

Schema di disegno di legge recante misure di razionalizzazione delle norme generali sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

In relazione al provvedimento in oggetto, **questa Federazione oltre a confermare** nella sostanza quanto già rappresentato in sede di riunione presso la Funzione pubblica sul medesimo tema, ribadisce ancora una volta quanto segue:

1. Dirigenza. La Dirstat è chiaramente favorevole ad un nuovo assetto della dirigenza che, partendo dalla delimitazione netta degli ambiti di competenza delle fonti legislative e contrattuali nella disciplina del lavoro pubblico (pur nella consapevolezza che la formulazione di principio enucleata dal provvedimento deve trovare un puntuale e organico riferimento e non rimanere nel vago) condivide – essendo questo anche il punto di vista della Federazione da sempre – un ampliamento dell'autonomia operativa del dirigente rispetto al potere politico.

Parimenti, la Dirstat condivide la limitazione dello spoil system agli incarichi che riguardano strettamente le funzioni di raccordo fra politica e amministrazione (cosa che già avveniva di fatto prima delle note leggi Bassanini e Frattini per gli incarichi di capo di Gabinetto, Segretario Generale, e via dicendo) e non può che plaudire **alla soppressione della norma di conferimento dei doppi incarichi dirigenziali** e ancor più a quella che sancisce l'impiego di professionalità presenti nella Pubblica Amministrazione.

La Dirstat è anche **favorevole alla rotazione negli incarichi dirigenziali dopo almeno tre anni di espletamento degli stessi**, al fine di avere un'adeguata valutazione dell'operato dei dirigenti.

Per quanto concerne l'incompatibilità, sembra eccessiva la limitazione per i dirigenti pubblici a ricoprire cariche pubbliche elettive (es. mandato parlamentare, sindacale, ecc.) in quanto, durante l'espletamento dell'incarico elettivo, sarebbe buona norma porre il dirigente in aspettativa, così come già avviene.

Condivisibile la proposta che ribadisce l'incompatibilità per tutti i dipendenti pubblici (che tra l'altro ha già cittadinanza nel nostro ordinamento) ad esercitare attività economiche e professionali durante lo svolgimento dell'incarico, norma da estendere agli incarichi politici, anche se finora tale divieto (già, si ripete, peraltro normativamente previsto) non viene contestato: basterebbe consultare i siti internet per acclarare i nominativi, **non solo dei dirigenti, ma anche dei dipendenti** che svolgono attività commerciale o professionale; tale divieto andrebbe chiaramente **esteso a coloro che esercitano attività parlamentare o di governo.**

Dirstat si dissocia, invece, sullo svolgimento di attività economiche e professionali per “congrui periodi successivi” allo svolgimento dell'incarico dirigenziale, così da impedire il conseguimento di un reddito necessario ai bisogni familiari, una volta che si è perduto il reddito derivante da attività dirigenziale. Sarebbe più logico **impedire ai dirigenti civili e militari** l'assunzione di incarichi in società pubbliche e private, soprattutto dopo il pensionamento, laddove il nuovo incarico si porrebbe come “premio” per attività di “benevolenza” svolta (direttamente o indirettamente) a favore di tali enti.

Dirstat propone inoltre che nel provvedimento sia inserita una norma che **vieti a parenti e affini entro un certo grado di partecipare a gare d'appalto in quelle amministrazioni** dove il congiunto presta servizio: a tale scopo può ancora una volta soccorrere **il sito internet**, per mettere in luce tali anomalie.

In ultimo Dirstat sarebbe favorevole alla pubblicazione dei *curricula* dei dirigenti nominati dall'esterno, in modo che siano trasparenti le professionalità: il recente diniego della Regione Lazio - a seguito di interrogazione regionale - a fornire tali *curricula* all'interrogante è soltanto un malinteso ricorso alla privacy, che -a parere della scrivente- è tale solo quando è denigratoria del soggetto.

2. Vicedirigenza. Nel mentre per le carriere dirigenziali il provvedimento parla di raccordo del pubblico al privato per quanto concerne la configurazione della dirigenza stessa, è strabiliante incontrare la **norma –incoerente con lo spirito della privatizzazione-che parla di eventuale soppressione della vicedirigenza che, com'è noto, non è altro che il parallelo dell'area quadri in cui sono valorizzate le elevate professionalità nel privato.**

L'istituto della vicedirigenza non è altro che un mezzo per snellire le procedure –con specifica assunzione di responsabilità da parte dei vicedirigenti- per gratificare le elevate professionalità ingiunate da procedimenti di slittamento di altri livellati in tali aree in maniera indiscriminata: gli attuali destinatari della vicedirigenza sono gli unici, nell'ultimo ventennio, a non aver avuto accesso alla dirigenza con gli stessi sistemi in vigore per il resto del personale. Abolire una norma non ancora sperimentata per motivi di “*alchimie aritmetiche*” ad opera di sindacati che non rappresentano tale categorie di lavoratori, **non permetterà** di avere personale altamente qualificato –in possesso dei richiesti requisiti culturali, professionali e di servizio- a ricoprire ruoli di responsabilità con conseguente danno per la pubblica amministrazione e il cittadino utente.

