



**I dirigenti ed i professionisti della
Pubblica Amministrazione
a servizio del Paese
tra riforme e rinnovo dei contratti**

Premessa

Dopo 9 anni di blocco contrattuale (2009-2018), non è ipotizzabile, che il CCNL prossimo-venturo sia un contratto "normale" o di transizione.

Gli anni trascorsi sono stati anni pesanti in termini economico-finanziario ed in termini di novità legislative di vario tipo, che si sono sovrapposti alla "filosofia" contrattuale precedente, stravolgendola su molti punti, frutto di decenni di attività pattizia e di consuetudini pubblicistiche.

Si pensi alle conseguenze legate alla parziale applicazione della Legge Brunetta ed alla recente riforma della Pubblica Amministrazione varata dal Ministro Madia. Si pensi, inoltre, alla perdita di quasi 400.000 posti di lavoro nella P.A. e dalla persistente presenza di ampie fette di precariato, in ogni comparto pubblico.

La politica ha imposto una netta riduzione delle Aree Pubbliche, con una aggregazione discutibile, che creerà problemi contrattuali per la presenza (sia nel comparto che nella dirigenza) di figure analoghe aventi attualmente voci stipendiali diverse.

*La **CONFEDIR** ha elaborato un documento di osservazioni e proposte perché il rinnovo dei contratti per i dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità del pubblico impiego, sia autentico e non una farsa. Gli articoli 3 e 36 della Costituzione non possono essere ignorati.*

I CCNL possono essere l'occasione per corrette relazioni sindacali e perché alla dirigenza pubblica sia riconosciuto e garantito un ruolo centrale a servizio del Paese.

Il ruolo delle pubbliche amministrazioni, di conseguenza, è basilare, non solo ai fini della crescita della coesione sociale e della solidarietà nazionale, ma anche come presupposto per lo sviluppo economico e competitivo dell'intero sistema Italia.

Le prospettive di riforma della dirigenza

Il percorso delle riforme del Pubblico impiego è iniziato nel lontano 1979, il 16 novembre l'allora Ministro della Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini presentò al Parlamento il *"Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato"*, articolato in cinque capitoli, introduzione, tecniche di amministrazione, tecnologia delle amministrazioni, personale, riordinamento dell'Amministrazione dello Stato.

Per quanto concerne il personale, il Rapporto Giannini in merito all'alternativa della privatizzazione, affermava che doveva essere conservato come rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro che hanno uno *status* speciale, ai quali è affidato o affidabile l'esercizio delle potestà pubbliche, cioè i direttivi e i dirigenti.

Il Rapporto segnò l'inizio delle riforme, in 40 anni la Pubblica Amministrazione è stata interessata da 22 interventi normativi riformatori, l'ultimo è rappresentato dalla Legge n. 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", meglio conosciuta come *"Legge Madia di Riforma della Pubblica Amministrazione"*.

La riforma della dirigenza, una delle architravi del sistema è decaduta a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016, che ha avuto l'effetto di uno tsunami, travolgendo il decreto delegato, approvato ma non ancora emanato.

I punti cardine su cui si basava la riforma erano i seguenti: ruolo dirigenziale unico; qualifica dirigenziale unica; incarichi dirigenziali a termine per la durata di quattro anni prorogabili per altri due anni; reclutamento dei dirigenti tramite concorso pubblico o corso-concorso; possibilità di accesso alla dirigenza di soggetti non appartenenti ai ruoli della dirigenza tramite ricorso a procedura comparativa; istituzione presso il Dipartimento della Funzione Pubblica delle Commissioni, di nomina ministeriale, che si dovevano occupare delle procedure di selezione dei dirigenti; mobilità degli stessi previa predeterminazione dei criteri e dei requisiti da richiedere; abolizione della figura del segretario comunale e istituzione di quella del dirigente apicale.

In merito alla proposta di riforma si era sviluppato un ampio dibattito. Le Parti Sociali ed esponenti del mondo accademico avevano ravvisato nel provvedimento diverse violazioni della legge delega, nonché dei principi costituzionali sanciti dagli artt. 97 e 98 e dell'autonomia degli Enti territoriali.

