

CONGRESSO NAZIONALE DIRER**Bologna 17/18 novembre 2011****RELAZIONE SEGRETARIO NAZIONALE****PREMESSA**

Molte cose sono cambiate dal Congresso Nazionale DIRER del 2007. Il sistema della pubblica amministrazione Statale, Regionale, Locale è sotto attacco. I funzionari ed i dirigenti sono considerati “ fannulloni” ed “ incapaci”; la burocrazia è vista come la prima causa dell’inefficienza. Mancano le risorse ed i primi ad essere tagliati sono gli stipendi del pubblico impiego. Il debito pubblico sale ogni giorno per la speculazione dei mercati con altissimi tassi sui titoli di Stato. Sono a rischio importanti servizi per il cittadino. Anche l’attuazione del federalismo, con la riduzione dei finanziamenti, ha subito un pesante arresto. La gestione della crisi sta portando via i diritti sanciti dalla Costituzione.

La dirigenza regionale è in prima linea in questo fosco scenario e non può più tacere il forte timore per la tenuta complessiva del sistema. Il sindacato oggi si interroga sul rapporto di lavoro pubblico, sulle prospettive di cambiamento e vuole mettere in campo le proprie forze e le proprie idee per contribuire fattivamente a porre in essere un meccanismo di ripresa che non sacrifichi i diritti, contenga i costi, elimini gli sprechi, migliori il contesto lavorativo valorizzando le professionalità e ridia efficienza e funzionalità alla macchina burocratica. Qualsiasi processo di riforma e di ammodernamento del lavoro pubblico ha il suo fulcro nella figura del dirigente; tutte le riforme che si sono succedute dagli inizi degli anni 90, possono essere lette nell’ottica di determinare cambiamenti verso un nuovo modello di dirigenza capace di assumere funzioni e poteri per una pubblica amministrazione che costi meno e faccia meglio, ma soprattutto capace di rispondere ai bisogni di realtà sociali in continuo mutamento. Si punta all’obiettivo di innovare e modernizzare la pubblica amministrazione chiamata ad erogare servizi efficienti e di qualità che possano soddisfare i bisogni dei cittadini con il minor utilizzo di risorse. Inizia così il percorso volto ad introdurre nella p.a. i criteri di efficacia, efficienza, economicità tipici del mondo imprenditoriale privato e ad equiparare la posizione del dipendente pubblico a quella degli altri lavoratori privati.

La disciplina del lavoro pubblico, infatti, è accusata di essere la causa principale del cattivo funzionamento dell’amministrazione, in quanto eccessivamente garantista nei confronti dei pubblici dipendenti e non supportata da modalità di concreta valutazione delle prestazioni e dei risultati. La privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è stata vista come la soluzione definitiva per risolvere i problemi di una amministrazione vecchia e dispendiosa, ma i risultati che finora raggiunti non sono quelli sperati. A conti fatti l’impostazione privatistica ha indebolito il sistema di garanzie legate alla imparzialità ed alla correttezza lasciando le amministrazioni in balia della cattiva politica e del cattivo sindacato, soprattutto senza alcun beneficio in termini di aumento della produttività e di efficienza; addirittura si è verificato un aumento della spesa pubblica relativa al personale rispetto a quella del lavoro privato.

L'ultima riforma quella del D.Lgs 150/2009 " Brunetta" nasce in questo contesto e va ad incidere in maniera dirimpante rispetto al passato, segnando una vera inversione di rotta, su alcuni aspetti (es. assetto della contrattazione e disciplina delle fonti); su altri aspetti, invece, amplia concetti già noti, ma attuati solo in parte (funzioni e responsabilità della dirigenza, merito e produttività). Il nuovo modello cucito espressamente sulle strutture ministeriali è comunque vincolante per tutte le Amministrazioni pubbliche.

Le Regioni hanno l'obbligo di adeguare i propri ordinamenti con margini di adattamento riferiti alle singole peculiarità per rispettare il pluralismo dei modelli organizzativi e l'autonomia legislativa in linea con l'allargamento delle competenze riconosciuto con la riforma del titolo V della Costituzione. L'effettivo grado di vincolatività delle singole norme contenute nel D.Lgs 150/2009, al fine di identificare quali siano le norme di dettaglio direttamente applicabili ed a quali principi l'ordinamento regionale deve adeguarsi, è tuttora una questione aperta. La legislazione regionale sta recependo i principi della riforma "Brunetta", come già in passato è intervenuta ripetutamente sugli assetti organizzativi e sul ruolo della dirigenza.

La situazione è complessa ed a macchia di leopardo su tutto il territorio nazionale; ciò ha spinto la stessa Conferenza dei Presidenti delle Regioni ad assumere sempre più spesso un ruolo di coordinamento, tramite l'approvazione di specifici documenti, allo scopo di fornire linee guida per l'applicazione della normativa statale. Ma l'accelerazione della crisi finanziaria e le manovre economiche che si sono succedono velocemente imponendo drastiche diminuzioni delle risorse a disposizione, hanno fatto venir meno la coerenza del sistema incidendo profondamente sulla concreta attuazione della riforma. Lo stesso primo correttivo alla Riforma Brunetta, il D.Lgs. 141 del 1 agosto 2011, va in direzione opposta del D.Lgs 150/2009 e per certi versi contraddice persino la legge delega.

A questo si aggiunge il difficile e spesso conflittuale rapporto fra il Governo le Regioni le Autonomie Locali. Nel mezzo della piena attuazione del federalismo, il passato Governo si è spesso dimenticato dei rapporti di leale collaborazione e di necessario coordinamento fra i diversi livelli istituzionali. I tagli lineari, la sottoscrizione, come parte datoriale, di accordi con alcune OO.SS. (dall'accordo sul nuovo sistema contrattuale del 4 aprile 2009 a quello del 4 febbraio 2011) senza la preventiva consultazione e senza alcun coinvolgimento delle Regioni, hanno provocato disagi e contrapposizioni ostacolando la ricerca di soluzioni condivise. Si auspica, in futuro, una maggiore coerenza fra i diversi livelli istituzionali affinché la tanto auspicata riforma della pubblica amministrazione non proceda a due velocità: da una parte lo Stato e dall'altra le Regioni con regole risorse ed incentivi diversi.