Inoltre la norma è in contrasto con quanto raccomandato dal Parlamento Europeo che si è pronunciato a favore di un'area vicedirigenziale, già presente in tutte le pubbliche amministrazioni delle nazioni comunitarie e non.

3. Fabbisogno di personale. Sembra risibile il tentativo di fare economie sul personale mettendo a carico dell'INPDAP una spesa sostenuta dalla PA: **è una partita di giro di cui si sono vantati anche i “profumatamente pagati”** commissari straordinari e presidenti di **poste, ferrovie**, e via dicendo, con il solo risultato di aver **“spostato” la spesa che rimane comunque a carico della collettività**, con la conseguenza che i bilanci dei loro disastriati enti sono ancora in rosso e i servizi notevolmente

4. Processo di semplificazione e procedura di contrattazione. La delega è così ampia che ne è pericolosa l'attuazione nel dettaglio da parte di qualsiasi Governo *pro tempore*. Così come è vaga e aperta a qualsiasi interpretazione la delega sul ruolo della conciliazione e dell'arbitrato; può dirci la Funzione pubblica quanti tentativi di conciliazione sono stati portati a termine con successo da quando è sorto il contenzioso affidato alla conciliazione?

5. Decreti legislativi. Se è vero che i decreti legislativi saranno emanati sentite le Organizzazioni sindacali rappresentative e via dicendo, è pur vero che i decreti legislativi della Bassanini furono conclusi senza che la maggioranza di Governo recepisce qualche emendamento significativo che pure maggioranza ed opposizione avevano concordato, presente anche il relatore dell'epoca di parte governativa, l'on.le Vincenzo Cerulli Irelli.

Per concludere. Il provvedimento così com'è formulato è condivisibile in linea generale solo per la questione inerente la dirigenza che, peraltro recepisce la pronuncia del giudice costituzionale e rimuove normative contrarie allo spirito di un'amministrazione pubblica improntata a principi di trasparenza, economicità, efficienza ed efficacia.

**Il Segretario generale Dirstat
Dott. Arcangelo D'Ambrosio**

**PROPOSTA SULL'ISTITUZIONE DELL'AREA QUADRI PREDISPOSTA
DALLA SEGRETERIA GENERALE APPROVATA ALL'UNANIMITA' DALLA
GIUNTA ESECUTIVA NAZIONALE GIA' INVIATA ED ILLUSTRATA AD
ALCUNI PARLAMENTARI**

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO A PROPOSTA DI LEGGE

L'intervenuta abrogazione della vicedirigenza non deve indurre il legislatore ad abbandonare (ma se del caso a perseguire con maggiore tenacia) il progetto di introdurre nei ruoli della Pubblica Amministrazione una figura di elevata professionalità che si collochi nel mezzo – fungendo da strategico tramite – tra i più elevati livelli funzionali con quelli dirigenziali rispetto ai quali la detta figura si porrebbe, non soltanto in posizione servente (da un punto di vista del rango e della relativa nomenclatura) piuttosto quale nevralgico supporto per l'ottimizzazione delle attività gestionali e programmatiche di esclusiva spettanza dirigenziale.

Attività queste già costituenti, per espressa previsione normativa (cfr. art. 17 D.Lvo n. 165/2001), oggetto di delega di funzioni tra il dirigente ed il funzionario ad esso più prossimo (doveva essere proprio il vicedirigente).

La creazione di questa nuova categoria professionale per divenire effettivo centro di imputazione di interessi professionali e per trovare un reale seguito deve necessariamente misurarsi con la contrattazione collettiva che nel settore del pubblico impiego riveste un ruolo normativo primario. Non è superfluo ricordare che la Comunità europea con atti di indirizzo ha censurato il comportamento della nostra Amministrazione, in quanto l'unica in Europa a non aver previsto, nell'ordinamento pubblico, l'area dei quadri, così come ampiamente disciplinato, nell'impiego privato.

