

# DIRER

FEDERAZIONE NAZIONALE DIRIGENTI E QUADRI DIRETTIVI REGIONI  
ADERENTE CONFEDIR

CENTRO STUDI FEDERALE - IL COORDINATORE

Commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 339 / 2011 ( pubblicata su GUR . del 22 dic. 2011 ) che ha dichiarato la illegittimità dell' art. 3 – comma 2 – 3° periodo – della Legge regionale della Lombardia n. 19 del 23 dic. 10 , unitamente all'art. 14 della stessa –

Riflessi sui trattamenti in essere del personale appartenente alla categoria “ D “ e proposte della DIRER .

La Corte Costituzionale con sentenza n. 339 / 2011 ( pubblicata in Gazzetta Uff. il 22 dic. 2011 ) ha dichiarato la illegittimità dell' art. 3 – c.2 – periodo terzo – della Legge regionale della Lombardia n. 19 del 23 dic. 2010 , unitamente all' art. 14 della stessa . Commento sulla parte del dispositivo che ha riflessi immediati sui trattamenti in essere del personale appartenente alla categoria “ D “ . Proposte della DIRER .

---

La sentenza 339/11 della Corte Costituzionale verso la Regione Lombardia .  
Il fatto , le conseguenze , le nostre valutazioni e proposte .

A ) FATTO : con l' art. 3 – c. 2 periodo terzo della Legge regionale 23 dic. 10 n. 19 viene sostituito l'art. 3 –c.2 del Testo Unico n. 20 / 08 ; in particolare la disposizione innovativa consente che le economie risultanti dalla riduzione dell'organico della dirigenza possano essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative ,

in aggiunta alle risorse già stanziare ai sensi dell' art. 31 del CCNL del comparto di Regioni ed Autonomie locali , datato 22 gennaio 2004 .

Particolare del percorso in itinere della legge : la nostra organizzazione sindacale non è stata per nulla coinvolta nella fase istruttoria e pre-deliberativa della cennata norma , anzi non ha avuto modo di conoscere , avanti il licenziamento del nuovo testo , né la lettera né la ratio di tale disposizione , che coinvolge a pieno titolo la dirigenza ed i suoi contratti collettivi di lavoro ; segnatamente in quei punti che appaiono

divergere apertamente con le opinioni ed i suggerimenti da noi espressi nel corso della sessione di lavoro delle Delegazioni trattanti – area dirigenza – del 14 maggio 2008: tema il Testo Unico su Organizzazione e Personale , di cui alla Deliberazione di G .R .n . VIII / 6697 del 5.03.08 ( PDL , poi passato all ' esame della 2 a Commissione consiliare , prima dell'aula ) . Di seguito un richiamo puntuale per argomenti trattati , per chi non abbia modo di consultare il testo del nostro Foglio Notizie di Maggio 2008 - in bacheca sindacale di Regione Lombardia – alla voce dirigenza – dirlom ( su lotus notes ) .

**ANTEFATTO** : nel corso dell ' incontro tra Delegazioni trattanti di area dirigenza del 14.05.08 il primo degli argomenti trattati risulta essere stato il proposto , nuovo Testo Unico su Organizzazione e Personale; la nostra rappresentanza espresse le sue opinioni e suggerimenti , da portare alla attenzione della Giunta Regionale prima , e della competente Commissione consiliare dopo , avanti la discussione e deliberazione di aula ; testo poi divenuto la Legge regionale n. 20 / 08 . Nella occasione la DIRER così si espresse :

omissis – Sul primo dei temi trattati , dopo una ricognizione delle finalità meramente compilative della Redazione del Testo Unico , sono stati approfonditi i residuali spazi lasciati da tale metodica alla innovazione , che appare solo limitata ad elementi di razionalizzazione , di organicità , di semplificazione rispetto alla molteplicità ed alla discontinuità dei vari testi normativi oggi vigenti , e perciò stesso messi a confronto a cura di un ristretto pool di tecnici della Giunta Regionale e del Consiglio ; al termine di tale sessione di lavoro , ed avanti all'esame in Commissione , la nostra Delegazione ha posto l ' accento :

