



# DIRPUBBLICA

Federazione del Pubblico Impiego

*- Il Segretario Generale*

\*

*All'Ufficio di presidenza della 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica - Palazzo Carpegna - Roma*

Alla cortese attenzione degli On.li

- *Presidente, senatrice Anna Finocchiaro*  
*[anna.finocchiaro@senato.it](mailto:anna.finocchiaro@senato.it) -*
- *Vicepresidenti,*  
*senatore Salvatore Torrisi [salvatore.torrisi@senato.it](mailto:salvatore.torrisi@senato.it),*  
*senatore Claudio Fazzone;*
- *Segretari,*  
*senatrice Manuela Repetti,*  
*senatore Nicola Morra.*

Oggetto: audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato, giovedì 6 ottobre alle ore 14,30: Osservazioni generali sullo schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri in data 25 Agosto u.s. (a seguito della delega conferita dall'art. 11 della l. 7 ago 2015 n. 124, recante disciplina della dirigenza della Repubblica - Atto di Governo 328.

*On. sig. Presidente,*

*on.li sig.ri Vicepresidenti,*

*on.li sig.ri Segretari,*

riteniamo che il vero problema di cui oggi ci è dato discutere non consista tanto nelle scelte di dettaglio compiute dal Governo in sede di attuazione della legge delega (n. 124 del 2015) ma nella valutazione complessiva della compatibilità di quest'ultima - e, quindi, anche dello schema di decreto delegato - con i principi enunciati dalla Costituzione con riferimento ai rapporti tra il vertice politico dell'amministrazione (ovvero il vertice *tout court* degli enti che non hanno un vertice politico) e la dirigenza pubblica.

---

## SEDE NAZIONALE

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085  
[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [sede@dirpubblica.it](mailto:sede@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)  
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Come è noto è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che, nel tempo, avevano introdotto il cosiddetto *spoil system*, poiché in contrasto con il principio della separazione delle funzioni d'indirizzo politico con le funzioni di gestione amministrativa, ritenute di rango costituzionale, fatte salve le posizioni più a stretto contatto con gli organi politici in quanto più coinvolte nel processo di formazione degli obiettivi che nella gestione più strettamente tecnica dell'attività amministrativa (cfr Cost. 233/2006, 34/2010 e Cassazione 2555/2015).

La (re)introduzione del ruolo unico (in realtà, dei tre ruoli, Stato Regione ed enti locali, ma tra loro perfettamente fungibili) importa, in altre forme, uno *spoil system profondo*, dal momento che l'incarico dirigenziale è conferito tra i dirigenti selezionati all'interno di quel ruolo sulla base di criteri la cui applicazione sarà, comunque, suscettibile di un'ampia valutazione discrezionale.

Le uniche "guarentigie" poste dalla delega, che lo schema di decreto attuativo vorrebbe mettere in pratica, risiedono nella Commissione (in realtà, tre Commissioni per ogni ruolo), la quale, da un lato, è chiamata a definire criteri di massima, che poi le singole amministrazioni dovranno concretizzare per il conferimento degli incarichi e, dall'altro, è chiamata a svolgere un controllo ex post sulla "congruità" delle valutazioni che hanno determinato la selezione del dirigente incaricato.

Tuttavia, l'eventualità di un simile controllo di "congruità" è assai peregrina considerati anche i ristretti termini in cui dovrebbe avvenire.

Cosicché, rispettate, nella forma direttive, circolari e linee-guida (queste ultime oggi tanto di moda), il dirigente pretermesso avrà ben poche possibilità di ottenere tutela e questo, con buona pace del principio di separazione tra politica e amministrazione, ricondurrà la figura dirigenziale al rapporto fiduciario *intuitu personae* con l'organo di vertice politico.

Se poi tale dirigente non fosse soddisfatto, anziché rimanere in disponibilità senza incarico, pur dovendo assicurare la sua presenza in servizio (non si capisce bene dove e a fare cosa), potrà sempre chiedere di essere ricollocato come semplice funzionario.

Insomma, si realizza ciò che era molto gradito sia all'Agenzia delle Entrate sia a quella delle Dogane, che conferivano (e in altre forme continuano, a conferite) incarichi dirigenziali a funzionari privi della relativa qualifica per poi "restituirli" alle mansioni della loro qualifica, in caso di mancato rinnovo dell'incarico o di sua revoca.

La "soluzione" del problema delle Agenzie fiscali, forse, sta proprio in questa *ennesima deformazione ordinamentale del pubblico impiego*, in spregio della sentenza 37 del 17/03/2016 della Corte Costituzionale.