I danni causati alle amministrazioni derivano anche dalle carenze nelle strutture organizzative di un'area quadri motivata e professionalmente ben individuata con il conseguente appiattimento funzionale delle strutture

In tal senso parrebbe tutt'altro che peregrina l'idea di introdurre una figura analoga a quella ben nota dei Quadri nel lavoro privato.

Anche perché la mancanza di una figura di tal fatta determinerebbe la riprovevole proliferazione dell'affidamento fiduciario di incarichi e funzioni dirigenziali che genererebbe un duplice ordine di storture: a) la corresponsione di indennità di funzioni dirigenziali costituente aggravio per le casse dell'erario; b) l'attribuzione fiduciaria in favore di soggetti non titolati, generalmente individuati a "scavalco" solo perché beneficiari di intollerabili colleganze con il potere politico.

Ad una siffatta costumanza è possibile porre rimedio, come si è detto, attraverso l'istituzione di un' area contrattuale del tutto omologa a quella

dei c.d. QUADRI che, come è noto, costituiscono il cuscinetto tra la classe impiegatizia tout-court e quella dirigenziale nell'ambito del lavoro privato.

Ai futuri Quadri del pubblico impiego in maniera del tutto congrua ed omogenea potrebbero essere riconosciute le medesime prerogative che la Contrattazione Collettiva di Comparto attribuisce loro, ad esempio, nell'Area professionali delle imprese finanziarie e creditizie unitamente, a quello che l'art. 17 D.Lvo n. 165/2001 prevede(va) nel delimitare l'ambito oggettuale dell'attività sostituiva dei dirigenti ad opera dei vicedirigenti.

Più in particolare potrebbe prevedersi un tipo di articolato del genere

ART. 1 Definizione dei quadri

<<Sono QUADRI DIRETTIVI i lavoratori che, non appartenendo alla categoria dei dirigenti, siano stabilmente incaricati dalla propria Pubblica Amministrazione di svolgere, in via continuativa e prevalente, mansioni che comportino elevate responsabilità funzionali ed elevata preparazione professionale e/o particolari specializzazioni e che abbiano maturato una significativa esperienza nei rispettivi settori di afferenza, ovvero elevate responsabilità nella direzione, nel coordinamento e/o controllo di altri lavoratori/lavoratrici appartenenti alla medesima categoria e/o a quella inferiori, ivi comprese le responsabilità connesse di crescita professionale e verifica dei risultati raggiunti dai predetti diretti collaboratori>>-

<<Spettano ai QUADRI DIRETTIVI:

a) la formulazione di proposte e pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;

b) la cura e l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;

c) lo svolgimento di tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali; 3 d) la direzione, il coordinamento ed il controllo dell'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;

d-bis) il concorso all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4;

e) la gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici, anche ai sensi di quanto previsto all'articolo 16, comma 1, lettera l-bis;

e-bis) la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

1-bis. I dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e)

del comma 1 a dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati).

ART. 2 Destinatari dell'area quadri

<<Appartengono all'area QUADRI "A" tutti coloro che posseggono un diploma di laurea magistrale e rivestono la qualifica funzionale C2 e C3 dal 1997.

Appartengono all'area QUADRI "B" i lavoratori in possesso di laurea magistrale attualmente allocati nella Area III, livello economico F1, F2 E F3 e che tale profilo posseggano al momento della contrattualizzazione del nuovo Comparto>>.

ART. 3

Clausola finanziaria

La predetta area viene istituita ad invarianza di spesa per cui non è necessario compilare la relativa scheda tecnica degli oneri finanziari

**Occorre ricostituire il merito
I dipendenti della pubblica amministrazione
sono il patrimonio della Repubblica.**

di Salvatore Sfrecola

“I dipendenti della pubblica amministrazione sono il patrimonio della Repubblica”. Ho intitolato così un capitolo del libro sulla mia esperienza di Capo di gabinetto del Vicepresidente del Consiglio nella scorsa legislatura (“Un’occasione mancata”, editore *Nuove Idee*), convinto che una frase di questo genere sarebbe stata bene in bocca al Presidente del Consiglio dei Ministri. Invece l’ho sentita dall’allora amministratore delegato della Fiat, Giuseppe Morchio, in una intervista alla radio, una mattina, intorno alle 8, mentre mi recavo in ufficio. “I miei dirigenti, i miei tecnici, le mie maestranze sono il patrimonio dell’azienda”.

Avrei desiderato sentirlo dire da Berlusconi, allora in carica. Non ho questa soddisfazione neppure da Prodi, preoccupato in questi giorni soprattutto di evitare lo sciopero degli statali in tempo di elezioni locali. Neppure un cenno all’efficienza dell’apparato, all’esigenza di ricostruire (perché un tempo è stato così) quel tessuto di relazioni professionali tra gli uffici e tra questi ed il cittadino che fanno di una pubblica amministrazione una risorsa preziosa per lo sviluppo economico e sociale e non un peso per i cittadini e le imprese.

