

Roma, 9 settembre 2008

prot. 623/08

Sen. Carlo Vizzini
Presidente della Commissioni Affari Costituzionali - I
Senato della Repubblica

Oggetto: disegno di legge 847 recante “delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico” – OSSERVAZIONI E PRINCIPALI RICHIESTE EMENDATIVE.

Gentile Presidente,

nel ringraziare Lei ed i componenti della Commissione per la disponibilità a svolgere l’audizione della nostra Confederazione in merito al disegno di legge 847, si desidera evidenziare in premessa l’estrema rilevanza della materia trattata che non si limita al semplicemente lavoro pubblico e mera organizzazione degli uffici, ma interviene sugli stessi valori sociali del nostro Paese e sugli elementi di sviluppo dell’economia.

La Pubblica Amministrazione, infatti, è al centro del funzionamento sociale ed economico della Nazione non solo perché fornisce servizi a cittadini ed imprese ma anche perché ha compiti di controllo e regolazione della vita socioeconomica della popolazione e delle imprese. Per tale ragione riteniamo doveroso proporre con alto senso di responsabilità le principali osservazioni che l’organizzazione dei dirigenti e funzionari della Pubblica Amministrazione e del Terziario hanno predisposto.

Gli obiettivi enunciati dal disegno di legge e illustrati in diverse occasioni dal Governo sono in linea di massima condivisibili: maggiore indipendenza e

responsabilità dei dirigenti, ineludibilità delle sanzioni, trasparenza ed efficienza dei servizi, meritocrazia e premialità per il personale, e così via. Le intenzioni che emergono dal provvedimento proposto sono chiare, pur tuttavia permangono perplessità sugli strumenti adottati che appaiono a volte contraddittori ed incompleti.

A tale riguardo, anzitutto, si deve evidenziare la netta distinzione tra i contesti contrattuali dei comparti e delle aree dirigenziali.

La scrivente Confederazione ritiene, in particolare, che per restituire capacità di governo al datore di lavoro pubblico si debbano limitare e contestualizzare le materie lasciate alla contrattazione.

In buona sostanza, il modello di lavoro pubblico non può essere lo stesso del lavoro privato date le sue finalità sociali e non mercantili; ciò non significa che l'efficienza e l'efficacia del sistema pubblico non possano essere uguali o superiori a quelle del sistema privato, ma devono essere diversi gli strumenti etici ed il rapporto di lavoro, mentre possono e devono essere uguali gli strumenti organizzativi e tecnologici. Lo stesso lavoro privato sta introducendo valori etici con il concetto di "Responsabilità Sociale dell'Impresa" che non sono richiesti dal mercato ma rappresentano una esigenza sociale.

Particolare attenzione, poi, dovrebbe essere posta nei confronti del rapporto con le Regioni e le Autonomie locali, cercando una forte, preliminare condivisione delle norme proposte.

Le posizioni di CONFEDIR-MIT sulle principali problematiche che impediscono il corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione sono già state illustrate in diversi occasioni anche in sede parlamentare, per tale ragione si allega un recente documento di sintesi inviato al Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione. Nella presente nota, pertanto, saranno proposti solo gli interventi emendativi che si ritengono indispensabili per consentire ai successivi decreti delegati di raggiungere gli obiettivi prefissati.

PROPOSTE EMENDATIVE

Art. 1 – comma 1

Dopo la lettera b) inserire:

<< b/bis) applicare, nelle parti compatibili, lo statuto dei funzionari dell'Unione europea, come definito dal regolamento 31 CEE del 1962 e successive modifiche sino all'ultima del regolamento 1066/2006 (G.U. L 194 del 14/07/2006). >>

Tale riferimento appare indispensabile per definire la natura della "funzione pubblica" e, quindi del funzionario pubblico quale soggetto imparziale e garante della gestione della "cosa pubblica", che opera in

piena autonomia rispetto al potere politico; lo statuto non prevede privilegi ma definisce in modo preciso diritti, doveri e responsabilità

Art. 1 – comma 2

Dopo il secondo periodo aggiungere:

<< I decreti legislativi sono adottati previa consultazione delle parti sociali. >>

Il coinvolgimento delle parti sociali, ancorché in termini di semplice consultazione, appare dovuta - come sempre accade in questi casi - data la natura della materia oggetto della norma.

Art. 2 – comma 2

Eliminare la lettera c).