La Commissione Speciale del Consiglio di Stato ha espresso in merito allo schema di decreto legislativo un parere articolato (n. 2113/2016), nel quale ha evidenziato le diverse criticità del testo, tra le quali la principale, attinente *“all’assenza di un sistema efficace di valutazione dei dirigenti”*.

Sarebbe opportuno che, in futuro per evitare d’incorrere nuovamente nelle censure di illegittimità costituzionale, il Legislatore si ispirasse ai **principi formulati dalla Consulta** in diverse sentenze relative alla dirigenza e che di seguito riportiamo:

a) uno stretto legame fiduciario con il potere politico non consente ai dirigenti generali di svolgere in modo autonomo e imparziale la propria attività gestoria la quale è vincolata nell’azione al **«servizio esclusivo della Nazione»**, ai sensi dell’art. 98 Cost.;

b) **la chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione** persegue la finalità di consentire al dirigente generale di espletare la propria attività in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell’azione amministrativa (art. 97 Cost.);

c) il legislatore, nell’identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano **l’imparzialità della pubblica amministrazione**;

d) **un meccanismo (c.d. *spoils system una tantum*) di cessazione automatica, ex lege** e generalizzata degli incarichi dirigenziali **si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione**: in particolare, con il principio di buon andamento, con i principi di efficienza e di efficacia, con il principio di imparzialità dell’azione amministrativa, con il principio del giusto procedimento;

e) **la revoca delle funzioni può essere determinata soltanto per accertata responsabilità dirigenziale** in presenza di determinati presupposti e all’esito di un procedimento di garanzia che assicuri il diritto di difesa.

La prospettiva riformista deve essere dunque quella delineata dal Consiglio di Stato.

Nel parere sullo schema di decreto si legge nella conclusione: *“la Costituzione impone che l’attività della pubblica amministrazione si conformi ai principi di imparzialità e buon andamento per consentire che cittadini, utenti e operatori economici possano ricevere prestazioni e servizi di elevato standard quantitativo e qualitativo”* e che *“alla spinta innovativa corrisponda un complesso di regole puntuali e trasparenti in grado di circondare il rapporto dirigenziale di adeguate garanzie”*.

È auspicabile, dunque, che un futuro **processo di riforma della dirigenza**, "*di rilevanza nevralgica per il funzionamento dell'intero sistema di diritto amministrativo*" (parere Consiglio di Stato) riparta dai presupposti sopra esplicitati, **avendo tra gli obiettivi quello di valorizzare la classe dirigenziale, chiamata a guidare la macchina amministrativa del Paese, e garantendole l'indispensabile autonomia dal potere politico.**

Le riforme spesso hanno alcuni caratteri comuni, che forse sono stati significativi per la loro mancata o cattiva realizzazione.

La prima caratteristica che le accomuna è che sono state determinate tutte da spinte esogene, imposte dall'alto alle singole amministrazioni, con l'aggravante di aver voluto creare dei modelli uguali per le diverse amministrazioni, un impianto unico sia per le amministrazioni centrali, che per gli enti locali.

Il legislatore ha fissato per i destinatari dei provvedimenti riformatori il punto di arrivo senza tener conto di quello di partenza di ciascuna amministrazione ed il percorso da seguire per raggiungere l'obiettivo, un processo di mutamento che dovrebbe condurre la Pubblica Amministrazione italiana a competere con i più alti livelli europei.

Non possiamo come Parte sociale non lamentare e sottolineare la scarsa se non nulla attenzione del legislatore nel coinvolgere su questi grandi temi le Parti sociali, relegate ormai ad un ruolo marginale, determinato da diversi interventi legislativi che hanno inciso negativamente e compromesso le relazioni sindacali.

In conclusione in materia di riforme dello Stato si impongono svolte virtuose per il nostro Paese, poiché lo scenario futuro è alquanto incerto, e le previsioni di crescita non sono poi così positive. La Bce ha lanciato nei mesi scorsi l'allarme sul lavoro in Italia, un Paese con tre milioni di disoccupati e con la tendenza alla precarizzazione.

Il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni,– di conseguenza, **del dirigente pubblico** - è da considerarsi basilare, non solo ai fini della crescita della coesione sociale e della solidarietà nazionale, ma anche come presupposto per lo sviluppo economico e competitivo dell'intero sistema Italia.