Ciò che più amareggia, in ogni caso è che, a seguito dell'interminabile ventata privatistica avviata nel 1992, tutti gli interventi sulla P.A. e sul p.i. sono stati improntati ad un criterio punitivo e penalizzante, cui l'atto di governo in discussione (con le sue separazioni, esclusioni e differenziazioni) sembra tracciare l'ultimo segno affinché scompaia definitivamente quell'alta funzione regolatrice che la Costituzione ha assegnato al pubblico impiego. L'esito nefasto è oggi

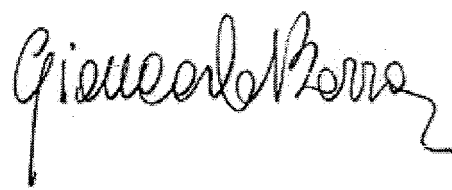
tangibile in tutti i settori, in specie quelli dove è maggiormente necessaria la presenza dello Stato (vedi immigrazione).

Vi presentiamo, quindi, alcune osservazioni unitamente a due documenti che abbiamo redatto il:

1. il 10/06/2014, in occasione del convegno "COME CAMBIARE LA PA IN OTTO MOSSE";
2. il 17/09/2014, in occasione del disegno di legge su riorganizzazione della PA – Atto Senato n 1577.

Roma, 6 ottobre 2016

*Giancarlo Barra*



---

**DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085

[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)

C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

## Osservazioni

- A. La Costituzione stabilisce espressamente che gli impiegati (e quindi anche i Dirigenti) sono a servizio esclusivo della Nazione (art. 98, comma 1, Cost.), l'attuale atto 328 va nel senso di porre tutta la Dirigenza sotto il controllo del Governo, in tal modo determinando una classe dirigente avente natura fiduciaria che nulla ha a che vedere con la classe dirigente pubblica che deve osservare i principi di legalità, buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.). I componenti delle Commissioni (art. 4 della bozza di d.lgs), ad esempio, sono di nomina palesemente politica rafforzando, con ciò, il condizionamento che si vuole imporre su tutto l'Apparato Amministrativo. Tale convincimento viene rafforzato dal fatto che non sono stabilite regole certe ed oggettive sui metodi di valutazione dei dirigenti.
- B. A dare maggior forza a tale controllo vi è la circostanza che il rapporto di lavoro di ciascun dirigente solo apparentemente è costituito da un contratto a tempo indeterminato, ma degrada, nei fatti, a contratto a tempo determinato, la cui durata è condizionata dalla permanenza dell'incarico, indipendentemente dalle capacità del dirigente. Sul punto basti evidenziare che l'art. 7 della bozza di d.lgs, prevede, dopo il primo incarico, che il Dirigente venga collocato in disponibilità e poi eventualmente assegnato, senza alcuna procedura comparativa, in un qualsiasi altro luogo. Ciò consentirà l'emarginazione totale di soggetti non allineati.
- C. Si aggiunga che l'eliminazione della distinzione della dirigenza in due fasce, laddove esiste (ministeri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici, università e Presidenza del Consiglio), aumenta enormemente il potere di ricatto da parte della politica anche sui dirigenti attualmente di seconda fascia e questo sarebbe disastroso per una classe dirigente che ha già dimostrato, nel corso di questi ultimi 15 anni di essere sempre meno autonoma e indipendente dall'esecutivo, non riuscendo ad attuare quella distinzione tra atti di gestione ed organizzazione e atti di indirizzo politico amministrativo, obiettivo fin troppo enfatizzato e mai realizzato dalle infinite riforme del pubblico impiego (e della dirigenza) succedutesi dal 1992 ad oggi.
- D. Si richiama l'attenzione sul fatto che non si interviene in nessun modo sulla anomala situazione del ministero della Giustizia, laddove posti in organico nella qualifica dirigenziale di 1ª fascia (direttori generali), spettanti ai dirigenti amministrativi del Ministero risultano occupati da magistrati ordinari "fuori ruolo", che assumono così, compiti di direzione in vari settori dell'amministrazione, determinando in questo modo il pericolo di conflitti di interesse tali da minare la terzietà del Giudice (si pensi ai ricorsi giurisdizionali sui concorsi pubblici). Altrettanto grave è il mancato superamento della cosiddetta "doppia dirigenza" nell'ambito del Ministero della Giustizia che libererebbe, senz'altro, tempo e risorse ai magistrati che dovrebbero impegnarsi esclusivamente ad amministrare la giustizia anziché gestire l'Amministrazione della Giustizia.

- E. Non è prevista alcuna norma transitoria che preveda l'ingresso dei dirigenti dichiarati idonei nei precedenti concorsi, come invece è previsto per i Direttori Generali (art. 6 comma 2) e per i Segretari Comunali (art. 10, comma 5) che hanno superato il concorso pubblico. Tale mancata previsione non solo è gravemente dannosa per coloro i quali il concorso lo hanno già sostenuto e superato ma è contro l'interesse dell'amministrazione pubblica in considerazione dei tempi relativamente lunghi necessari per la messa a regime della riforma. In un momento in cui si sono formate carenze dirigenziali spropositate (INPS, INAIL, Ministero della Giustizia, Ministero del lavoro ecc. ecc.), ora che vengono annullati numerosi concorsi delle Agenzie Fiscali. Sarebbe eversivo non prevedere immediatamente l'assunzione di tutti gli idonei del comparto statale e previa intesa di cui all'art. 13 bis comma 6 per gli idonei dirigenti regionali e locali.
- F. La "riforma" sembra improntata alla convalida del sistema di individuazione e nomina dei dirigenti adottato dalle Agenzie fiscali, dichiarato incostituzionale con la sentenza 37 del 17/03/2016 dalla Corte Costituzionale; anzi, laddove (nell'art. 3, c. 2, lett. c) della bozza di d.lgs si prevedono, fra i titoli per la partecipazione al concorso, gli incarichi dirigenziali già svolti, appare evidente la volontà di operare una inaccettabile quanto incostituzionale "sanatoria" legislativa.