CONTRATTAZIONE

La riforma "Brunetta" è un pesante attacco al sindacato. Ha inciso pesantemente sul sistema della fonti contrattuali con l'obiettivo di delimitare decisamente il campo di intervento dei contratti e di contro assegnando alla legge ambiti più vasti, riservati e non derogabili. Il superamento del primato della contrattazione porta con sé ad un allontanamento delle parti sociali con il rischio di privarsi di uno strumento di gestione del personale essenziale ad accompagnare cambiamenti

importanti in tema di produttività, trasparenza e valutazione. Il ridimensionamento dell'azione del sindacato va ben oltre le semplici affermazioni di principio: la nuova norma consente all'amministrazione di provvedere in via provvisoria nelle materie oggetto di negoziazione integrativa nel caso in cui non si raggiunga l'accordo fino alla successiva sottoscrizione. E' come dire che ritorna la supremazia della P.A. nel rapporto di lavoro in aperta contraddizione con il principio di contrattualizzazione e si introduce un elemento di destabilizzazione nel mondo delle relazioni sindacali che rischia di compromettere l'effettivo miglioramento della pubblica funzione. L'attacco al sindacato passa anche per la riduzione dei contratti nazionali e delle aree di contrattazione che coinvolge la dirigenza regionale in un abbraccio mortale con la dirigenza medica. Come è noto il progetto originario di riforma prevedeva due grandi comparti cui corrispondevano da un lato le amministrazioni regionali, gli enti locali, e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale e dall'altro il resto delle amministrazioni pubbliche. Si è finito poi con il fissare fino ad un massimo di quattro i comparti e le rispettive aree da definire con appositi accordi fra Aran e Confederazioni rappresentative. Di fatto però due comparti/aree sono già svincolati dall'accordo perché in un certo senso predefiniti in ragione della ripartizione dei nuovi Comitati di Settore: un Comitato di Settore presso la Conferenza delle Regioni che ha competenza per il personale regionale, i relativi enti dipendenti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale ed uno presso l'ANCI e l'UPI che ha competenza per i Comuni, le Province, le Camere di Commercio ed i segretari comunali e provinciali. Dalla fine dello scorso anno si sono succeduti lunghi mesi di trattative presso l'Aran senza raggiungere alcun accordo perché la norma di partenza sconta una visione non condivisa e non concordata con nessuna delle parti.

La situazione non è rilevante solo per la sottrazione della materia contrattuale e l'accentramento del procedimento negoziale, ma diventa un ostacolo insormontabile nell'area della dirigenza Regioni-Sanità. Si mettono insieme dirigenze profondamente diverse ed eterogenee dal punto di vista della professionalità e delle discipline contrattuali quali medici e dirigenti regionali creando un insieme ingestibile contro il quale La DIRER si opporrà con forza. Diversamente sarà indispensabile rivedere le norme sulla rappresentatività contrattuale, prevedendo sezioni a rappresentatività separata. Resta poi aperto il problema della regioni a Statuto Speciale che hanno un sistema di contrattazione autonoma solo per il personale regionale, in nessun caso sono previsti contratti con i medici né potrebbero essere impiantati stante le vigenti norme statutarie.

Anche il ruolo dell'ARAN nel sistema contrattuale regionale viene spesso messo in discussione perché dopo la riforma del titolo V della costituzione si va ad intervenire in settori di competenza regionale o di competenza ripartita; certamente si dovrà meglio intervenire sulla struttura dell'ARAN per renderla effettivamente rappresentativa anche delle Amministrazioni regionali. Va ribadita la necessità e l'importanza, del contratto nazionale unico, per la miglior tutela della categoria. A seguito della riforma del modello contrattuale pubblico, il contratto avrà una durata di tre anni sia per la parte normativa che per quella economica.

Ma è sul terreno della contrattazione aziendale o territoriale che si sta spostando l'attenzione; si è iniziato dal lavoro privato con l'art.8 della l. 148/2011 e l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011; gli accordi separati a livello di impresa sono considerati come la soluzione contro la crescita zero per rilanciare la dinamica della produttività. Cosa succederà nel lavoro pubblico? E nel sistema regionale? Certamente sul terreno della contrattazione decentrata, stante il blocco della contrattazione pubblica, si giocherà gran parte dell'azione sindacale in futuro. Nella contrattazione decentrata prima di tutto è necessario affermare con chiarezza la competenza della dirigenza come

parte datoriale, ad evitare le situazioni purtroppo assai frequenti specie a livello locale, nelle quali sono gli Assessori al Personale a trattare direttamente con i sindacati, comportamento questo che viola il principio di separazione fra direzione politica e gestione amministrativa, stante l'indiscussa appartenenza della contrattazione a questo secondo ambito.

L'attenzione sarà sempre più concentrata sulla retribuzione di risultato perché essa misura l'aumento della produttività del lavoro pubblico fattore indispensabile per la ripresa economica e per l'abbassamento del debito pubblico. Le poche risorse disponibili saranno tutte lì concentrate. Ciò significa cambiare totalmente la strategia sindacale. In passato, infatti, nelle tornate contrattuali che si sono succedute in questi anni, il sindacato ha sempre cercato di privilegiare aumenti retributivi sulla parte fissa direttamente pensionabile, a scapito della parte variabile.

Particolare attenzione andrà prestata, in futuro, alla retribuzione di risultato per la quale va richiesta l'applicazione del principio della detassazione già in vigore nel privato. Ma anche sul rinnovo del CCNL non si può perdere la speranza e rimandare tutto al 2014 o peggio al 2017 (accontentandosi solo della indennità di vacanza contrattuale): perché non pensare ad es. di riversare i futuri aumenti contrattuali in titoli di stato che vengono liquidati a scadenza concordata e nel frattempo maturano interessi ?

Tutto il sistema delle relazioni sindacali, dopo la riforma " Brunetta", ha bisogno di essere rivisitato con cura, per riacquistare spazi ed evitare che il sindacato perda terreno.

