



# 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 Fazzino***

Vicepresidente della 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica

[Claudio.fazzino@senato.it](mailto:Claudio.fazzino@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](https://www.facebook.com/nicola.morra.63)

### ***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

----

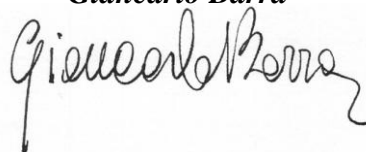
Recapiti del Segretario Generale - email: [ganoweb@tin.it](mailto:ganoweb@tin.it) ; cell.: +39 3738004319

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 differentemente? 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