Paghiamo lo scotto di un sindacalismo rozzo, che ha tradito la sua vocazione originaria di difesa dei diritti dei dipendenti, di tutela delle condizioni di lavoro, di salvaguardia della salute, per fare del pubblico impiego un terreno di scontro tra le varie confederazioni, alla ricerca del consenso rincorrendo passaggi di livello senza verifica del merito. Aumenti retributivi belli e buoni gabelati ora per riconoscimento di mansioni “superiori”, spesso attestate “ora per allora”, ora camuffati da “percorsi formativi” che dovrebbero verificare esperienza e professionalità.

È un andazzo che va avanti da tempo, da troppo tempo per poter essere ancora a lungo tollerato quale “regola” dell’Amministrazione.

I danni prodotti non potranno essere sanati facilmente. Occorre ricostituire un tessuto di competenze, una gerarchia (parola politicamente scorretta!) di responsabilità all’interno degli apparati pubblici, perché l’aver consentito l’accesso a posizioni apicali, ai vari livelli dell’organizzazione (siano dirigenti generali, capi di uffici, di segreterie o di archivi), persone prive del titolo di studio necessario e di effettiva esperienza, è stato un errore che la comunità pagherà per anni. Una follia è stata, ad esempio, il blocco indiscriminato del *turn over*, e conseguente pauroso invecchiamento della Pubblica Amministrazione, che ovunque si denuncia, con il mancato ingresso di giovani. Di qui il mio “i padri hanno tolto il lavoro ai figli”, su questa *Rivista* per dire che la richiesta di migliori posizioni funzionali non necessarie è stata pagata con la riduzione dei posti alla base che ha negato il rinnovamento generazionale che è alla base di una buona organizzazione del lavoro.

Ci vorranno decenni per rimettere le cose a posto. Ma quando parte questo tempo virtuoso? E, soprattutto, chi sarà il riformatore della Pubblica Amministrazione? Non c’è nessuno all’orizzonte. Non potrà essere Prodi. Non ha la forza d’imporre ai sindacati, per il bene del Paese, un cambio di direzione. Il concetto di “merito” è inviso ai sindacati e Prodi non può permettersi di entrare in conflitto con loro. Sono contigui alla sua coalizione e, pertanto, necessari alla sopravvivenza del governo.

Potrà farlo il prossimo governo? Potrà portare in porto la riforma della P.A. un eventuale Governo Berlusconi, quel Presidente del Consiglio che più volte ha detto di poter amministrare la Presidenza del Consiglio con la sua segretaria e qualche altro funzionario? "È mai possibile, mi sono chiesto più volte, che non comprenda che attraverso la cura della funzione pubblica si ottiene il duplice risultato, politicamente rilevante, di perseguire celermente e con efficienza gli obiettivi posti dal programma di governo, rappresentando all'esterno, nei confronti dei cittadini e delle imprese, il volto moderno della pubblica amministrazione, e di restituire ai dipendenti pubblici il senso di un ruolo, l'orgoglio di servire lo Stato?".

Inutili i miei "comizi", come li definiva il Vicepresidente Fini, al quale ripetevo, perché ne parlasse con Berlusconi, che dopo la riforma della dirigenza attuata dal centrosinistra occorreva un nuovo intervento per restituire indipendenza al corpo dei funzionari che hanno compiti dirigenziali. Infatti, gli dicevo: "Se un funzionario attende dal ministro *pro tempore* la nomina, la definizione della durata dell'incarico, la conferma o meno e la determinazione del trattamento economico, dov'è la sua autonomia?". "E quale affidabilità può annettere un governo a funzionari legati più al politico di turno che alle istituzioni?" Quando la regola secondo la quale "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione", secondo la bella espressione dell'art. 98 della Costituzione, diventerà realtà nella vita di tutti i giorni? È un problema di "cultura di governo". Che in Italia manca da tempo. Governo della "res pubblica", nell'interesse generale, non di questa o quella maggioranza perseguita con leggi *ad hoc* e soprattutto con nomine di "amici" nelle amministrazioni e negli enti.

Ha sbagliato il centrodestra, sta sbagliando il centrosinistra. Entrambi vittime del sindacalismo del pubblico impiego. Un tempo CISL e UIL erano alla ricerca di compensazioni rispetto alla CGIL maggioritaria nel comparto delle "tute blu". Oggi che i governi di centrosinistra hanno fatto la loro bella (si fa per dire!) infornata di nomine, la torta del pubblico impiego è equamente divisa.