TUTELA DEI DIRITTI

Se in futuro le risorse destinate agli aumenti contrattuali saranno sempre più scarse, più incisive dovranno essere le azioni per evitare diminuzioni del potere retributivo. La rete di ricorsi per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una serie di norme è già in atto, anche grazie all'intervento della Confederazione, ed altri ne potranno essere messi in campo: si va dalla decurtazione per le assenze per malattia, alla tassa di solidarietà sui redditi da lavoro e da pensione sopra i 95 mila euro e sopra i 150 mila euro, alla *reformatio in peius* degli incarichi dirigenziali. Le azioni a tutela dei diritti dovranno essere sempre più incisive.

Al centro di ogni azione sindacale, ci sarà sempre l'attuazione del principio della separazione delle funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo, da quelle gestionali attribuite alla esclusiva competenza dei dirigenti, principio che va coniugato insieme ai precetti costituzionali del buon andamento, dell'imparzialità dell'amministrazione, dell'adempimento delle funzioni pubbliche con disciplina ed onore, del servizio esclusivo alla Nazione dei dipendenti pubblici. Sono molti i motivi che di fatto hanno fin'ora impedito l'effettiva separazione del potere politico da quello gestionale: dalla complessità delle norme introdotte nel tempo che non sembrano aver dato soluzioni chiare e definitive, fino alle prassi applicative, tanto che numerose sentenze giurisprudenziali sono intervenute per ridefinire i confini. L'azione del sindacato su questo tema dovrà essere sempre più incisiva.

Molti sono i corollari che ne discendono. Occorrerà:

- rivedere il sistema dei criteri di conferimento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali allo scopo di evitare l'eccessiva discrezionalità, prevenendo bandi e procedure pubbliche per il conferimento e adeguata motivazione;
- contrastare lo spoil system;
- limitare la discrezionalità delle nomine ai soli dirigenti a diretto contatto con il vertice politico adeguandosi ai principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale;
- limitare il numero dei dirigenti esterni;
- intervenire nelle riorganizzazioni che cancellano posizioni dirigenziali
- creare una specifica area per i quadri e la predirigenza;
- regolamentare la mobilità;
- sostenere l'adozione di un corretto sistema di valutazione;
- rafforzare l'autonomia della dirigenza e del ruolo di datore di lavoro;
- tutelare il potere di acquisto delle pensioni;
- valorizzare la diversità di genere, rimuovendo ostacoli e pregiudizi e rafforzando la presenza delle donne in posizioni di responsabilità.

CONFERIMENTO INCARICHI DIRIGENZIALI

Per prima cosa va riaffermato, per il dirigente regionale, il diritto all'incarico. Fin'ora non è mai stato sancito, a differenza di alcuni contratti nazionali di lavoro che contengono norme specifiche in tal senso (art. 20 comma 1 e comma 10 del CCNL dell'area I per il quadriennio normativo 2002/2005 sottoscritto il 21 aprile 2006 riporta espressamente: "Tutti i dirigenti appartenenti al ruolo dell'Amministrazione e a tempo indeterminato, hanno diritto ad un incarico....") e non sono mancati casi di dirigenti lasciati senza incarico senza nessun giustificato motivo. Vanno previste procedure di comparazione dei titoli alla base del conferimento degli incarichi dirigenziali. Con la riforma Brunetta viene introdotto per la prima volta il criterio della trasparenza e della pubblicità nel procedimento per l'affidamento degli incarichi, si dà un forte rilievo alla valutazione, si punta sulla rivoluzione del merito, ma non ci si spinge fino a prevedere una effettiva comparazione dei titoli posseduti per il conferimento degli incarichi.

Questa è l'unica vera garanzia per eliminare definitivamente qualsiasi ingerenza politica e sostituire la discrezionalità con una valutazione obiettiva di requisiti e competenze, che ridia efficienza alla macchina amministrativa a tutela degli interessi della collettività ed in armonia con i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Per collegare fattivamente il sistema della valutazione al conferimento degli incarichi dirigenziali si può anche prevedere che l'autorità politica sia privata del potere di sostituire il dirigente giunto al termine del suo incarico se manca la valutazione delle prestazioni. Va risolta nelle Regioni la questione della identificazione degli incarichi apicali e della qualificazione giuridica di dirigente apicale. Attualmente esiste il ruolo unico della dirigenza all'interno del quale si differenziano le diverse posizioni dirigenziali. Le singole discipline regionali hanno poi inserito una serie di figure apicali simili ai Direttori generali disciplinate in modi diversi (a volte esterne, a volte dentro

l'organico, a volte ricoperte con soggetti assunti con contratti di diritto privato dall'esterno, altre volte dirigenti interni che si mettono in aspettativa per assumere l'incarico, raramente con dirigenti interni ai quali viene applicato il CCNL).

Nelle Regioni, a differenza dello Stato, in assenza di un secondo livello dirigenziale contrattualmente regolato, si passa alle posizioni di vertice quasi esclusivamente in base alla appartenenza politica. La questione della identificazione delle posizioni di dirigenza apicali ha un rilievo fondamentale in relazione all'area della fiduciarità nei confronti dell'organo politico e di conseguenza alla revoca dall'incarico. E' diventato essenziale anche per risolvere definitivamente le problematiche legate allo spoils system che tale area sia oggetto di una normativa specifica che ne circoscriva i confini.

SPOIL SYSTEM

La rimozione del dirigente dall'incarico prima della scadenza è stata oggetto di numerose sentenze della Corte Costituzionale (a partire dalle 103/2007 e 104/2007) che ne hanno circoscritto i confini contro l'abuso dello spoils system fondato su una malintesa "fiduciarità" del rapporto tra politica ed amministrazione che ha portato con sé una totale discrezionalità su nomina revoca dei dirigenti, non solo apicali.

Questa errata interpretazione della privatizzazione ha determinato tanti guasti che sono sotto gli occhi di tutti: la gestione della cosa pubblica è stata sottoposta a sbandamenti, assoggettata a politiche ondivaghe ed episodiche che contrastano con i più elementari principi di efficacia e di efficienza; la dirigenza è stata affievolita nell'autonomia, precarizzata nel proprio ruolo e di conseguenza si è appiattita nell'espletamento delle proprie funzioni per conformarsi ai voleri ed alle aspettative dell'organo che l'ha nominata allo scopo di riottenere la conferma dell'incarico.