La richiesta si basa sulla necessità di restituire forza e dignità al provvedimento di legge nel rispetto della gerarchia delle fonti; appare inopportuno il meccanismo, attualmente vigente, di precisare “norma inderogabile” sulle iniziative legislative più importanti lasciando ai contratti la possibilità di derogare dalla legge in tutti gli altri casi. Si ritiene che il Legislatore debba mantenere la responsabilità di definire le norme primarie, fermo restando la possibilità di Suoi interventi correttivi alla luce di comprovate esigenze.

Art. 2 – comma 2 – lettera b)

Eliminare i punti 2), 3), e 4).

L'emendamento si propone di riconoscere all'ambito legislativo la competenza sulla definizione dei percorsi di carriera, mantenendo in seno alla contrattazione gli aspetti operativi del rapporto di lavoro individuati nei punti 2,3 e 4.

Art. 2 – comma 2 – lettera i)

Dopo il punto 3) aggiungere i seguenti due punti:

<< 3/bis) revisione del sistema dei comparti e delle aree di contrattazione al fine di realizzare discipline distinte per dirigenti, vicedirigenti e professionisti. >>

Questo emendamento appare indispensabile per realizzare la distinzione tra i diversi ruoli dirigenziali evitando che le norme giustamente uniformi nei principi vengano pedissequamente applicate a categorie dirigenziali eterogenee per competenze, professionalità e responsabilità; solo inserendo

le precisazioni sopra riportate sarà possibile definire nel modo migliore il rapporto di lavoro di manager (che dirigono strutture ed uffici), dirigenti professionisti (che operano nella sanità, negli enti di ricerca ed in altre amministrazioni centrali e periferiche), funzionari direttivi che costituiscono la predirigenza e svolgono compiti analoghi a quelli dei dirigenti (per ordinamento e non per temporanea assenza del dirigente), consentendo loro le migliori prestazioni ed una chiara assunzione di responsabilità.

<< 3/ter) ridefinizione dei sistemi di rappresentanza di dirigenti, vicedirigenti e professionisti, anche individuando criteri di rappresentatività transitori. >>

Questa proposta è indispensabile per poter individuare, tramite i decreti legislativi, gli strumenti più idonei di rappresentanza per le categorie di elevata qualificazione professionale. Senza questa modifica, anche queste categorie dovrebbero attivare le RSU (rappresentanze sindacali unitarie) analogamente al personale di comparto (lo impone il comma 1 dell'art. 43 del d.lgs 165/2001 e non sono ancora state attivate solo per la strenua difesa delle organizzazioni di categoria nei confronti di una fortissima pressione politica e sindacale). Il modello delle RSU non è idoneo per la rappresentanza della dirigenza e, da un punto di vista di organizzazione capillare, penalizzerebbe le organizzazioni della dirigenza i cui componenti non hanno tempo e voglia di raccogliere firme, costituire commissioni elettorali, fare gli scrutatori, eccetera, come previsto dal Regolamento per le RSU già approvato in ARAN.

Art. 5 - comma 2

Alla lettera a) eliminare le parole "in qualità di datore di lavoro pubblico".

La richiesta deriva dalla assoluta ambiguità giuridica e sostanziale di tale definizione in quanto lo stesso soggetto non può essere contemporaneamente dipendente e datore di lavoro; già le norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro hanno introdotto questa contraddizione che viene superata solo con l'estrema limitazione del campo di applicazione e comunque lascia ancora, per i dirigenti pubblici, profonda ambiguità. In tema di lavoro pubblico in generale, questa dizione non appare necessaria per il corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione mentre può prestarsi ad interpretazioni strumentali rischiando di sollevare un inutile e pericoloso contenzioso.

Art. 5 - comma 2

Dopo la lettera a) inserire:

<< a/bis) prevedere una specifica disciplina per la definizione delle aree di contrattazione e della rappresentanza dei profili di cui alla lettera a) punto 1) del presente articolo.>>

L'emendamento rende esplicita la necessità di regolare in modo specifico la rappresentanza e la rappresentatività di tutte le categorie professionali che svolgono compiti di natura dirigenziale, anche introducendo elementi diversi rispetto ai criteri generali adottati per il restante personale.