# DIRPUBBLICA

Federazione del Pubblico Impiego

## COME CAMBIARE LA PA IN OTTO MOSSE

dopo oltre 100 interventi sulla riforma  
base di 20 anni fa (D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)

**Martedì 10 giugno 2014 - ore 11.00 - Roma - Sala Cristallo dell'Hotel Nazionale  
Piazza di Montecitorio 131**

**Una P.A. indipendente assicura il rispetto delle leggi e delle regole democratiche.**

Avanza e si consolida sempre più il concetto che i Governi, nella loro azione, non debbano trovare intralci né di carattere burocratico, né di carattere legale. Tende, così, a costituirsi (un passo dopo l'altro) un concetto di potere "extra ordinem", giustificato dal sistema elettorale, in grado di agire senza ostacoli istituzionali. La prima pietra di questa edificazione è stata posta con lo smantellamento della burocrazia: la frattura della carriera direttiva e la nascita della dirigenza pubblica, la privatizzazione del pubblico impiego, la riduzione dei controlli interni con particolare riferimento a quelli esercitati dalla Ragioneria generale dello Stato, la costituzione di enti e agenzie in regime privatistico o para-privatistico. Ciò che potrebbe verificarsi in un secondo tempo è già perfettamente ipotizzabile.

Venendo meno il ruolo della P.A. e la garanzia di controlli autonomi e preventivi tutto il peso della gestione delle regole è ricaduta sulla magistratura (contabile, amministrativa, civile e del lavoro, tributaria, penale e costituzionale). Da questo fatto è derivata una sorta di ipertrofia del potere giudiziario e, quindi, la richiesta "unanime" di un suo ridimensionamento.

**Ciò premesso,**

la DIRPUBBLICA presenta oggi delle proposte elaborate sull'attuale assetto e quindi molto più impegnative di altri interventi suscetibili da una giustificata nostalgia del passato. Tali progetti nascono, non da un'elaborazione dottrinaia, accademica e in quanto tale distaccata dalla realtà operativa, neppure da un'esperienza giurisdizionale incentrata sul caso singolo o su un'analisi scientifica di carattere eziologico, ma dal disagio di quei cittadini italiani che lavorano nelle istituzioni con professionalità e fede costituzionale, per i quali sono tangibili gli ostacoli al "Buon andamento" e alla "Imparzialità" delle Amministrazioni e altresì sono ben evidenti le soluzioni al problema. Essi, però, non hanno voce sia perché il sistema della rappresentanza è inceppato, sia perché è completamente venuto meno quell'essenziale grado di autonomia che "il servizio esclusivo alla Nazione" necessariamente richiede. A tutto ciò si deve aggiungere che la plurigenerazionale campagna mediatica diffamatoria del pubblico impiego ha paradossalmente favorito i "pessimi" e disabilitato gli "ottimi".

**DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085  
[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)  
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

## I TRE PILASTRI

nel medio-lungo termine

| 1. Apertura delle carriere  | 2. Predirigenza  | 3. Autogoverno della dirigenza pubblica   |
|---|--|---|
| <p><i>Nel lavoro, l'esigenza di una carriera rientra nel più ampio bisogno di progresso che, a sua volta, costituisce una delle caratteristiche dell'essere umano. Questa avvertita necessità, perciò, non può continuare ad essere negata al pubblico impiegato (dirigente o non dirigente). Il percorso di carriera deve essere predefinito e astratto, difficile ma possibile, rispondente al binomio: "CARRIERE FORTI-RESPONSABILITÀ FORTI". Il concetto è che i migliori possano porsi in movimento, gli altri possano fermarsi senza rimpianti. Il processo deve riguardare tutti (come accennato) senza escludere i dirigenti proibendo, in assenza di "incidenti di percorso" la <i>reformatio in peius</i>.</i></p> <p><b>Per mezzo della carriera:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <i>si risolve il problema della mobilità;</i></li> <li>b) <i>si giustifica la valutazione che, così, diventa necessaria, credibile, possibile ed efficace;</i></li> <li>c) <i>si stimola un sistema di formazione continua.</i></li> </ul> | <p><i>È una zona nella quale si può giungere (per carriera o per pubblico concorso esterno) e dalla quale si può uscire (verso la dirigenza). È un ambito destinato alla <b>maturazione etica della personalità dirigenziale</b> attraverso l'esercizio di attività predirigenziali intervallate nel tempo e nello spazio, in un succedersi di eventi migliorativi; <b>mediante l'utilizzo</b> costante delle <b>risorse formative</b> e lo scambio di esperienze con il management interno-comunitario-estero, pubblico e privato. Predirigenza, quindi, come unico percorso genetico della dirigenza pubblica.</i></p> | <p><i>Una simile dirigenza <b>autogena</b>, punto d'incontro della volontà di progresso del lavoratore pubblico e della capacità progettuale delle Amministrazioni, è forte e autorevole e merita rispetto e considerazione. Il ruolo che riveste nell'Ordinamento e l'essere "... <b>al servizio esclusivo della Nazione</b>" richiede, però, indipendenza da qualsiasi condizionamento. Da qui l'esigenza di un organismo elettivo perfetto di autogestione della dirigenza pubblica deputato non solo a contenere entro giusti limiti i poteri di scelta delle autorità politiche, ma anche a svolgere funzioni supreme sulla valutazione dell'attività dirigenziale, sulla disciplina e la gestione della mobilità.</i></p> |

**DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085  
[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)  
 C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004



#### 4. Applicazione dell'articolo 39 della Costituzione

*L'articolo 39 Cost. è un motore che può essere riavviato: la libertà sindacale, il pluralismo, la proporzionalità e l'erga omnes sono bilanciati e garantiti dalla registrazione e quindi dal riconoscimento, dalla personalità giuridica e dagli obblighi che ne conseguono, dalla democraticità degli statuti. Tutto questo condurrebbe ad un altro scenario sindacale rispetto a quello attuale: democrazia interna e ordine contabile; libera concorrenza; rappresentanza unitaria e ripartizione delle prerogative in proporzione agli iscritti, separazione fra politica e sindacato e .... realizzazione degli interessi dei lavoratori.*

*Oggi, invece, sono stati cancellati dalle leggi i diritti ma sono aumentati i doveri, gli obblighi e gli oneri. I primi sono stati affidati alla contrattazione collettiva la quale, però, essendosi posta fuori dal dettato costituzionale, non dà alcuna garanzia. La ragione risiede nel fatto che la funzione paralegislativa che è assegnata ai soggetti stipulanti un contratto collettivo non è controbilanciata dalle garanzie previste dall'articolo 39 della Costituzione che non è mai stato applicato. Del resto i negoziati ARAN/Sindacati hanno abbondantemente dimostrato di non essere in grado di gestire il pubblico impiego, né di garantirgli il ruolo che la Costituzione gli ha assegnato.*

#### LE POSSIBILI SOLUZIONI IMMEDIATE

- **Nell'ambito della Quarta mossa**

- 4a) Impugnabilità degli Statuti dei sindacati da parte di chiunque ne abbia interesse per base democratica carente;
- 4b) riconoscimento delle libertà sindacali di base (convocazione delle Assemblee, informazione, permessi e distacchi non retribuiti) a tutte le Organizzazioni con Statuti a base democratica (a prescindere dalla rappresentatività);
- 4c) **ammissione** al tavolo delle trattative **per stadi**; sindacati rappresentativi a livello nazionale; a livello di contrattazione integrativa; a livello "aziendale". In questo modo un sindacato non rappresentativo a livello nazionale potrebbe esserlo a livello locale e viceversa (come nei partiti).

#### 5. Valutazione responsabile.

In luogo degli astrusi parametri che la contrattazione si sforza di predisporre lasciando tutti scontenti, si può e si deve predisporre un sistema di incentivazioni legato alla valutazione del proprio lavoro in un ambito ove sia possibile, per dirigenti e per non dirigenti, andare avanti. A sua volta, la valutazione (in disparte i fallimentari "organi terzi" e/o "nuclei di valutazione") deve essere uno degli ambiti di azione dell'organo di autogoverno della dirigenza pubblica e più in generale essa deve essere effettuata sotto la personale responsabilità del superiore gerarchico (ovvero il diretto destinatario dell'attività svolta dal pubblico impiegato - dirigente o non). La valutazione deve essere non solo responsabile, ma anche professionale, dettagliatamente motivata e integralmente trasparente (ovvero pubblica). Dopo una sorta di reclamo interno la valutazione diventa definitiva aprendo la strada al contenzioso del lavoro con conseguenze importanti per la parte soccombente (che non può considerarsi tale soltanto l'Amministrazione, ma in solido il valutatore). In questo modo il sistema è perfetto perché il valutatore che si astiene nella valutazione va in conflitto con le parti controinteressate (i colleghi del valutato) e il valutatore del valutatore, che terrà conto sia delle ingiustificate mitezze, sia delle procurate soccombenze. In questo ambito non può intimorire il concetto di discrezionalità, che per antonomasia è sorretto dalla motivazione, bensì l'arbitrio che si realizza anche quando la motivazione è esistente, ma incompleta e/o non pertinente.

**DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085  
[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)  
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

## 6. Ripartizione logica della giurisdizione.

Assegnare al Giudice del lavoro tutte le controversie concernenti gli aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro (stipendi e indennità) nonché quelle concernenti le vicende del rapporto di servizio connotate da elementi di illiceità delle condotte (illeciti disciplinari, mobbing, etc.), riconducendo alla giurisdizione amministrativa quelle controversie in cui sia prevalente l'interesse pubblico all'individuazione dei soggetti migliori ai quali conferire incarichi dirigenziali o di responsabilità (conferimento, revoca e conferma degli incarichi dirigenziali o di responsabilità, progressioni di carriera), secondo criteri di efficienza, trasparenza e legittimità della scelta sulla base delle risultanze del sistema di valutazione (v. punto 2)-ed in relazione ad altri criteri rigorosamente oggettivi e predeterminati.

*Per ciò che concerne la giurisdizione, è stata realizzata una vera e propria sottrazione di tutela. Di fatto è preclusa al pubblico impiegato una tutela piena e certa dell'interesse legittimo che, invece, dovrebbe essere garantita sulla base dell'articolo 24 della Costituzione. Il pubblico impiegato, infatti, è il solo lavoratore che dipende da un Ente pubblico ed in tale qualità è titolare di un interesse legittimo la cui tutela (in generale) è demandata al Giudice amministrativo. L'art. 63 del D.Lgs 165/2001 devolve, però, tutte le controversie relative al rapporto di lavoro pubblico al Giudice del Lavoro il quale, storicamente, è giudice dei diritti e non degli interessi. D'altro canto il concetto solo dottrinario di "interesse legittimo di diritto privato" non solo non ha applicazione concreta, ma è anche sostanzialmente diverso da quello classico, essendo svincolato dai vizi propri dell'atto amministrativo.*

## 7. Sistema sanzionatorio

Il sistema sanzionatorio per il pubblico impiego non può essere affidato ai contratti, ma deve essere stabilito per legge. Come per le norme penali, le sue caratteristiche debbono essere, dunque: **legalità, tipicità e tassatività.**

*Stupisce il fatto che per il Personale contrattualizzato sono stati emanati (dal 1994 ad oggi) ben 6 provvedimenti tutti ricchi di fattispecie e particolari, mentre per gli altri pubblici impiegati sottratti alla privatizzazione (che nella logica della riforma privatistica degli anni '90 sarebbero maggiormente esposti) le disposizioni assurgono a "principi di comportamento"; per magistrati e avvocati dello Stato sono "... gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti ...". Nell'ordinamento diplomatico si applica il DPR del 1957. Perché? Si tratta di funzioni più importanti e/o più delicate di quelle fiscali o di quelle dell'amministrazione giudiziaria o di quelle scolastiche? Oppure è più agevole gestire le prime in un modo e le altre diversamente? Abbiamo avuto dei buoni risultati? Tutta la disciplina ha connotati repressivi che, lungi dal debellare i difetti, affligge le virtù. Eppure il D.Lgs 165/2001 esplicita nel suo titolo il concetto della "razionalizzazione".*

## 8. Statuto delle pubbliche funzioni.

In tutto questo quadro d'insieme si rende necessaria una norma di completamento dove siano stabiliti i Doveri, ma anche i Diritti, gli oneri e le facoltà e che segni i limiti della contrattazione, tenendo, in ogni caso, ben distinta la disciplina del rapporto dalla disciplina della funzione pubblica.

**COROLLARIO DI TUTTO QUESTO È IL CAMBIAMENTO DELLA MENTALITÀ POLITICA: DA UN'IMPOSTAZIONE DEMOLITORIA A UN'OTTICA DI COSTRUZIONE (O RICOSTRUZIONE); DA RIFORME RAFFAZZONATE E A "COSTO ZERO", A UNA CONTRORIFORMA CHE IMPIEGHI CAPITALI, MEZZI E UOMINI; DAI FACILI LUOGHI COMUNI, ALLE IDEE ILLUMINATE E ALLA COMPETENZA POLITICA E GIURIDICA.**

**DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085  
[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)  
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004



# DIRPUBBLICA

Federazione del Pubblico Impiego

## *Il Segretario Generale*

### *Senatrice Anna Finocchiaro*

Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Affari Costituzionali) del Senato della  
Repubblica  
[anna.finocchiaro@senato.it](mailto:anna.finocchiaro@senato.it)

### *Al Senatore Claudio Fazzone*

Vicepresidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Affari Costituzionali) del Senato della  
Repubblica  
[Claudio.fazzone@senato.it](mailto:Claudio.fazzone@senato.it)

### *Al Senatore Nicola Morra*

Vicepresidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Affari Costituzionali) del Senato della  
Repubblica [nicola.morra.63@facebook.com](mailto:nicola.morra.63@facebook.com)

### *Al Senatore Pierantonio Zanettin*

Segretario della 1<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Affari Costituzionali) del Senato della  
Repubblica [pierantonio.zanettin@senato.it](mailto:pierantonio.zanettin@senato.it)

### *Alla Senatrice Patrizia Bisinella*

Segretario della 1<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Affari Costituzionali) del Senato della  
Repubblica  
[patrizia.bisinella@senato.it](mailto:patrizia.bisinella@senato.it)