La condizione di fatto in cui si è venuto a trovare il Dirigente Regionale è quella di dover rispondere del proprio operato, non tanto, come si dovrebbe, sulla base del dettato costituzionale che regola i doveri del pubblico funzionario, ma prevalentemente, sotto lo scacco di non veder più rinnovato il proprio incarico e o compromesso il proprio iter professionale. Gli organi politici, da parte loro, abusano del potere di nomina e revoca degli incarichi dirigenziali per fiaccare l'autonomia e la capacità organizzativa dei dirigenti, eliminando ogni frapposizione ad una gestione in nome e per conto.

L'azione del sindacato sarà inflessibile nella denuncia di qualsiasi lottizzazione di posti di funzione dirigenziale, non solo di vertice, ma anche subdirigenziale in occasione del cambio Assessore o di maggioranza politica che comprometta il principio costituzionale del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione. Anche nelle ipotesi di revoca dell'incarico previste dalla normativa, grande attenzione dovrà essere data affinché la stessa sia ancorata a dati oggettivi e valutabili e non già *ad nutum* e segua precise garanzie procedurali (atto comunicato al dirigente con congruo avviso, motivato e previo contraddittorio, sottoposto al controllo giurisdizionale in relazione alla sua legittimità sostanziale e al rispetto delle garanzie procedurali).

Gli unici soggetti alla regola dello *spoils system* sono gli Uffici di diretta collaborazione con gli Organi politici che collaborano nella elaborazione delle politiche e delle strategie pubbliche condividendone i valori e gli obiettivi. Per questo va introdotta una chiara distinzione di status tra i funzionari di carriera ed i funzionari di governo, con i secondi legati alla durata dell'Organo politico che li nomina. Gli Uffici di Diretta Collaborazione (UDC) vanno collocati al di fuori delle strutture amministrative, sia per quanto riguarda il bilancio, sia per quanto riguarda il personale. Essi sono una conseguenza del principio della distinzione fra politica e amministrazione. Questo presuppone che da una parte la dirigenza sia effettivamente autonoma e responsabile nella gestione amministrativa e dall'altra che gli uffici di diretta collaborazione siano dimensionati in modo tale da evitare una sorta di amministrazione parallela. Purtroppo si assiste ormai da molti anni ad una forte crescita del numero degli addetti agli Uffici di diretta collaborazione e ad una crescente confusione fra il loro ruolo e quello delle amministrazioni di "linea".

DIRIGENZA ESTERNA

Il sindacato ritiene che la via fondamentale per l'accesso al ruolo della dirigenza sia il pubblico concorso in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e si batterà contro il fenomeno del precariato e la dirigenza esterna. La riforma Brunetta, nell'intento di limitare il ricorso alla dirigenza esterna richiede una esplicita motivazione e la condizione che la relativa professionalità non sia rinvenibile all'interno dell'ente.

Rimane comunque il settore dove è maggiore la discrezionalità della scelta compiuta dall'organo politico, e che in certo senso costituisce una deroga al principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera e con i principi costituzionali di uguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, nonché con il principio per cui «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione». La scelta di un dirigente esterno, seppur subordinata all'esistenza di requisiti "minimi" e "previa verifica dell'esistenza delle professionalità all'interno dell'amministrazione", in assenza di qualsivoglia "procedura di evidenza pubblica, selettiva e comparativa", è compiuta più per affinità ad "una parte politica" che per reale valutazione delle competenze, del merito e delle capacità del singolo, e ciò impedisce di fatto la "scelta del migliore" che i meccanismi concorsuali previsti dalla Costituzione impongono per il reclutamento del personale della P.A.. Il sistema presenta forti dubbi di costituzionalità ma soprattutto pone in essere una "fidelizzazione" del dirigente nominato dall'esterno alla "parte politica" o, peggio, al singolo esponente politico che ne ha in qualche modo caldeggiato o privilegiato l'assunzione.

Proprio per arginare il fenomeno della dirigenza esterna molto diffuso in tutte le pubbliche amministrazioni e soprattutto in Regioni ed Enti locali, la legge delega n. 15 del 2009 all'art. 6 comma 2, punto h) impegnava il Governo a "ridefinire la disciplina relativa al conferimento degli incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi". In attuazione della delega il D.Lgs 150/2009 ha modificato la formulazione dell'art. 19, comma 6,

del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 fissando per lo Stato la percentuale dell'8% per la seconda fascia e del 10 % per la prima fascia.

Successivamente in antitesi con tutto quanto detto fin'ora ed in aperto contrasto con la stessa legge delega, il primo correttivo alla Riforma Brunetta, il D.Lgs. 141 del 1 agosto 2011, eleva la percentuale degli incarichi esterni addirittura al 18 % della dotazione organica della dirigenza negli Enti Locali che risultano in condizione di virtuosità. Nulla viene detto per gli incarichi esterni nelle Regioni per le quali dovrebbe continuare a permanere il limite previsto per lo Stato del 8%.

D'altra parte con la sentenza 324/2010 la Corte Costituzionale ha affermato con chiarezza che la disciplina dettata dall'art 19 del D.lgs 165/2001 rientra nella materia dell'ordinamento civile e come tale di esclusiva competenza dello Stato e quindi sottratta alla legislazione regionale. Cosa succederà ora nelle tante realtà regionali dove la normativa locale aveva elevato la percentuale di incarichi esterni ben al di sopra dell'8 e del 10% previsti dal citato art. 19?

Infine emblematica sulla vicenda degli incarichi esterni è la sentenza del TAR Lazio n. 7481 del 21.9.2011 che chiarisce definitivamente quali sono i vincoli per il conferimento di detti incarichi.

Il sindacato richiederà con fermezza per il conferimento degli incarichi esterni le seguenti condizioni:

- concreta motivazione della assenza effettiva di professionalità interne alla luce di una adeguata ricognizione;
- procedura trasparente, con adeguata pubblicità;
- seria selezione, su atti documentati, per la valutazione del possesso di una professionalità specifica in capo al soggetto chiamato a svolgere l'incarico dirigenziale.