Art. 5 - comma 2

Dopo la lettera c) inserire:

<< c/bis) razionalizzare le norme di accesso al livello di ingresso della dirigenza, prevedendo un canale concorsuale esterno finalizzato ad acquisire professionalità elevate, specifiche ed aggiornate, ed un canale concorsuale interno che garantisca continuità nella gestione degli uffici ed utilizzi professionalità elevate sulle quali la pubblica amministrazione abbia investito in termini di formazione ed esperienza.>>

Questo emendamento appare indispensabile per restituire qualità alla dirigenza della pubblica amministrazione, mentre regole specifiche già definiscono l'accesso alla dirigenza professionale del servizio sanitario, degli enti di ricerca, eccetera. Infatti, negli ultimi anni alla dirigenza pubblica hanno avuto accesso soggetti di provenienza esterna ed interna tramite meccanismi che nulla avevano a che vedere con la logica del merito, delle capacità e della selezione.

Appare indispensabile riallineare questo sistema alle esigenze del corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione prevedendo la possibilità di definire strumenti di reale selezione per l'accesso dall'esterno di giovani laureati nonché strumenti funzionali per utilizzare al livello dirigenziale i funzionari laureati sui quali le amministrazioni hanno investito nel tempo non solo tramite formali eventi formativi ma soprattutto in termini di esperienza di collaborazione e direzione. Anche le procedure di reclutamento dall'interno, e cioè da una specifica Area Pre-dirigenziale, devono essere selettive, basandosi però sulle competenze e sulla professionalità maturata in seno all'amministrazione pubblica al fine di evitare che funzionari con "pochi impegni" di lavoro abbiano tanto tempo da dedicare allo studio per preparare un concorso a dirigente mentre funzionari occupati a tempo pieno in direzioni o altri compiti impegnativi non abbiano alcuna possibilità di affrontare prove selettive su argomenti accademici ed estranei alla professionalità dirigenziale già formatasi.

Art. 5 - comma 2

Dopo la lettera d) inserire:

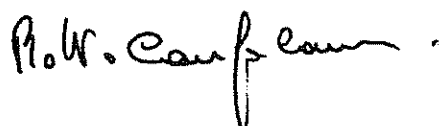
<< d/bis) prevedere la costituzione di un organo di autogoverno della dirigenza, vicedirigenza e professionisti pubblici con compiti di coordinamento, in materia di formazione, mobilità, part time, pari opportunità, e consultivi sulle altre materie del rapporto di lavoro con particolare riferimento a valutazione, conferimento e revoca di incarichi, recesso, retribuzione.>>

Questa importantissima modifica consentirebbe la definitiva responsabilizzazione delle categorie dirigenziali della pubblica amministrazione e raggiungerebbe l'obiettivo di costruire strumenti di valutazione della dirigenza che siano oggettivi ed obiettivi. In sostanza, la valutazione dell'operato di dirigenti, predirigenti e professionisti potrebbe essere realizzata a partire da procedure, metodiche ed indicatori validati da organismi costituiti da tre componenti che rappresentino l'amministrazione, soggetti professionali terzi (ordini professionali o altro) e la categoria stessa di dirigenti, predirigenti e professionisti.

Oltre alle essenziali richieste sopra riportate, si ritiene indispensabile osservare come la legge 133/2008 di conversione del decreto legge 112/2008, pur intervenendo su materie che meritano una radicale riorganizzazione – quali le assenze, la ripartizione delle risorse economiche e la razionalizzazione degli organici –, abbia determinato una serie di difficoltà immediate di gestione del personale ed abbia penalizzato molti dipendenti e dirigenti a prescindere dalla loro posizione e produttività. Per tale ragione, riteniamo indispensabile inserire nel disegno di legge di riforma del pubblico impiego quanto meno l'abrogazione dell'articolo 71 (assenze per malattia e per permesso retribuito) realizzando l'indispensabile razionalizzazione della materia in sede di decreti legislativi dove potranno utilizzarsi strumenti normativi maggiormente efficaci e non discriminatori, investendo le risorse economiche derivanti dall'iniziativa sul personale più meritevole, cosa oggi non prevista da tale norma.

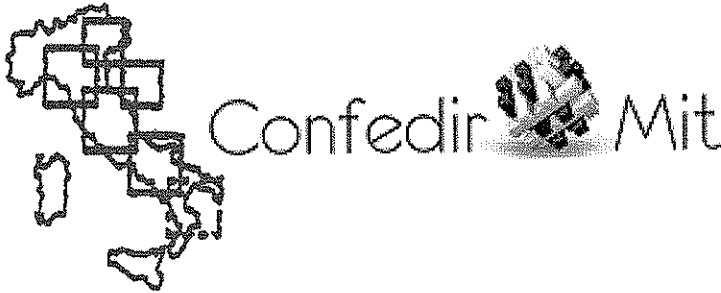
Rimanendo a disposizione per qualsiasi chiarimento o confronto che possa essere ritenuto utile si inviano i migliori saluti.