### **E p. c.**

*A tutti gli onorevoli componenti della 1<sup>a</sup>  
Commissione permanente (Affari Costituzionali)  
del Senato della Repubblica -*

---

**DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085  
[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)  
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Recapiti del Segretario Generale: [ganoweb@tin.it](mailto:ganoweb@tin.it); cell. +39 3738004319

**Oggetto: Disegno di legge su riorganizzazione della PA – Atto Senato n 1577 –**

**Onorevole Presidente,  
Onorevoli Vicepresidenti,  
Onorevoli Segretari,  
Onorevoli Senatori,**

Dopo la richiesta di audizione presentata a codesta Presidenza il 9 settembre 2014, desidero esporre, in nome e per conto della Federazione DIRPUBBLICA, alcune riflessioni schematiche seguite da brevi proposte di modifica, **evidenziando la nostra massima disponibilità per la definizione di puntuali testi emendativi.**

1. Si deve considerare che l'AS-1577 costituisce l'ennesima riforma della P.A. (fra l'altro parziale, come vedremo) dopo la cosiddetta "*privatizzazione del rapporto di lavoro di pubblico impiego*" avviata dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421, in attuazione del quale venne emanato il d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29. Da allora fino ad oggi si possono contare **oltre 100 provvedimenti** legislativi e/o atti aventi forza di legge, i quali tutti portano nelle premesse gli obiettivi di "*innovare*", "*razionalizzare*", "*semplificare*", "*riorganizzare*", ecc.. ecc..- Se, però, si dovesse misurare il grado di efficienza della P.A. sui differenziali (fra ora e allora) di evasione fiscale, di lavoro nero, di corruzione, di complessità dei procedimenti giudiziari, di litigiosità interna, di presenza dello Stato nei settori fondamentali della vita sociale come la cultura o la sanità, ci si rende conto che il bilancio è sostanzialmente negativo. Evidentemente, qualcosa non ha funzionato in tutte queste riforme. Forse ciò è dipeso dallo "*spirito delle leggi*" aggressivo e punitivo, demagogico nelle vere finalità, dannoso per gli ottimi impiegati e favorevole per i pessimi. Ciò senza tener conto che, con le precedenti riforme, l'attività del pubblico impiegato è stata considerata come un "*prodotto industriale*", trascurando l'aspetto fondamentale, cioè l'esercizio di una pubblica funzione. **Si auspica, quindi, nell'elaborazione dell'AS 1577, una basilare inversione di tendenza.**
2. Il progetto di legge delega si prefigge un intento nobile e condivisibile cioè quello di rendere "*più agevoli e trasparenti le regole che ... disciplinano i rapporti con il privato cittadino, le imprese e i suoi dipendenti*", ma tali intenti sono destinati al fallimento se non si presta, con una decisa inversione di rotta, la medesima attenzione per quei "*privati cittadini*" che lavorano nella P.A. e da questa ricevono le prime ripercussioni delle inefficienze e del malcostume.
3. Il pubblico impiego manifesta i suoi problemi non solo al capo, ma in tutto il corpo. Si vuole dire che la criticità non risiede solamente nella dirigenza. Il disegno di legge non ha colto una lacuna fondamentale esistente nell'attuale ordinamento contrattualizzato del pubblico impiego che la negoziazione collettiva non è stata in grado (o non ha voluto) colmare: **un percorso di avanzamento, prestabilito e astratto.** Questa è una singolarità voluta dalla privatizzazione che (per fortuna) non si riscontra nell'altra "*parte del cielo*", cioè nel pubblico impiego non privatizzato, né negli ordinamenti dei Paesi partner, né nell'ordinamento dell'impiego nelle istituzioni comunitarie. In altre parole, al lavoratore italiano (dirigente e non dirigente) che presta la sua opera nei pubblici uffici, è negata la più evidente caratteristica dell'essere umano: **una legittima aspettativa di progresso.** Questo fatto mortifica le volontà eccellenti, mantiene le mediocri e sostiene quelle disonorevoli.

---

**DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085

[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)

C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Recapiti del Segretario Generale - email: [ganoweb@tin.it](mailto:ganoweb@tin.it); cell.: +39 3738004319

Sulla base della nostra esperienza sindacale siamo in grado di affermare che la mancanza di una carriera costituisca, da un lato, il movente di grandi illegalità e abusi da parte delle Amministrazioni (vedasi circa 1.200 incarichi dirigenziali nulli nelle Agenzie fiscali) e, dall'altro lato, un forte alibi alla corruzione. **Chiediamo, quindi, che nel disegno di legge venga colmata tale gravissima lacuna.**