In ogni caso il sindacato metterà in atto ogni azione per il contenimento di questi incarichi e per l'aggravio di costi che dagli stessi derivano.

MODIFICHE ORGANIZZATIVE

E' necessario intervenire con fermezza sull'abuso del potere di riorganizzazione della struttura dirigenziale. La dotazione organica della dirigenza va ridimensionata partendo dai fabbisogni standard per i servizi essenziali, ma deve comunque costituire la vera spina dorsale di ogni amministrazione in grado di dialogare e di rapportarsi con tutte le strutture interne ed esterne e nel contempo di assicurare la garanzia della continuità delle funzioni istituzionali che devono essere comunque svolte a prescindere dai risultati elettorali o da turbative varie. E poiché la struttura della dirigenza diventa un bene per la collettività è necessario far chiarezza anche sulle relazioni sindacali in tema di riorganizzazione. La soppressione di posizioni dirigenziali non può essere fatta con i poteri del privato datore di lavoro escludendo qualsiasi intervento sindacale; va chiarito che essa rientra nel concetto di macroriorganizzazione da effettuare previa concertazione con le OOSS.

Non si può dimenticare che le modifiche organizzative sono state spesso usate in maniera surrettizia per consentire di rimuovere i Dirigenti scomodi ancorché capaci. La riforma Brunetta è intervenuta sul tema in funzione garantista prevedendo l'obbligo per l'amministrazione, che, in pendenza di processi di riorganizzazione oppure alla scadenza, non intenda riconfermare l'incarico

dirigenziale conferito, anche in assenza di una valutazione negativa, di comunicare al dirigente stesso con adeguato preavviso, la propria scelta in maniera motivata, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico. La stessa disposizione specifica che l'incarico diverso da quello ricoperto in precedenza deve essere comunque dello stesso livello a seconda che si tratti di dirigente di prima o di seconda fascia.

Orbene il comma 32 dell'art. 9 del D,L. 78/2010 ha abrogato l'art.19 comma 1-ter del D.Lgs 165/01 come modificato dal D.Lgs. 150/2009. Così si sottraggono nuovamente garanzie al conferimento degli incarichi dirigenziali in barba al ripetuto principio di meritocrazia: il dirigente indipendentemente dal fatto che abbia ottenuto una valutazione positiva, alla scadenza dell'incarico o in caso di riorganizzazione può vedersi attribuito un altro incarico senza alcun preavviso che gli consenta di interloquire con l'amministrazione, ma soprattutto può subire una reformatio in peius (fin'ora esclusa da tutti i CCNL) con il conferimento di un incarico di valore economico inferiore rispetto al precedente. E' evidente la contraddizione con tutto il sistema di riforma della dirigenza pubblica; si apre così una nuova falla che aldilà degli aspetti giuslavoristici del demansionamento (al quale potrebbe opporsi il richiamo alla inapplicabilità agli incarichi dei dirigenti pubblici dell'art. 2103 c.c.), appare in contrasto anche con il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione.

AREA QUADRI E PREDIRIGENZA

L'istituto della Vicedirigenza introdotta dall'art.17bis del d.lgs 165/2001 per una serie di motivi fra cui una formulazione poco chiara del testo normativo originario, e nonostante alcuni interventi giurisprudenziali, non è stato ancora correttamente applicato. Ma le problematiche relative alle alte professionalità, alle posizioni organizzative vanno senza altro affrontate e risolte. E' necessario, stante le peculiarità di quest'area operare una distinzione dal restante personale e questo non è realizzabile all'interno di un contratto destinato al personale impiegato in quanto la maggior parte degli istituti giuridici, i compiti di alta responsabilità, la elevata professionalità, l'assunzione di responsabilità e la struttura della retribuzione sono più vicine alla dirigenza che al personale del comparto. Va creata un'area apposita, ovvero una seconda /terza fascia nell'ambito della predirigenza.

In molte Regioni inoltre è invalsa la prassi del conferimento di incarichi dirigenziali a funzionari di categoria D. Ciò contrasta con il principio costituzionale di accesso per pubblico concorso e nella pratica si presta ad abusi e distorsioni; quasi mai si segue una procedura pubblica e comparativa e la scelta dei soggetti cui affidare gli incarichi si basa troppo spesso solo sulla fiduciarità o sulla appartenenza politica. Sono incarichi che per lo più vengono tenuti fuori dalla percentuale prevista per gli incarichi esterni; inoltre precostituiscono un percorso di carriera solo per alcuni. Anche su questo tema, già portato alla attenzione della magistratura, è necessaria una specifica regolamentazione normativa.

Per dare subito sbocchi concreti alla categoria dei quadri, inoltre, la DIRER parteciperà, in accordo con la DIRPUBBLICA, alle elezioni delle R.S.U. nel mese di febbraio del prossimo.

MOBILITA'

Con le misure restrittive sulle assunzioni, la mobilità è diventata uno dei canali principali di accesso nelle pubbliche amministrazioni soprattutto perché in termini economici viene considerata a costo zero. La manovra economica prevede il principio della mobilità d'ufficio dei dipendenti pubblici su base regionale per razionalizzare la distribuzione di personale. Vedremo come sarà attuata.

La "mobilità volontaria" è regolata dall'art. 30 del D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 49 del d.lgs. n. 150 del 2009, disciplina vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche comprese le Regioni perché è «*riconducibile alla materia dell'ordinamento civile*», e, come tale, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'unica fonte ulteriore deputata a regolamentare la materia è la contrattazione collettiva che può definire le procedure e i criteri generali per l'attuazione della mobilità volontaria. Conseguentemente, in materia di mobilità, non c'è spazio per una autonoma legislazione regionale che, laddove adottata, sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma 2, Cost. e come tale non applicabile in luogo della disciplina statale. Si sta, invece, diffondendo una illegittima prassi su tutto il territorio nazionale volta disciplinare la mobilità attraverso fonti di rango regolamentare o con provvedimenti amministrativi, adottati unilateralmente e in via autonoma da singoli enti pubblici, con discipline assai diverse da un ente all'altro, e senza alcun "indirizzo uniforme" che garantisca l'unità dell'ordinamento, con conseguenti inevitabili disparità, con grave violazione dei principi di uguaglianza, di legalità, di imparzialità e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost.. In molti casi, addirittura viene prevista una vera e propria ripetizione di un "pubblico concorso", del tutto immotivata e ai limiti dell'assurdo, in quanto rivolta a soggetti già vincitori di analogo concorso, qualificati e professionalizzati. Di contro la norma (l'art. 30 D.lgs. n. 165/2001 e s.m.i.) richiede l'attivazione di semplici "criteri selettivi" di tipo meccanico e non discrezionale (esame comparativo di soli titoli e requisiti, in relazione al posto da ricoprire).