■ sulla esigenza di verificare l'innesto nel Testo Unico di talune disposizioni , recate dalla Legge regionale n. 16 / 96 per la dirigenza regionale , ed ora previste per il sistema regionale allargato ;

■ sulla opportunità di meglio delineare i richiami legislativi alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001 – art. 3 , che ha riformato il Titolo V – parte seconda – della Costituzione , con la sopravvenuta devoluzione delle materie concernenti i rapporti di lavoro alla contrattazione collettiva , così accentuando il potere-dovere delle Regioni di definire compiutamente , con attività legislativa ed amministrativa propria , le discipline sulla organizzazione , sull'ordinamento , sul personale , sulle strutture ; valorizzando così PER TALE VIA i momenti , le procedure , le metodiche della contrattazione collettiva nei propri ambiti .

omissis – Sul secondo dei temi trattati , partendo dalla constatazione di avere , rispetto al primo tema come sopra delineato , più ampi spazi di manovra e tempi meno ristretti , per tentare di dare un contributo di idee marcatamente lombarde , cioè promananti dalla maggiore realtà regionale italiana , alla elaborazione delle linee – guida per il rinnovo del CCNL di area dirigenza , la nostra delegazione

si è assunta l'impegno di formulare un documento unitario che , partendo dalle esperienze e dalle difficoltà di gestazione degli ultimi “ CCNL – CCDI “ ( sempre in estremo ritardo i primi , e scarsamente organici i secondi ) fosse in grado di rappresentare i desiderata e le oggettive esigenze della dirigenza regionale che opera in tale parte del territorio nazionale : con ruoli organici che sono meno di un decimo di quelli di altre realtà comparabili ; con dinamiche di gestione estremamente evolute e competitive ; con conseguenti , alti livelli di stress operativo , di sovra esposizione valutativa , e di rischio da funzione dirigenziale .

In tale ottica si dovrà evidenziare :

- il tema della auspicata separazione , mediante SEZIONI di contrattazione collettiva differenziate , all'interno dell'unico comparto ed area , della contrattazione per le Regioni ( non distinguendo tra quelle a statuto speciale e quelle a statuto ordinario ) e della contrattazione per gli enti locali ; etc- omissis
- il tema della responsabilità dirigenziale ( omissis – così come approfondita dalla dottrina amministrativa , e da sentenza del Consiglio di Stato – sezione sesta – n. 1047 del 14 marzo 2005 ; nonché da sentenza della Corte dei Conti n. 500/99 , etc. facendo tesoro delle speciali tutele offerte , agli organi di Magistratura , dalla Legge 13 aprile 88 n. 117 ( risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie , e responsabilità civile dei magistrati ) ;
- il tema della assicurazione per la responsabilità civile del dirigente , etc;
- il tema della rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni , che risulta assegnata all'ARAN dal Testo Unico sulla contrattazione collettiva nel pubblico impiego – DLGS. N. 165/01 – art. 46 c.10 , etc.

## ANTEFATTO n. 2

L' accordo per la ripartizione del “ Fondo risorse decentrate per il personale non dirigente – anno 2011 “ sottoscritto il 30 sett. 2011 tra le Delegazioni trattanti di parte pubblica e delle OO.SS. di categoria , dà atto che :

- il quadro normativo è fissato dalle manovre finanziarie 2010 e 2011 ;  
- con deliberazione della G.R. n. 2249 del 28.09.11 ( terzo provvedimento organizzativo 2011 ) è stato dato mandato di utilizzare “ il massimo delle risorse economiche disponibili , per mantenere il livello del salario accessorio dei dipendenti per l' anno 2011 al medesimo livello ordinario riconosciuto per l' anno 2010 “ . Malgrado ciò , il fondo ( stabile nel corso del considerato biennio ) stenta a sostenere le esigenze per cui risulta creato ; tanto che per la voce “ sistema premiante “ accusa una riduzione del 3,02 % sul 2010 , e del 6,29 % sul 2006 ; mentre però la voce “ indennità “ conosce un incremento di 1,95 % sul 2010 , e di 30,91 % sul 2006 . Ne emerge un quadro di criticità diffusa , che spinge alla individuazione di nuove risorse aggiuntive , e di nuovi canali di finanziamento , mirati al mantenimento di una sostanziale stabilità del salario accessorio rispetto al periodo di riferimento 2006 / 2010 , ad invarianza degli altri fattori della retribuzione .