4. Nell'attuale ordinamento privatizzato, manca una zona intermedia e di collegamento fra impiegati e dirigenti. Non esiste, cioè, quello stadio destinato alla **maturazione etica della personalità dirigenziale** ove si possa giungere (per carriera o per pubblico concorso esterno) e dal quale si possa uscire (verso la dirigenza) dopo aver esercitato attività e funzioni predirigenziali, intervallate nel tempo e nello spazio, in un succedersi di eventi migliorativi, **mediante l'utilizzo** costante delle **risorse formative** e lo scambio di esperienze con il management interno-comunitario-estero, pubblico e privato. Sarebbe, quindi, ottimale che la "Predirigenza" fosse un unico percorso genetico della dirigenza pubblica. Del resto, nel disegno di legge già si avverte l'esigenza di una sorta di "stato cuscinetto" tra funzionari (che comunque ora non sono distinti dagli impiegati) e dirigenti. All'articolo 10 (dirigenza pubblica), comma 1, lett. c), n. 1 (pag. 50 dell'AS) è previsto che i vincitori del corso-concorso alla dirigenza siano immessi in servizio come funzionari e che solamente dopo 4 anni, previo esame, transitino nel ruolo unico. Una cosa simile è prevista per i vincitori del concorso (vedi il n. 2 della lett. c). Questo farebbe pensare ad un embrione di vicedirigenza o predirigenza che dir si voglia. A questo punto è necessario rammentare ciò che è accaduto nel precedente decennio con l'oramai abrogata vicedirigenza.

#### **Cronologia delle leggi sulla vicedirigenza**

|          |   |
|----------|---|
| 15/07/02 | <i>Vicedirigenza - Art. 7, comma 3, L. 15 luglio 2002, n. 145 - Inserimento dell'articolo 17/bis nel D.Lgs. 30-3-2001 n. 165.</i>   |
| 30/06/05 | <i>L'area della Vicedirigenza oltre che "apposita" diventa anche "separata". Art. 14-octies del d.l. 30 giugno 2005, n. 115.</i>  |
| 23/12/05 | <i>Stanziamiento di fondi per la Vicedirigenza - Articolo 1. Comma 227 della L. 23-12-2005 n. 266.</i>  |
| 04/03/09 | <i>A - Riduzione di fondi per la Vicedirigenza - Art. 4, comma 4 della L. 4 marzo 2009, n. 15.</i>  |
| 04/03/09 | <i>B - Interpretazione autentica della Vicedirigenza - Art. 8, L. 4 marzo 2009, n. 15.</i>  |
| 31/05/10 | <i>Definanziamento delle leggi di spesa totalmente non utilizzate negli ultimi tre anni - D.L. 31-5-2010 n. 78 - Articolo 1</i>   |
| 27/06/12 | <i>Decreto legge 27 giugno 2012, n. 87 - Ultima frase del n. 2 della lett. a) del 1° comma dell'articolo 4: "Nei confronti delle amministrazioni di cui al presente punto 2) [Agenzie fiscali] non si applica l'articolo 17-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001".</i> |
| 06/07/12 | <i>Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 - Articolo 5, comma 13: "Abrogazione".</i>  |

Nell'arco di 10 anni sono state emanate, quindi, ben-8 leggi per non applicare l'istituto della vicedirigenza, beffando (con le otto leggi citate) migliaia di cittadini italiani, pubblici funzionari. Attualmente resta l'Ordinanza n. 1918 del 16 aprile 2014, della Sezione IV del Consiglio di Stato, con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale

---

#### **DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085  
[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)  
 C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Recapiti del Segretario Generale - email: [ganoweb@tin.it](mailto:ganoweb@tin.it) ; cell.: +39 3738004319

dell'art. 5, comma 13, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha abrogato l'art. 17-bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive integrazioni e modifiche, il quale aveva previsto l'istituzione, attraverso la contrattazione collettiva, dell'area della vicedirigenza, censurando l'art. 5, comma 13, del D.L. n. 95 citato, in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 24, 97, 101, 102, 111, 113 e 117 Cost. - **Si chiede, pertanto, di voler aggiungere un'ulteriore delega espressa per l'instaurazione di un istituto predirigenziale.**