Il sindacato ha iniziato una serie di iniziative per arrivare ad un chiarimento definitivo anche con l'intervento del Governo e/o del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione per porre fine alle prassi illegittimamente avviate. L'argomento dovrà essere portato all'attenzione di una apposita "sessione contrattuale volta all'integrazione della parte normativa dei vigenti CCNL del comparto Regioni-EE.LL. per *definire le procedure e i criteri generali per l'attuazione della mobilità* » ai sensi dell'art. 30, comma 2, D.lgs. n. 165/2001, al fine di consentire in tempi rapidi l'adozione di una disciplina uniforme in linea con i principi costituzionali.

SISTEMI DI VALUTAZIONE

In tutte le Amministrazioni sono attivi da tempo meccanismi di valutazione, ma tranne poche eccezioni, hanno quasi sempre portato ad una scarsa differenziazione dei risultati raggiunti dai singoli lavoratori con conseguente erogazione a pioggia dei compensi correlati; inoltre i risultati arrivano ben oltre la scadenza degli incarichi dirigenziali in modo da non poter essere utilizzati per i nuovi conferimenti. Il ceto politico si è rivelato poco interessato se non incapace a tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica; ha avuto una grande riluttanza a fissare obiettivi chiari e precisi; ha sempre cercato di riappropriarsi della concreta gestione e del potere discrezionale di valutare, punire e premiare, rimuovere secondo criteri di fiduciarità o di fedeltà.

La dirigenza da parte sua ha incontrato difficoltà ad interpretare un nuovo ruolo sempre più pressata a piegarsi di fronte a richieste improprie e clientelari da parte dei politici di turno, lasciata sola a tutela della legittimità, senza più controlli, e più incline, in assenza di un compiuto quadro di sistemi di valutazione, a distribuire premi a pioggia a tutti i dipendenti, invece che distinguere fra dipendenti meritevoli e non.

Il vero problema è la mancanza di un sistema di misurazione della produttività standardizzato ed accettato come modalità comune nella pubblica amministrazione. La riforma “Brunetta” con grande enfasi ha aperto i riflettori sul sistema premiante per contrastare la bassa produttività del lavoro pubblico. Andranno rivisti i sistemi di valutazione partendo da un approccio trasversale che consenta di misurare sia la performance organizzativa in riferimento alle politiche attivate dalla Regione per il soddisfacimento dei bisogni della collettività, sia la performance individuale tenendo conto che uno degli obiettivi della riforma è quello aumentare il controllo sociale sull’operato della pubblica amministrazione. Nella misurazione, inoltre, si deve tenere in massimo conto l’apporto individuale operando differenziazioni che hanno una diretta ricaduta sul riconoscimento del trattamento economico (le Regioni non devono applicare in maniera rigida le tre fasce di valutazione previste per l’amministrazione dello Stato). Dovranno essere, inoltre, introdotti standard oggettivi di qualità con riferimento a prestazioni fra loro omogenee per favorire la comparazione anche fra diverse amministrazioni, indicatori di performance e meccanismi di benchmarking su cui misurare la produttività delle strutture amministrative, i risultati della dirigenza e la qualità e la quantità dei servizi erogati.

La scelta dei valutatori dovrà avvenire sulla base di specifiche competenze professionali nel campo della valutazione della performance e non come oggi accade su criteri di conoscenza e appartenenza politica prescindendo da requisiti di competenza professionale. Tutto questo si può e si deve fare subito, perché amplia il sistema di garanzie per la categoria. Ma l’introduzione di meccanismi premianti efficaci per incentivare la performance e lo sviluppo delle professionalità richiede nella sua parte iniziale una qualche disponibilità di risorse. E le risorse quasi nulle stante il blocco della contrattazione pubblica cui ha fatto seguito il decreto 141/2011 correttivo della riforma Brunetta che recepisce l’accordo del 4 febbraio scorso, in base al quale gli effetti dei nuovi sistemi di valutazione e premiali legati alle fasce di merito è rinviata al rinnovo dei CCNL, salvo la ripartizione dei risparmi di cui al D.L.78/2011. Le uniche risorse su cui le Regioni potranno contare per il futuro sono unicamente quelle che possono essere recuperate da operazioni di riorganizzazioni e di razionalizzazioni dell’apparato con conseguenti risparmi di spesa.

PENSIONI

Il tema della riforma del sistema pensionistico è uno dei nodi centrali per la diminuzione del debito pubblico e su esso si misurerà il futuro Governo. Il sindacato attraverso la Confederazione ha da tempo posto in essere una serie di iniziative parlamentari e giudiziali per il recupero del potere di acquisto delle pensioni della dirigenza pubblica e privata. Molte pubbliche manifestazioni si sono succedute nel tempo, di cui l’ultima svoltasi a Roma il 22 febbraio scorso ne costituisce la quarta edizione.

Il Coordinamento dei pensionati DIRER continuerà a portare avanti ogni azione tesa a contrastare l'erosione delle prestazioni pensionistiche nel tempo e per garantire il giusto trattamento previdenziale alla dirigenza. Andranno approfonditi anche i temi delle pensioni di reversibilità, che in un'epoca in cui sempre più spesso entrambi i coniugi lavorano, sono ingiustamente e fortemente decurtate a scapito del reddito del familiare superstite. Anche per le indennità di fine servizio particolarmente sostanziose per ora divise in una erogazione in più tranches si potrebbero ipotizzare soluzioni diverse: perché non pensare ad es. titoli di stato indicizzati da riscuotere alla scadenza con gli interessi previsti?