## LE CONSEGUENZE

La declaratoria di annullamento di norme legislative regionali in materia di retribuzione del personale , segnatamente per quanto attiene al trattamento stipendiale accessorio , presenta risvolti giuridici ed ordinamentali , unitamente ad altri di tipo gestionale ed organizzativo . I primi attengono al livello di conflittualità raggiunto tra i poteri centrali e la maggiore delle regioni italiane ; mentre i secondi coinvolgono la contrattazione collettiva e la stessa rappresentatività sindacale ; ma entrambi restano travolti da un intervento di ultima istanza , quale è quello operato dalla Corte Costituzionale su una legge regionale che manifestava la ambizione di tracciare un nuovo scenario strategico per la autonomia organizzativa e gestionale di una regione a statuto ordinario che da tempo ha manifestato l ‘ ambizione di divenire ancora più “speciale “ di quelle così identificate e consegnate alla storia del nostro Paese dopo l’ultimo dramma collettivo della guerra perduta del 1940 /45 .

Il conflitto istituzionale e politico tra Governo e Regioni non ha quasi mai conosciuto interruzioni dal 1972 ad oggi ; ma in taluni periodi ha accusato acutissimi periodi di crisi , come nel corso dell’anno 2011 ; tra le Regioni più riottose a subire i dictat dei Governi centrali si sono sempre segnalate la Lombardia , tra le regioni a statuto ordinario , e la Sicilia , tra quelle a statuto speciale ( è un caso a sé il Trentino – Alto Adige , forte dei trattati internazionali che ne supportano le ambizioni e le pretese pre - separatiste ) . Certo , nei momenti in cui è maggiore la vicinanza politica tra i rispettivi leader ( governativi e regionali ) , anche le relazioni istituzionali se ne avvantaggiano ; così è stato per la Lombardia nel momento del varo dell ‘ attuale Statuto , che ha riconosciuto spazi politici e licenze operative inconsueti per una regione ancora formalmente “ a statuto ordinario . Ma nei momenti di più aspra competizione politica tra i poli nazionali e quelli regionali , allora si risveglia il diritto di “ primazia “ , e si tende ad appiattare ogni pur minima asperità nel levigato campo del legittimismo costituzionale , che così non tollera neppure un minimo e quasi irrilevante abuso di autonomia organizzativa , quale è quello che emerge dalla lettera e dalla ratio dell’art. 3 c.2 della LR 19/10 , come sopra riferito ; ed il delitto di lesa maestà consiste nel non avere concordato un utilizzo “ dedicato “ di disponibilità finanziarie residue a seguito di una oculata e persino troppo rigorosa gestione dell’organico dirigenziale , ridotto ad un terzo dei suoi quadri presenti ed operativi nel decennio antecedente . A nulla è valso spiegare che lo strumento finanziario prescelto ( e non condiviso dal Governo , prima che dalla Corte ) aveva lo scopo di valorizzare i quadri intermedi , che purtroppo una miope e molto diffusa concezione vetero – sindacale vuole ancora saldamente ancorati al comparto ; come se le lauree e le specializzazioni , i master , le capacità professionali già sperimentate sul campo a nulla valgono , rispetto alla ritualità del tutto uguale per tutti ; con la triste conseguenza che oggi è più produttivo fare il commesso o l’autista nel posto giusto , che non il funzionario nel posto sbagliato .