Il governo Berlusconi avrebbe potuto riconquistare i quadri, il nerbo dell'amministrazione, attuando la vicedirigenza, timidamente affidata nella "legge Frattini" alla contrattazione. Un errore storico. Infatti la vicedirigenza, che avrebbe dovuto restituire dignità e un ruolo alla vecchia "carriera direttiva", per farne l'area nella quale reclutare i dirigenti, è rimasta al palo. "La CGIL è contraria", si diceva alla Funzione pubblica. Ma nessuno ne ha dedotto che quella era la giusta ragione per attuare la riforma.

Angelo Panebianco, con la sua consueta lucidità, denuncia (*Corriere della Sera* del 19 maggio 2007) un "deficit culturale a destra... non avevano capito, quando andarono al governo, che un duro contenzioso con i sindacati per rimettere il merito, e quindi l'efficienza, al centro dei pubblici servizi era quanto una parte cospicua dei loro elettori si aspettava".

Come dire, errore doppio, come governanti, per non aver puntato sull'efficienza per realizzare il programma della maggioranza, e come politici per non aver saputo ricercare il consenso.

"Senza politiche del merito – è ancora il pensiero di Panebianco – non si ristabilisce alcun principio di autorità (nessuno rispetta chi occupa un ruolo di autorità senza evidenti capacità)".

Per una buona politica, per assicurare lo sviluppo economico e sociale del Paese occorre una burocrazia preparata e motivata. Cioè, un corpo di funzionari i quali sentano che la classe politica e la Nazione tutta riconoscono il loro ruolo. Non è vero che il servizio all'amministrazione è una sorta di rifugio per quanti non riescono a

trovare una diversa collocazione professionale. È vero, invece, che, soprattutto in alcuni settori e nelle professionalità più elevate, il servizio allo Stato spesso è scelta che segue una tradizione familiare, una profonda ispirazione etica. Si pensi ad alcune categorie di pubblici dipendenti, ai magistrati, ai militari, ai poliziotti ed ai carabinieri, agli insegnanti. È scelta che inorgoglisce. E non è solo una tradizione italiana.

Fino alla seconda guerra mondiale in Germania i migliori delle famiglie sceglievano la carriera militare, professionisti con altissimo il senso dell'onore militare. In Francia, all'*Ecole Nationale d'Administration* si formano le grandi professionalità per il pubblico e per il privato. *La vocation de l'Ecole nationale d'administration est de former les hauts fonctionnaires français ou étrangers et de les préparer aux responsabilités qui les attendent aux niveaux national, européen et international*, si legge nel sito ufficiale della Scuola (www.ena.fr). D'altra parte l'espressione *Grand Commis*, che leggiamo spesso sui giornali, nasce dall'esperienza francese e si alimenta di quell'esperienza. Il Presidente della Repubblica, Chirac, che ha appena lasciato l'Eliseo, è stato un *Grand Commis*, per l'esattezza *Conseiller* della *Court des Comptes*. Lo è stato Valéry Giscard d'Estaing, Primo Ministro, Presidente della Repubblica, Presidente della Convenzione europea. Anche lui proviene dall'ENA ed ha svolto le funzioni di *Inspecteur des Finances*. Dall'ENA proviene un buon numero di ministri.

In Italia non c'è questa tradizione di passaggio dall'alta burocrazia alla politica. Per cui si ricorda ancora il caso di Giovanni Giolitti, alto funzionario dello Stato, Consigliere della Corte dei conti e poi di Stato, Presidente del Consiglio dei Ministri, più volte ministro, all'interno e al tesoro. Ha scritto che nella sua attività politica si è giovato molto della conoscenza della pubblica amministrazione acquisita svolgendo le funzioni di Segretario generale della Corte dei conti. Più di recente dall'amministrazione alla politica è transitato Gaetano Stammati, Direttore generale delle tasse, poi delle partecipazioni statali, Ragioniere generale dello Stato e infine Direttore generale del Tesoro prima di diventare Ministro di quella amministrazione e quindi del commercio con l'estero e dei trasporti.

Tecnici di alta qualificazione professionale e spiccata sensibilità politica. Quando avremo un governo capace di assumere le proprie responsabilità? E di dire ai sindacati: fate il vostro mestiere di difensori dei diritti dei lavoratori. Punto e basta. Al funzionamento dell'apparato, alla sua efficienza, ci pensano i ministri, che premieranno gli onesti ed i capaci e licenzieranno incapaci, disonesti e fannulloni.