ORGANIZZAZIONE DEL SINDACATO

L'organizzazione del sindacato dovrà essere adeguata alle nuove sfide.

MODIFICHE STATUTARIE

La nuova formulazione dell'art.19 del CCNQ del 24 settembre del 2007 che ha integrato il CCNQ sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali del 7 agosto 1998, ha imposto alla DIRER un totale cambiamento per continuare a mantenere la rappresentatività sia livello nazionale che a livello decentrato. Prima il direttivo del 14 dicembre 2007 e poi il Congresso straordinario del 28 febbraio 2008 hanno approvato il nuovo statuto in base al quale l'ARAN ci ha riconosciuto la piena rappresentatività per il biennio 2008/2009.

Ora l'organizzazione del sindacato, per quanto riguarda la rappresentanza delle regioni a statuto ordinario, è su un unico livello nazionale; le singole federazioni regionali, private della autonomia statutaria, sono divenute articolazioni regionali di un unico soggetto giuridico. Nulla è variato, invece per le associazioni delle Regioni a statuto speciale che avendo specifici meccanismi di rappresentatività, hanno conservato la loro autonomia continuando ad essere associate alla nuova organizzazione nazionale.

L'operazione di cambiamento non è stata indolore, perché ha modificato la originaria concezione del sindacato nato come unione di tanti sindacati regionali autonomi. Unitamente alle modifiche statutarie è stato intrapreso un giudizio di fronte al giudice del lavoro di Roma per far dichiarare la illegittimità del CCNQ in quanto lesivo della libertà di organizzazione sindacale. Il giudizio, però, si è concluso in senso sfavorevole per il sindacato.

Nella nuova organizzazione si è cercato di mantenere il più possibile l'autonomia delle sezioni regionali pur nella nuova veste unitaria di sindacato di primo livello su base nazionale. Dopo la modifica dello statuto, sono state necessarie altre operazioni per la regolarizzazione delle deleghe, per gli adempimenti contabili e fiscali (utilizzo di un unico codice fiscale, apertura di nuovi c/c). Abbiamo continuato ancora a discutere sulle modifiche statutarie, ma ormai credo che un sindacato unitario su base nazionale sia la miglior forma organizzativa per la nostra associazione e su questa strada si deve proseguire.

DELEGHE SINDACALI

Dal 2007 ad oggi il numero delle deleghe sindacali è in continua diminuzione. Da una parte le amministrazioni regionali hanno messo in atto tutti gli strumenti possibili (incentivi all'esodo, esonero, licenziamento con 40 anni di anzianità) per diminuire il numero dei dirigenti a tempo indeterminato. I concorsi per una nuova leva dirigenziale sono banditi molto di rado. Viene prediletto il sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali a personale esterno o a dipendenti di categoria D, promossi dirigenti senza concorso pubblico.

Dall'altro lato c'è una costante difficoltà a fare azione sindacale che trova terreno fertile in una accezione negativa purtroppo ormai diffusa della casta del sindacato. Nelle Regioni è divenuto difficile per i colleghi in servizio esporsi in prima persona perché il ricatto del mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale è sempre più pesante. La situazione è sempre più critica; alcuni segretari regionali da tempo non riescono neanche a partecipare alle riunioni del Comitato Direttivo. Ma ci sono anche nuove realtà che hanno cominciato a funzionare come il sindacato DIRER della Campania grazie alla collega Donadio. Sono aumentate le deleghe dei pensionati ed è partito il coordinamento dei pensionati sotto la guida del collega D'Elia. Più o meno stabili sono rimaste le deleghe dei quadri per i quali potrà essere intrapresa una nuova stagione sindacale con la partecipazione alle elezioni delle R.S.U. nel prossimo anno.

Sono presenti d'altra parte forti segnali di una rinnovata volontà di lottare per contrastare l'inasprimento delle misure contro il pubblico impiego (con il blocco dei contratti) e soprattutto contro la dirigenza pubblica (l'unica chiamata a versare il contributo di solidarietà). La prima testimonianza di questo nuovo clima è certamente la giornata di sciopero nazionale contro la manovra finanziaria del Governo di cui al D.L. 78/2010; la protesta ha visto unite per la prima tutte le categorie della dirigenza e delle alte professionalità pubbliche aderenti alle Confederazioni Confedir-Mit Pa e Cida-Fp, compresa la carriera diplomatica, quella prefettizia ed i professori universitari in una manifestazione davanti al Parlamento il 19 luglio 2010. E su questa strada di diffusa insoddisfazione che si deve continuare ad avanzare per reagire alla delegittimazione del sistema pubblico e per rilanciare l'attività sindacale.

RAPPORTI CON LA CONFEDERAZIONE CONFEDIR-MIT

In questi anni anche l'assetto della Confederazione è molto mutato: nel 2007 si è completata l'operazione di ingresso della Federazione Manageritalia che rappresenta dirigenti, quadri e professionalità dei servizi e del terziario; successivamente si è aggiunta la Federazione Fidia che rappresenta i dirigenti delle imprese assicurative. È stata una importante innovazione, tale da rendere necessarie ripetute modifiche statutarie e persino l'integrazione del nome originario col suffisso MIT ad indicare i manager del terziario. La DIRER si è molto impegnata in questi anni all'interno della Confederazione attraverso il ruolo del vice segretario del Dipartimento Pa attribuito nel congresso del 3/4 aprile 2008. Lo stesso Dipartimento Pa si è ingrandito di recente con l'ingresso di nuove sigle dei professori e dei pensionati. Lo scorso anno, poi, per potenziare l'azione

a tutela della categoria e dare risposte più incisive di fronte alla crisi del Paese, è iniziato un processo di intesa con la CIDA che porterà alla nascita di una nuova Confederazione unitaria al cui interno è prevista anche la fusione delle sigle che in tal modo potranno rafforzare la rappresentatività di categoria. La DIRER potrà riunire le sue deleghe a quelle della CIDA, che in base all'ultima rilevazione ha perso la rappresentatività nelle Regioni, aumentando così il suo peso. Nel frattempo nelle realtà dove sono state portate avanti azioni insieme (vedi i ricorsi contro la Regione Lazio) i risultati sono stati più che positivi. Di recente si sono impegnate in prima persona per dare nuovo impulso al processo unitario, anche le componenti private di Manageritalia e Federmanager. E' nata così la Costituente dirigenziale-manageriale con il compito di portare a termine entro la metà del prossimo anno la nascita del nuovo soggetto confederale. E' un compito ambizioso, irto di difficoltà per governare tutte le tensioni relative alla nascita del nuovo soggetto, ma che sicuramente porterà ad un aumento di valore e di incisività della azione sindacale con benefiche ricadute su tutte le sigle confederate. Solo con una combinata azione di tutta la dirigenza pubblica e privata sarà possibile combattere contro l'attuale voragine dal debito pubblico.