**NOSTRE VALUTAZIONI**

Un tale arretramento sul fronte delle politiche per il personale delle Regioni , prima culturale che politico ed organizzativo , per un sistema – regione che ambiva a superare le differenze categoriali per approdare ad una visione unitaria e strategica delle risorse disponibili , di personale e finanziarie , è ancora più grave in un momento di blocco totale della contrattazione collettiva , per un periodo forse ancor più ampio di quello tracciato dalla recente riforma Brunetta , a ragione della aggravata crisi generale , da debito e da recessione . Persino con il rischio che non riprendano più le relazioni sindacali come le abbiamo conosciute finora , sull ' onda di un diffuso impoverimento , progressivo ed inarrestabile , del Paese ; che presenta ben altre emergenze , rispetto a quelle di una parte del lavoro ritenuta ormai dai più come iper - garantita , e da restringere in diritti e garanzie , piuttosto che valorizzare sui piani professionali , retributivi , pensionistici .

Ad un Paese in difficoltà e che arranca , si contrapporranno sempre più strumenti di gestione autocratici , per non avere saputo per tempo compiere tutte quelle riforme di modernizzazione organizzativa e burocratica necessarie , al passo dei paesi più avanzati : sfoltimento dei tre milioni e mezzo di dipendenti pubblici ; eliminazione di tante sovrastrutture e centri di spesa fuori controllo ; carriere per merito e non per appartenenza ; separazione reale delle amministrazioni dalla politica , etc.

## VICE DIRIGENZA

Si tratta di un istituto giuridico , prima ancora che contrattuale , fortemente sponsorizzato dalla nostra organizzazione , e che ha conosciuto un esordio limitato alla sola Amministrazione centrale dello Stato in forza della Legge n. 168 del 17 agosto 2005 ( modificativa in parte dell ' art. 17 bis del DLGS 165/01 ) ; che separa detta area dal comparto , assimilandola alla dirigenza vera e propria ; ma i suoi frutti non si sono mai visti negli ambiti regionali e delle autonomie locali , ove sarebbero stati più necessari ed utili , per una caparbia resistenza alla innovazione degli altri soggetti sindacali , dei loro referenti politici , dell ' ARAN . E pensare che , una volta introdotta nei sistemi regionali , tale figura avrebbe potuto degnamente ricoprire quei vuoti lasciati da una diffusa e quasi radicale estirpazione dei ranghi dirigenziali , perseguita nell'ultimo decennio ed ancora in corso , quasi a volere eliminare ogni ostacolo funzionale alla occupazione politica di ogni ganglio vitale della pubblica amministrazione . Certo , una operazione di valorizzazione così apertamente conclamata dal legislatore lombardo , di figure professionali intermedie , come si è tentato di fare con la legge ora cancellata dalla Corte Costituzionale , non avrebbe avuto senso , ove si fosse introdotta per le vie ordinarie e legittime , la Vice dirigenza ; con la intermediazione dell' ARAN , la creazione di una apposita area di contrattazione , ed il sostegno delle parti sindacali ; e non sarebbe stata necessaria una operazione non concertata di utilizzazione dei residuati di bilancio del fondo della dirigenza , per supportare le esigenze dei trattamenti accessori delle posizioni di cui sopra ; che purtroppo rimarranno ancora a lungo senza

specifiche tutele di status , e svolgeranno di fatto incombenze e mansioni non riconosciute loro di diritto .

La unica via da percorrere resta ora quella tracciata dall ' ATTO di indirizzo Quadro ad ARAN del 4 febbraio 2011 , che introduce il nuovo modello di relazioni sindacali percorribile , dopo l'entrata in vigore del DLGS 150 / 2009 .