Prof. Roberto Confalonieri
Presidente CONFEDIR-MIT



dr. Stefano Biasioli
Segretario Generale Dipartimento PA





Roma, 11 giugno 2008

prot. 454/08

On. Prof. Renato Brunetta

*Ministro per la Pubblica Amministrazione e
l'Innovazione*

Corso Vittorio Emanuele II, 116
00186 Roma

Oggetto: Interventi di riforma della pubblica amministrazione – osservazioni a seguito del secondo documento proposto.

In occasione della riunione del 4 giugno scorso, alle Confederazioni rappresentative del pubblico impiego è stato illustrato e consegnato un secondo documento relativo agli interventi che si intendono attuare per restituire efficacia ed efficienza alla Pubblica Amministrazione; anche questo documento appare di carattere generale e condivisibile nelle intenzioni, ma lascia emergere alcune contraddizioni e perplessità quando ipotizza strumenti concreti di intervento.

La Confederazione ha prodotto un documento di osservazioni analitiche sul primo documento presentato il 28 maggio e ritiene utile, in questa sede, sottolineare le premesse politiche e sociali del funzionamento della Pubblica Amministrazione, affinché negli annunciati successivi incontri di approfondimento possano esaminarsi aspetti tecnici e normativi più specifici, avendo presente lo scenario complessivo nel quale dovrà operarsi.

Appare utile, innanzitutto, chiarire che l'analisi delle problematiche della PA in termini di stato di disagio dei cittadini e delle imprese che ad essa si rivolgono e di necessità di interventi urgenti e strutturali è certamente condivisa. In estrema sintesi, gli elementi di criticità potrebbero essere così riassunti:

- 1) Pur senza generalizzare, è tuttavia innegabile che nella PA, in tutte le qualifiche, ci siano anche dipendenti **fannulloni**, corrotti ed incompetenti e che questi debbano essere allontanati; ci sono anche, però, dipendenti ormai **demotivati** che possono e devono essere recuperati tramite meritocrazia e riconoscimento della professionalità; e ci sono, cosa più importante, le **persone oneste e competenti** che sono mortificate professionalmente ed economicamente dal perdurare di questa situazione.
- 2) I dirigenti hanno **difficoltà ad operare ed a gestire il personale** in quanto il rapporto di lavoro nella sua interezza (retribuzioni, progressioni economiche e carriera) è in mano ai contratti collettivi nazionale e decentrati.
- 3) Lo **spoil system è utilizzato per rimuovere dirigenti scomodi**, non allineati con il soggetto politico o con il dirigente sopraordinato a sua volta emanazione del potere politico spesso collegato anche ai sindacati.
- 4) La **valutazione dei dirigenti è raramente obiettiva e quasi mai oggettiva** per carenza di strumenti e metodi; spesso non viene proprio realizzata perché non sono state emanate le propedeutiche direttive e non sono stati concordati gli obiettivi che il dirigente deve raggiungere.
- 5) I **funzionari direttivi laureati sono demotivati** perché sono sottoutilizzati oppure svolgono compiti di grande responsabilità per 1400 euro a fronte dei 1800 presi da un impiegato di carriera di concetto che, slittamento dopo slittamento, ha ottenuto una qualifica apicale senza essere in grado di svolgere i relativi compiti.
- 6) Una volta si riconosceva all'anzianità una componente economica, quando sono stati eliminati gli scatti automatici (ancorché minimi), con i contratti collettivi sono state introdotte le promozioni semiautomatiche, chiamate progressioni economiche orizzontali e verticali. In somma: **i passaggi di qualifica non si fanno più in base al titolo di studio, alla professionalità ed ai titoli di servizio** (quindi al merito) ma sono stati declassati a meri passaggi economici e quindi inseriti nei contratti. In un ministero, allora, i funzionari di livello VII, VIII e IX sono tutti insieme nell'area "C" e le loro "posizioni" C1, C2 e C3 sono mere posizioni economiche di un'unica qualifica con un unico ruolo ed un unico organico: quindi, questi dipendenti sono fungibili ed interscambiabili che abbiano la laurea o no, che abbiano superato un concorso pubblico per laureati o no, che abbiano esperienze di direzione o no.

Tutto questo non rappresenta la causa del cattivo funzionamento della PA ma semplicemente gli effetti di una riforma sbagliata o male applicata dove, a fronte di

un malinteso efficientismo, si è consegnata la PA in mano al potere politico e ad una contrattazione distorta.