SITO

Nella attivazione e nella gestione del sito internet ci sono stati momenti di grande difficoltà: il progetto esecutivo è stato affidato all'inizio alla ditta LevInform di Roma che gestiva i rapporti con il fornitore di hardware Omnibit e che già aveva realizzato il sito Confedir. A maggio 2009, cessato il rapporto di Omnibit, è stato impossibile continuare la gestione con ditta LevInform ed anche il lavoro di impostazione iniziale del sito è andato perduto. Si è dovuto iniziare tutto da capo con lo stesso webmaster di Confedir mit-pa la ditta Caloisoft di Verona. Grazie al fattivo intervento di Gianni Bagato tutti i problemi sono stati brillantemente superati. Ora abbiamo finalmente un allineamento fra sito Confedir -Mit, sito del Dipartimento Pa, sito DIRER e siti regionali. Il Comitato Direttivo ha approvato il regolamento del sito web DIRER.it e le norme che regolano l'utilizzo delle singole pagine regionali gestite direttamente dai segretari regionali previo versamento di una quota una tantum di euro 100,00. Alcune regioni sono già collegate. Il sito è costantemente aggiornato, sugli aspetti giuridici che riguardano la categoria, ma potrà essere maggiormente implementato. Mettendo in rete gli indirizzi di posta elettronica di tutti gli iscritti sarà possibile in futuro predisporre una News letter per il maggior coinvolgimento nelle attività sindacali.

CENTRO STUDI

I temi importanti che dovranno essere affrontati per la tutela dei diritti degli associati, impongono l'organizzazione di un Centro studi stabile a cui demandare l'analisi e la ricerca di specifiche problematiche. I componenti del gruppo saranno scelti dal Comitato Direttivo e ad esso riferiranno per gli approfondimenti effettuati. Questa attività costituirà un importante punto di snodo per programmare ogni azione, compreso l'accesso alla tutela giurisdizionale per i casi più emblematici, per stimolare la discussione, per conoscere le problematiche locali e dare risposte univoche su tutto il territorio nazionale, per organizzare e seminari convegni ovunque sia necessario l'intervento del sindacato.

SERVIZI PER GLI ASSOCIATI

Il sindacato già fornisce una serie di servizi per gli associati:

- la polizza assicurativa per lo svolgimento delle attività sindacali;
- la convenzione con lo studio legale Tomassetti per consulenza sulle problematiche legate al rapporto di lavoro;
- la rassegna stampa quotidiana inviata a tutti i segretari con la possibilità di essere da questi inoltrata per posta elettronica a tutti gli iscritti;
- la convenzione con la catena di alberghi della società Boscolo.

Si dovrà mettere in atto in futuro, anche con l'aiuto della Confederazione, un ampliamento ed un potenziamento dei servizi a disposizione.

CONCLUSIONI

Per uscire dal tunnel sono indifferibili alcune misure dai tagli alla politica, alla razionalizzazione della pubblica amministrazione, agli investimenti nelle tecnologie, all'inserimento dei giovani nel mondo della produttività fino allo sviluppo di una nuova economia non più basata sul superfluo, ma su processi di ammodernamento e reale concretezza. Il futuro del sindacato DIRER deve ripartire da qui, dalla denuncia delle inefficienze e degli sprechi per dimostrare che è possibile una diversa amministrazione. Deve ripartire dal coraggio di lottare, dalla conoscenza e dalla integrazione delle singole realtà regionali, dallo scambio delle idee, delle soluzioni, delle battaglie e delle conquiste che i segretari regionali ottengono a livello locale, perché il progresso verso ogni vittoria viene dall'unità, nient'altro che dall'unità.

In questo particolare momento storico va messo al centro dell'attenzione il lavoro di ogni dirigente che si batte in prima linea ogni giorno, che non delega ad altri la parte più dura della responsabilità. Basta con la visione della burocrazia come ceto naturalmente parassitario. Concentrare l'attenzione sul discredito dell'apparato burocratico e sulla critica alla dirigenza, che dovrà svolgere una parte fondamentale per far decollare qualsiasi riforma, nello stesso modo in cui il Ministro Brunetta ha lanciato l'attacco ai fannulloni, non produce buoni frutti; si finisce col "deprimere la reputazione ed il senso di appartenenza di tanti dipendenti pubblici" e questo non giova a nessuno.

E' necessario ridare dignità e valore al lavoro pubblico. Per una vera riforma non servono solo buone leggi, circolari più semplici, maggiore informatizzazione, ma è necessario rimettere al centro tutti i pubblici dipendenti che, pur nella attuale confusione, si impegnano duramente sul proprio posto di lavoro. Ripartire dalla motivazione e soprattutto trattare meglio le risorse umane per ottenere i migliori risultati.

Una buona preparazione ed il coinvolgimento di tutti è la chiave sicura per il successo. Per uscire dalla crisi non solo economica, ma anche etica e di sistema, la prima e più importante azione da fare è ridare importanza al lavoro pubblico. Agire sul sistema motivazionale e su quello formativo per la creazione di valore nel lavoro pubblico, nel rispetto delle generazioni future.

In questa direzione ed in questa linea si può e si deve fare con la DIRER e per la DIRER. Prima di concludere consentitemi un grazie di cuore agli amici che in questi anni mi hanno aiutato ed in particolare all'amico Gianni Bagato. A loro va la mia gratitudine e spero il vostro applauso.