## CONSIDERAZIONI FINALI

Per i suoi risvolti gestionali nei confronti di una cospicua parte degli organici regionali , segnatamente sulle posizioni che intermediano la dirigenza ed il comparto , oltre che incidere sulla rappresentatività sindacale e sulla contrattazione di secondo livello , l'evento infra analizzato si presta ad una considerazione finale : la turbativa recata da un siffatto intervento di ultima istanza nei rapporti già tesi oggi in essere tra Governo e Regioni , rischia di compromettere il cammino evolutivo di regioni ordinarie che non hanno mai nascosto la loro ambizione di volere accentuare la autonomia organizzativa e gestionale , anche mediante incursioni strategiche in campi loro sinora preclusi : la contrattazione collettiva di primo livello , la creazione di un corpus legislativo in materia di lavoro pubblico . Ma è stato ribadito che tutto ciò contrasta con le norme contenute nel Titolo III del DLGS n . 165/01 ; quasi che un ostacolo siffatto , non la pregiudiziale costituzionale , fosse più che sufficiente a stoppare le ambizioni di una regione " a statuto ordinario " , anche se grande e molto ben amministrata .

## PROPOSTE

Si impone ora una soluzione lungimirante alla impasse determinata dalla bocciatura del tentativo lombardo di aggirare gli ostacoli che vanamente la difesa d'ufficio della Regione ha tentato di minimizzare ( " lungi dall'invadere la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile , la norma contestata è stata emanata in base alla potestà legislativa regionale riconosciuta in materia , in parte dalla Costituzione , in parte dal legislatore statale ; le posizioni organizzative in questione andrebbero inserite nella più ampia disciplina della dirigenza , trattandosi di posizioni assimilabili alla Vice dirigenza , figura prevista dall ' art. 17 bis del DLGS 165/01 ; omissis – si sarebbe in tema di organizzazione del personale regionale , ai sensi dell 'art . 117 comma 4 della Costituzione ; etc. " ) avanti la decisione sopra riferita della Corte , che ha sposato in pieno le tesi governative del contrasto e del conflitto ordinamentale .

Ma a nostro avviso l'unica via certa , sicura , lungimirante , è quella di avviare il riconoscimento della Vice dirigenza nelle Regioni e nelle Autonomie locali , nel solco tracciato dalla Legge 145 /02 , e dall ' Atto di indirizzo Quadro ad ARAN del 4 febbraio 2011 .

La scarsa fortuna delle tante denominazioni che la dottrina e la stessa burocrazia hanno di volta in volta escogitato per designare ruoli e funzioni di impiegati pubblici posti a capo di una " sezione - area -struttura di base " degli enti di

appartenenza , di stretta collaborazione con la dirigenza , e di accertata professionalità , dimostra come ogni tentativo di definire con un “ nome improprio “ una ben circoscritta e conosciuta realtà , si ritorce sempre contro gli stessi fautori della conservazione , e detrattori della innovazione , oltrechè dei diretti interessati ; e che rinnegano e dispreziano il nuovo , prima ancora di averlo sperimentato . Così si sono succeduti nel tempo gli istruttori direttivi , i funzionari , i capi sezione , i coordinatori , i quadri ; in disordinata sequenza temporale dalla entrata in vigore della Legge 93/83 , per finire con il CCNL del 31 marzo 1999 , allorquando si decise di “ non decidere “ , collocando tutti in una unica categoria apicale denominata “ D “ ( con 4 sotto - categorie , al posto dei precedenti livelli ; con led e senza led . etc ) ; tutto , fuorché la Vice Dirigenza .

La sola strada maestra è però quella di chiamare con il nome più appropriato una categoria di validi , sperimentati funzionari intermedi , che con la dirigenza condividono in parte professionalità e responsabilità , ma non ancora lo status differenziato rispetto al comparto ; con il seguito e corollario di diritti - doveri , ed una autonoma area di contrattazione collettiva .

E non c'è codice civile ( artt. 2093 - 2094 ) o direttiva europea che tenga , a sostenere il contrario : per il primo , i quadri sono rinvenibili solo all'interno dell'impresa , in quanto prestatori di lavoro subordinato e collaboratori dell'imprenditore , non certo nella pubblica amministrazione ; per le seconde , non importa il nomen juris ma la sostanza , ed i quadri si configurano proprio come Vice dirigenza , cioè come soggetti posti a capo di porzioni o sezioni di strutture affidate ad un dirigente , e qualificati da elevata cultura e specializzazione . Quindi non parliamo solo di livelli economici , da conseguire per semplice anzianità od accordi di categoria , bensì di status giuridici ben identificati e strutturati .