La riforma della dirigenza è stata sempre presentata dai Governi come perno per la modernizzazione delle nostre amministrazioni e, di conseguenza, del Paese tutto.

La **CONFEDIR** ribadisce con fermezza che un'eventuale futura riforma non può, pertanto, essere varata escludendo la classe dirigente ed anzi a discapito della stessa.

Rinnovo dei contratti

La dirigenza pubblica ha subito come il resto del pubblico impiego privatizzato il blocco della contrattazione, che ha sottratto al conto della Pubblica Amministrazione oltre 12 miliardi di euro. Ciò è quanto certificato dalla Ragioneria generale dello Stato nell'Annuario Statistico. Nel 2015, "rispetto al 2009, l'anno in cui la spesa è stata massima, sono stati spesi per il pubblico impiego circa 12,6 miliardi in meno". Un conteggio dal quale sono esclusi i "nuovi enti entrati a far parte della Pa", al netto dei quali la riduzione delle spese sarebbe di una decina di miliardi.

La stagione negoziale è tutta in salita, le problematiche da affrontare sono diverse: prima fra tutte quella determinata dalle nuove articolazioni di contrattazione definite nel CCNQ del 13 luglio 2016; per la dirigenza si è passati da 8 a 4 aree dirigenziali:

Area delle Funzioni centrali, comprendente i dirigenti delle amministrazioni che confluiscono nel comparto Funzione centrali, cui si aggiungono i professionisti e i medici degli enti pubblici non economici;

Area delle Funzioni locali, nel quale trovano collocazione i dirigenti degli enti del comparto Funzioni locali; i dirigenti amministrativi, tecnici e professionali degli enti ed aziende del comparto Sanità; i segretari comunali e provinciali;

Area dell'Istruzione e della ricerca, comprendente i dirigenti del comparto Istruzione e ricerca;

Area della Sanità, all'interno del quale sono collocati i dirigenti degli enti ed aziende del comparto Sanità, ad eccezione dei dirigenti amministrativi, tecnici e professionali.

Alle sopra citate aree si deve aggiungere quella della **PCM**.

Ciò implica necessariamente nei futuri contratti **l'omogeneizzazione di norme giuridiche ed economiche**, esigenza di armonizzazione che si scontra con la scarsità delle risorse economiche.

La **CONFEDIR** aveva chiesto nei mesi scorsi l'istituzione in ARAN di **tavoli tecnici con le Confederazioni** per affrontare **le materie comuni a tutte le categorie: modelli di partecipazione sindacale e problematiche derivanti dall'invasione legislativa nei rapporti di lavoro, welfare, previdenza complementare e conciliazione dei tempi di**

lavoro e vita. È fondamentale che i nuovi CCNL disciplinino il **welfare aziendale**. È necessario garantire il benessere del personale e un clima organizzativo che favorisca l'equilibrio famiglia- lavoro, prevedendo la costituzione di un fondo per la socialità sostenibile, favorendo azioni di responsabilità sociale ed attivando un piano di assistenza sanitaria integrativa.

Elementi costitutivi della piattaforma della dirigenza e dei professionisti

La **CONFEDIR** ritiene che gli argomenti di seguito specificati siano **fondamentali e costitutivi della piattaforma della dirigenza e dei professionisti**.

Conferimento degli incarichi

La violazione dell'autonomia della dirigenza gestionale è il maggior punto di criticità del sistema, da sempre da noi denunciato e dovuto sostanzialmente al dilagare degli incarichi di tipo fiduciario (art. 19 comma 6, D.Lgs n. 165/2001, art. 110 del D.Lgs 267/2000 per le autonomie locali ed dagli artt. 15 *septies* ed *octies* D.Lgs 502/92 e smi per il Servizio Sanitario Nazionale) ed al sostanziale fallimento della contrattualizzazione del lavoro pubblico e di quello della dirigenza in particolare, al quale si è ritenuto di poter applicare le norme del diritto privato al fine di conseguire maggiori livelli di efficacia ed efficienza delle prestazioni e che di fatto hanno, invece, creato un promiscuo sistema di regole di diritto pubblico e privato, inaffidabile. A ciò si aggiunga che spesso molti incarichi dirigenziali sono affidati a magistrati ed ufficiali delle Forze Armate, soprattutto dei Ministeri della Giustizia e Difesa.