Deve sottolinearsi, inoltre, che la convergenza pubblico/privato, oggi riproposta, non può basarsi solo su strumenti di controllo, verifica e punizione ma andrebbe attuata anche in termini di carriera, incentivi economici ed applicazione delle norme civilistiche favorevoli al personale che sono, invece, esplicitamente escluse dal d.lgs 165/2001. Ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità di svolgere un secondo lavoro, all'inquadramento nella qualifica dopo tre mesi di attribuzione di funzioni superiori, alla possibilità di avere un anticipo sul TFR, alla pensione calcolata su tutti gli emolumenti, alla possibilità per un lavoratore precario di pretendere l'assunzione nel caso in cui si fosse instaurato un rapporto di lavoro subordinato, eccetera.

Senza dimenticare che il dipendente pubblico è soggetto ad un codice disciplinare umiliante anche se sostanzialmente inefficace, che trova maggiore difficoltà del dipendente privato nel chiamare in giudizio il proprio datore di lavoro (conciliazione obbligatoria, arbitrati inesistenti, giurisdizione inadeguata e spesso dubbia) e che deve rispondere del proprio operato, in particolare i funzionari ed i dirigenti, di fronte a quattro giudici (civile, penale, amministrativo e contabile) anziché due.

Si ritiene, allora, che un intervento normativo debba essere così indirizzato:

- 1) restituire alla legge le proprie competenze costituzionali limitando il campo degli interventi contrattuali;
- 2) chiarire il ruolo e la funzione del dipendente pubblico recependo lo statuto dei funzionari dell'Unione europea, applicabile agli Stati membri, come definito dal regolamento 31 CEE del 1962 e successive modifiche sino all'ultima del regolamento 1066/2006 (G.U. L 194 del 14/07/2006).
- 3) chiarire il rapporto tra Stato e Regioni alla luce delle competenze Costituzionali;
- 4) sottrarre il dirigente dalla pressione politica restituendogli autonomia e potere decisionale;
- 5) consentire la valutazione oggettiva dell'operato del dirigente anche tramite un organismo di autogoverno;
- 6) restituire ai funzionari direttivi il proprio ruolo predirigenziale (direzione di uffici anche rilevanti, collaborazione con i dirigenti anche generali, attività professionale elevata, rappresentanza della propria amministrazione in sedi

istituzionali, ecc.) e la propria dignità professionale, individuando un'area contrattuale specifica ed autonoma rispetto al contratto del personale.

- 7) rivedere le norme di accesso alla dirigenza, che deve avvenire in parte dall'esterno, per acquisire professionalità nuove ed aggiornate, ed in parte dall'interno per garantire esperienza e professionalità acquisita con investimento formativo dell'amministrazione;
- 8) ripristinare percorsi di carriera, per il personale impiegato, basati su professionalità e merito (anziché sulle promozioni per anzianità o indici fittizi definiti dalle singole contrattazioni decentrate);
- 9) riorganizzare le procedure di mobilità del personale basandole anche sulla progressione di carriera e su incentivi economici;

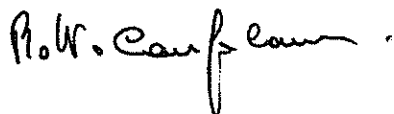
La CONFEDIR ha sempre avuto come obiettivo il corretto funzionamento della pubblica amministrazione e l'interesse della collettività, non solo per dovere istituzionale ma proprio perché ritiene che solo in tal modo si possa concretamente tutelare la categorie dei dirigenti, dei funzionari e dei professionisti pubblici che di tale corretto funzionamento sono responsabili.

In tal senso le proprie posizioni e le proprie valutazioni non mutano con il mutare delle legislature e, per tale ragione, si allega la nota prot. 451/07 con la quale un anno fa si proponevano al precedente Ministro della Funzione Pubblica le proprie riflessioni sul ruolo sociale della Pubblica Amministrazione e sulla necessità di approfondire l'analisi degli effetti delle reiterate riforme subite negli ultimi 15 anni dal pubblico impiego.

Su questi argomenti si confida nella possibilità di poter realizzare un confronto sereno e costruttivo che, nel rispetto dei ruoli e delle responsabilità del Governo, consenta di mettere a fuoco i problemi reali e di individuare gli strumenti idonei per il miglioramento del funzionamento dei pubblici servizi.

Si inviano i migliori saluti.

Prof. Roberto Confalonieri
Presidente CONFEDIR-MIT



dr. Stefano Biasioli
Segretario Generale Dipartimento PA