In tale marasma legislativo e contrattuale , la posizione dell' ARAN è persa quantomeno ambigua e reticente ; tanto da avere persino opposto a più di un Giudice del Lavoro una inerte situazione di stallo , in attesa di future sedi negoziali da attivare su input datoriali che latitano , ed iniziative legislative regionali che non compaiono .

**EXCURSUS** sulla attuale configurazione delle posizioni e dei trattamenti riservati ai soggetti inquadrati in categoria “ D “

- 1) dipendenti senza particolari incarichi , che accedono semplicemente agli incentivi globali , con modeste differenze rispetto a personale inquadrato in altre aree ;
- 2) responsabili di procedimento o capi-ufficio , con un modesto compenso aggiuntivo ;
- 3) titolari di posizioni organizzative , divise in tre tipologie ( che rispecchiano quelle indicate ad art. 8 del CCNL ; spesso , per ciascuna di esse , con varie fasce di retribuzione di posizione e di risultato , in relazione al loro differente rilievo , grado di autonomia , entità del personale coordinato , etc. ) ;
- 4) titolari di alte professionalità , con retribuzioni di posizione e di risultato il cui range è determinato in maniera differente rispetto alle P.O.

PECULIARITA' comuni : caratteristiche delle funzioni assegnate , secondo il CCNL ; così per i criteri di scelta del personale . Restando sempre discrezionale , in capo alle varie amministrazioni , la quantità e qualità degli incarichi para-dirigenziali da affidare , con il relativo peso giuridico ed economico ( quadro organizzativo dinamico )

La temporaneità di incarichi siffatti discende dall 'art . 9 del CCNL ( revoca o rinnovo in relazione alle esigenze dell'ente , o sulla scorta dei risultati acclarati ) ; con la ovvia , ma frustrante eventualità di essere restituiti alle funzioni del profilo di appartenenza , in ogni momento della carriera .

Con quasi identità di declaratorie tra un soggetto identificato come cat. D ed un titolare di P.O. ( laureato , spesso specializzato ed iscritto in albi e registri professionali ) ; quasi identità di competenze e di responsabilità tra i soggetti di cui sopra , salvo minori ed impercettibili declinazioni differenziate del livello di autonomia e del posizionamento gerarchico .

CONCLUSIONI = balza evidente , ad una attenta analisi , la quasi totale assenza di un quadro legalitario di trasparenza e di verificabilità sull ' uso dei poteri decisorii in capo alle diverse amministrazioni regionali e locali in ordine alla creazione , mantenimento , valutazione , revoca degli incarichi in questione ; in assenza di specifiche , cogenti disposizioni legislative , e di un CCNL dedicato a dette figure professionali di pubblici dipendenti ; che restano pur sempre la spina dorsale di tanti enti ed aziende , pur non ricevendone in contraccambio un doveroso , adeguato , equo riconoscimento , di stampo giuridico ancor prima che economico .

## IL FUTURO , CON I VICE DIRIGENTI

La estensione alle regioni ed agli enti locali di figure professionali qualificate , in attuazione delle generali previsioni della Legge 145/02 , non è più procrastinabile ; e non tanto per la esigenza , pur commendevole , di dare risposte non equivoche e non dilatorie a tanti bravi e preparati funzionari che già come tali operano e spesso sono indispensabili , ma in primo luogo per valorizzare la qualità e spesso la eccellenza di tante strutture in cui essi sono da tempo inseriti . Con i ranghi sempre più sguarniti di dirigenti , che una vasta corrente di pensiero politico-sindacale vuole oggi ancor più striminziti e ridotti a poche decine , anche nei grandi apparati regionali , i futuri Vice Dirigenti risulteranno affidatari di mansioni e di funzioni sino ad un decennio fa di norma attribuiti alle responsabilità dirigenziali .

Dott. Luigi GORI