Nella disciplina vigente il comma 6 dell'art. 19 dispone che gli incarichi possono essere conferiti da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato, fornendone esplicita motivazione, «*a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione*». La disposizione è chiara nell'assegnare **una valenza residuale agli incarichi esterni** che sono attribuibili soltanto in mancanza di dirigenti interni in grado di assolvere quei compiti e comunque sempre nel rispetto del limite percentuale predeterminato.

A tale proposito è bene ricordare quanto afferma il **Consiglio di Stato** – Commissione speciale nel parere sullo “schema di decreto legislativo recante Disciplina della dirigenza della Repubblica” *“Una dirigenza pubblica fortemente qualificata e competente, con carriere ispirate alla trasparente selezione, valutazione e progressione anziché a legami di solidarietà politica, garantisce i cittadini ed i governi di ogni colore politico, rappresentando l’ossatura di amministrazioni pubbliche dove si perseguono interessi di tutti e non di una o poche parti”*.

Il nuovo CCNL dovrà, per tali motivi, porre particolare attenzione alle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali ed al piano della performance e valutazione dei risultati.

I punti fondamentali, pertanto, sono:

- Il mantenimento al diritto dell’incarico;
- **predeterminazione dei criteri di conferimento, di mutamento e di revoca degli incarichi dirigenziali;**
- gli obiettivi devono essere predeterminati in modo idoneo e tempestivo;
- i risultati da perseguire, predeterminati al momento del conferimento dell’incarico dirigenziale devono essere specifici, misurabili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali (art. 5 del d.l. 06/07/2012, n. 95);
- deve essere garantita una compiuta definizione dell’oggetto di valutazione che non può essere il mero rispetto delle norme, ma la capacità manageriale di realizzare gli obiettivi tenendo separati la dimensione individuale della condotta del dirigente dalla dimensione organizzativa;
- precisare che in caso di insussistenza tra i dirigenti di ruolo dell’amministrazione della professionalità richiesta **l’eventuale attribuzione dell’incarico ad un dirigente esterno ai sensi dell’art. 19, comma 5-bis o comma 6, del D.lgs. n. 165/2001 deve avvenire con avviso pubblico da pubblicare sul sito istituzionale;**
- necessario prevedere **uno sviluppo di carriera** in riferimento alla valorizzazione delle professionalità dirigenziali;
- la prassi di affidare incarichi dirigenziali di reggenza *ad interim* di altri uffici, in aggiunta a quello di titolarità, si è – purtroppo – diffusa in maniera non più

sostenibile. Il nuovo CCNL deve definire la durata massima di tali incarichi e la remunerazione degli incarichi interinali in misura pari al 20% della retribuzione di posizione (da pagare mensilmente) + il 20% della retribuzione di risultato.

Retribuzione

I punti fondamentali sono:

1. **consolidamento per i dirigenti delle singole aree di contrattazione dei valori economici complessivi in godimento**, prima di ipotizzare cambiamenti;
2. sottoscrizione di un preciso impegno da parte pubblica che in nessuna area/comparto di contrattazione ci possa essere, con i presenti CCNL, un peggioramento del trattamento economico e/o pensionistico;
3. **ripristinare come per i contratti già rinnovati, nell'ambito di ciascun livello, le otto classi biennali di aumento del 6% computate sul valore iniziale, nonché i successivi aumenti periodici biennali del 2,50% calcolati sul valore dell'ottava classe (per le forze armate è stato ripristinato)**;
4. **aggiornamento**, come previsto per i contratti già in essere o in via di conclusione in vigore dal 1 gennaio 2018, **dell'indennità di funzione o di posizione**, avvalendosi del DPCM, su proposta del Ministro della Funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze;
5. **confluenza della retribuzione di posizione variabile nel trattamento economico fondamentale**;
6. definizione della retribuzione di posizione in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico;
7. in caso di trasferimento occorre prevedere un adeguato rimborso ai dirigenti sulla base della distanza tra la residenza ed il nuovo posto di lavoro;
8. uniformare le indennità per missione e trasferimento;
9. **polizza sanitaria a carico dell'Ente**, a favore del dirigente o professionista, così come previsto per le altre realtà del settore pubblico (Aran, PCM, ecc.).