5. In luogo dell'ennesima "*Commissione per la dirigenza statale*" di cui alla lett. b) del 1° comma dell'art. 10 dell'AS 1577 (pag. 48) si osserva che, facendo tesoro dei motivi che hanno condotto al fallimento il Comitato dei Garanti (ex art. 22 del d.lgs 165/2001) sarebbe necessario prevedere un organismo elettivo perfetto di autogestione della dirigenza pubblica deputato non solo a contenere entro giusti limiti i poteri di scelta delle autorità politiche, ma anche a svolgere funzioni supreme sulla valutazione dell'attività dirigenziale, sulla disciplina e la gestione della mobilità. Una simile dirigenza autogena, punto d'incontro della volontà di progresso del lavoratore pubblico e della capacità progettuale delle Amministrazioni, sarebbe forte e autorevole e meritevole di rispetto e considerazione. Il ruolo che riveste nell'Ordinamento e l'essere "*... al servizio esclusivo della Nazione*" richiede, infatti, indipendenza da qualsiasi condizionamento.
6. **Si considera necessario rivedere la ripartizione della giurisdizione per la tutela del pubblico impiego**, assegnando al Giudice del lavoro tutte le controversie concernenti gli aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro (stipendi e indennità) nonché quelle concernenti le vicende del rapporto di servizio connotate da elementi di illiceità delle condotte (illeciti disciplinari, mobbing, etc.), riconducendo alla giurisdizione amministrativa quelle controversie in cui sia prevalente l'interesse pubblico all'individuazione dei soggetti migliori ai quali conferire incarichi dirigenziali o di responsabilità (conferimento, revoca e conferma degli incarichi dirigenziali o di responsabilità, progressioni di carriera), secondo criteri di efficienza, trasparenza e legittimità della scelta sulla base delle risultanze del sistema di valutazione (v. punto 2) ed in relazione ad altri criteri rigorosamente oggettivi e predeterminati. *Per ciò che concerne la giurisdizione, infatti, oggi risulta realizzata una vera e propria sottrazione di tutela. Di fatto è preclusa al pubblico impiegato una tutela piena e certa dell'interesse legittimo che, invece, dovrebbe essere garantita sulla base dell'articolo 24 della Costituzione. Il pubblico impiegato, infatti, è il solo lavoratore che dipende da un Ente pubblico ed in tale qualità è titolare di un interesse legittimo la cui tutela (in generale) è demandata al Giudice amministrativo. L'art. 63 del D.Lgs 165/2001 devolve, però, tutte le controversie relative al rapporto di lavoro pubblico al Giudice del Lavoro il quale, storicamente, è giudice dei diritti e non degli interessi. D'altro canto il concetto solo dottrinario di "interesse legittimo di diritto privato" non solo non ha applicazione concreta, ma è anche sostanzialmente diverso da quello classico, essendo svincolato dai vizi propri dell'atto amministrativo.*

---

**DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085  
[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)  
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Recapiti del Segretario Generale - email: [ganoweb@tin.it](mailto:ganoweb@tin.it); cell.: +39 3738004319

7. **Appare necessario rivedere il sistema sanzionatorio nel pubblico impiego (dirigente e non dirigente).** Il sistema sanzionatorio per il pubblico impiego non può essere affidato ai contratti, ma deve essere stabilito per legge. Come per le norme penali, le sue caratteristiche debbono essere, dunque: **legalità, tipicità e tassatività.** *Stupisce il fatto che per il Personale contrattualizzato sono stati emanati (dal 1994 ad oggi) ben 6 provvedimenti tutti ricchi di fattispecie e particolari, mentre per gli altri pubblici impiegati sottratti alla privatizzazione (che nella logica della riforma privatistica degli anni '90 sarebbero maggiormente esposti) le disposizioni assurgono a "principi di comportamento"; per magistrati e avvocati dello Stato sono "... gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti ...". Nell'ordinamento diplomatico si applica il DPR del 1957. Perché? Si tratta di funzioni più importanti e/o più delicate di quelle fiscali o di quelle dell'amministrazione giudiziaria o di quelle scolastiche? Oppure è più agevole gestire le prime in un modo e le altre diversamente? Abbiamo avuto dei buoni risultati? Tutta la disciplina ha connotati repressivi che, lungi dal debellare i difetti, affligge le virtù. Eppure il D.Lgs 165/2001 esplicita nel suo titolo il concetto della "razionalizzazione".*
8. Per ciò che concerne il progetto di abolire la figura dei segretari comunali e provinciali facendo confluire chi è iscritto nei relativi albi nel ruolo dei dirigenti, **la posizione della Federazione DIRPUBBLICA è di assoluta contrarietà.** Il fatto che si elimini un organo di controllo interno trasformandolo in un "manager locale" costituisce una contraddizione con gli impegni assunti dall'attuale Governo e da quelli precedenti nella lotta alla corruzione. Si ritiene che si dovrebbe agire in senso contrario a quello intrapreso, valorizzando e rafforzando il ruolo dei Segretari comunali e provinciali; riconoscendo loro (questo sì) una più elevata dignità professionale e un'autonomia di livello dirigenziale, senza per questo trasformarli da controllori in gestori (come dire a un Consigliere della Corte dei Conti di assumere un'alta qualifica dirigenziale).
9. **Si propone, infine, di emanare uno Statuto delle pubbliche funzioni.** In tutto questo quadro d'insieme si rende necessaria una norma di completamento dove siano stabiliti i Doveri, ma anche i Diritti, gli oneri e le facoltà e che segni i limiti della contrattazione, tenendo, in ogni caso, ben distinta la disciplina del rapporto dalla disciplina della funzione pubblica.

Con la speranza di poter meglio esporre verbalmente le posizioni sopra riassunte, partecipando all'Audizione di cui si conferma la richiesta, porgo i più cordiali ringraziamenti e saluti alla Presidenza ed ai Componenti tutti della 1a Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica.

ROMA, 17 SETTEMBRE 2014.

**Giancarlo Barra**




---

**DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego**

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085  
[www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) - [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it) - [dirpubblica@pec.it](mailto:dirpubblica@pec.it)  
 C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Recapiti del Segretario Generale - email: [ganoweb@tin.it](mailto:ganoweb@tin.it); cell.: +39 3738004319

