. 6 della legge delega in materia di mobilità. Al riguardo, va segnalata l'opportunità di istituire un Albo nazionale delle dirigenze pubbliche, articolato per professionalità, in modo da agevolare sia la mobilità dei dirigenti sia il reperimento delle risorse manageriali da parte delle amministrazioni.

Per quanto riguarda il Comitato dei garanti (art. 41), si deve notare che la legge delega n. 15 non consente affatto di modificare la modalità di nomina dei membri rappresentanti

la dirigenza, che si vorrebbero estratti a sorte anziché eletti. Anche qui v'è un eccesso di delega. Perciò, quale che sia il numero dei componenti di tali comitati, la metà – meno il Presidente -deve essere eletta dalle categorie di riferimento.

Soprattutto, va detto che il parere preventivo ed obbligatorio sui provvedimenti in materia di responsabilità dirigenziale deve restare vincolante, mentre la nuova formulazione della norma fa venir meno tale carattere.

In ogni caso, in assenza di provvedimenti di responsabilità dirigenziale ex art. 21, va ribadito esplicitamente il diritto del dirigente a portare a termine l'incarico ricevuto alla scadenza stabilita per questo, evitando spostamenti anticipati.

Per l'accesso alla prima fascia dirigenziale, infine, (art. 46), il concorso pubblico per titoli ed esami va riservato ai dirigenti interni all'Albo di cui sopra, poiché i soggetti esterni possono comunque ricevere un incarico ex art. 19, commi 5 e 6, e perché prevedere un concorso esterno per l'accesso alla prima fascia implicherebbe la trasformazione di questa in una qualifica distinta e separata dalla seconda fascia, modificando l'impianto generale del sistema della dirigenza nelle pp.aa.

Infine, pur convenendo sul principio dell'incompatibilità tra l'esercizio delle funzioni di valutazione e di direzione del personale e quella di dirigente sindacale o politico, si deve rilevare che le formulazioni adottate dallo schema in esame appaiono troppo restrittive e perciò penalizzanti proprio le organizzazioni dei dirigenti. In particolare, l'art. 50, nell'inserire all'art. 53 del d. lgs. n. 165 il comma 1 bis, dovrebbe adottare la seguente formulazione:

*“Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture prevalentemente deputate alla direzione del personale a soggetti che rivestano od abbiano rivestito negli ultimi due anni incarichi direttivi di rappresentanza esterna in partiti politici od in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto... (sequitur)”.*

## B )Retribuzione

Entro la tornata contrattuale 2013-2015, è previsto, in attuazione di una specifica norma di delega, che la componente retributiva legata al risultato dei dirigenti (salvo quelli del Servizio Sanitario Nazionale) dovrà crescere fino a rappresentare, per ognuno di questi ultimi, oltre il 30% di quella complessiva; ciò deve avvenire senza “comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” (art. 44). A questo riguardo, tenendo conto che nei settori privati la componente di retribuzione legata al risultato non eccede il 20% della retribuzione totale, appare necessario aggiungere almeno una clausola di salvaguardia, per cui in nessun caso un dirigente deve vedersi ridotta la parte restante della retribuzione (quella tabellare più quella di posizione) per rendere quella di risultato pari al 30% di quella complessiva. Diversamente, emergerebbero conseguenze assai dannose ai fini previdenziali e anche evidenti profili di illegittimità costituzionale della norma, in relazione soprattutto all'art. 36, comma 1, della Costituzione.

Ancora sulla retribuzione di risultato, si condividono le previsioni per cui le amministrazioni pubbliche debbono necessariamente realizzare il “Piano della performance”, la “Relazione sulla performance”, il “Programma triennale per la trasparenza e l'integrità”, ed infine i sistemi di valutazione previsti dalle norme. Tuttavia, l'eventuale inadempienza dell'amministrazione non deve avere conseguenze negative per il dirigente da cui non dipenda l'inadempienza stessa. La mancata corresponsione di premi e indennità di risultato deve infatti derivare solo e soltanto da fatto imputabile al soggetto responsabile, altrimenti anche la stessa legittimità costituzionale della norma diventa assai dubbia. Pertanto, “*In caso di mancata adozione del Piano della performance*” dev'essere chiaro che è vietata

l'erogazione della retribuzione di risultato ai soli dirigenti responsabili di tale mancanza e non agli altri (art. 10, comma 5). Così, del resto, avviene *“In caso di mancata adozione e realizzazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o di mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione”*: in questi casi, infatti, scatta il divieto di erogare la retribuzione di risultato ai soli *“dirigenti preposti agli uffici coinvolti”* e non agli altri (art. 11, comma 8). Infine, è inammissibile che: *“La parte della retribuzione collegata al raggiungimento dei risultati della prestazione non può essere corrisposta al dirigente responsabile qualora l'amministrazione di appartenenza, decorso il periodo transitorio di sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della delega di cui alla legge 4 marzo 2009, n. 15, non abbia predisposto il sistema di valutazione di cui al Titolo II del citato decreto legislativo”* (art. 44). Ne devono rispondere, infatti, i soli soggetti, centrali o periferici, responsabili della mancanza o del ritardo di tale sistema di valutazione.

L'erogazione della retribuzione di risultato in assenza del sistema di valutazione potrà essere effettuata, in via provvisoria, sulla base di una valutazione motivata da parte del dirigente di livello superiore, curando che vengano rispettati i criteri di differenziazione previsti dal decreto.

### C) Valutazione

In relazione al nuovo sistema di valutazione, misurazione e trasparenza della *performance* previsto al Titolo II dello schema, queste Organizzazioni devono rappresentare l'assoluta necessità che l'organismo centrale ed ancor più gli organismi *“indipendenti”* di valutazione delle *performance* nelle singole amministrazioni siano realmente tali, soprattutto rispetto alla direzione politica delle amministrazioni. In particolare, va rilevata l'inopportunità di prevedere che tali organismi, cui spetta proporre la valutazione annuale dei dirigenti di vertice, siano nominati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo. E' evidente, infatti, il rischio che attraverso tale potere di nomina passi un condizionamento da parte della politica nell'esercizio della funzione di valutazione. Si propone, perciò, che l'organismo centrale sia nominato da un organo costituzionale al di sopra delle parti, e che tale organismo abbia un ruolo determinante nella nomina degli organismi indipendenti delle amministrazioni centrali.

Come principio generale, questo sistema di nomine, finalizzato a garantire la piena autonomia degli organismi suddetti, dovrebbe poi valere anche per le amministrazioni locali e per il sistema sanitario nazionale, in base a quanto previsto all'art. 72, 2° comma, dello schema di decreto.