Formazione

I punti fondamentali sono:

1. obblighi e diritti formativi per i dirigenti e professionisti. Ogni dirigente e professionista ha diritto ad un aggiornamento professionale, focalizzato sulle novità

- legislative, regolamentari ed informatiche. Il dirigente, sia nel caso di prima assunzione, sia nel caso di passaggio da altra Pubblica Amministrazione per mobilità ha diritto di ricevere tempestivamente dalla nuova Amministrazione la formazione relativa alla peculiarità del nuovo incarico. Tale formazione, ove non fosse realizzabile nell'ambito di un'attività corsuale strutturata, potrà essere somministrata anche con l'ausilio di dirigenti tutor e/o con il metodo "on the job";
2. la formazione deve essere adeguata anche al ruolo manageriale che i dirigenti sono chiamati a ricoprire;
 3. ai professionisti iscritti in albi e registri dovrà essere garantita la formazione continua. Il nuovo contratto deve prevedere quindi un'apposita norma tesa a consentire e ad incentivare l'attività di formazione ed aggiornamento dei professionisti lasciando adeguata libertà di scelta ed autonomia organizzativa, anche oltre i limiti obbligatori previsti dalle diverse norme professionali, sempre naturalmente con il limite della diligenza e degli obblighi di buone fede e correttezza propri del rapporto di pubblico impiego.

Istituzione di sezioni nelle aree dirigenziali di contrattazione

Le nuove aree di contrattazione hanno comportato l'aggregazione di diverse figure dirigenziali che implicano necessariamente l'armonizzazione di norme giuridiche ed economiche.

Non può essere accettata **una *reformatio in peius*** per alcune categorie, né può ignorarsi la situazione particolare di alcuni professionisti, quali gli avvocati "pubblici" (intendendo gli avvocati dipendenti della Pubblica Amministrazione diversi dallo Stato) ed il personale della ricerca.

L'art. 8 del CCNQ del 13.7.2016 prevede invero la possibilità di "*parti speciali o sezioni, dirette a normare taluni peculiari aspetti del rapporto di lavoro che non siano pienamente o immediatamente uniformabili o che necessitino di una distinta disciplina*".

E' necessario che i prossimi contratti individuino tali peculiarità confidando che la norma non resti inattuata.

La **CONFEDIR** ritiene quindi necessario istituire **speciali sezioni contrattuali nell'ambito delle corrispondenti aree dirigenziali**, al fine di garantire i peculiari aspetti del rapporto di lavoro di questo personale, che necessita di un particolare assetto dello stato giuridico che salvaguardi l'autonomia della propria attività.

Conclusioni

Il rilancio della Pubblica Amministrazione si realizza soprattutto attraverso le risorse umane, che chiedono al Governo delle risposte chiare sulle reali intenzioni dello stesso sul rinnovo dei contratti, rinnovo che deve essere autentico e garantito a tutti i dipendenti pubblici.

Le trattative per le aree dirigenziali dovrebbero essere avviate contestualmente a quelle dei comparti, come da nostra precisa richiesta. Le risorse economiche devono essere adeguate alle perdite subite dai dipendenti pubblici con il reiterato blocco della contrattazione.

Il contratto disciplina la giusta retribuzione, che non è una misura assistenziale, ma il corrispettivo di una prestazione professionale a favore del datore di lavoro (lo Stato) e della cittadinanza tutta.

“La dirigenza, i professionisti ed il personale operante nelle pubbliche amministrazioni per il ruolo strategico indefettibile che le risorse umane rivestono in ogni sistema sono una delle leve più importanti per il miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa nel suo complesso, ed indispensabile presupposto per un incremento della produttività del nostro Paese.”

Ci auguriamo che questa affermazione contenuta nella direttiva n. 10/2007 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, diventi al più presto consapevolezza nell’opinione pubblica del nostro Paese.

Roma, 14 febbraio 2018