



PETIZIONE AL PARLAMENTO DELLE COMUNITA' EUROPEE

AI SENSI DEGLI artt.li 191, 192 e 193 del PARLAMENTO EUROPEO

ooOoo

Oggetto: **MANCATO RICONOSCIMENTO DELLA FUNZIONE DIRETTIVA AI FUNZIONARI INVESTITI DI ELEVATE PROFESSIONALITA' NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA.**

ooOoo

Associazione sindacale "Federazione INTESA", corrente in Roma via Bartolomeo Eustachio n. 22 in persona del suo Segretario Generale e legale rappresentante dott. Francesco Prudeniano, nato a Roma il 16/10/1960, nonché (OMISSIS nomi dei ricorrenti)

ESPONGONO

1) Antecedenti legislativi alla legge che istituisce la "vice-dirigenza".

Il problema dell'esistenza di una **figura professionale "autonoma"** nella pubblica amministrazione, quella del **"vice-dirigente"**, **si trascina da tempo nell'ordinamento giuridico italiano, senza trovare una soluzione.**

"Dottrina" e **"Giurisprudenza"**, invero, hanno **lungamente discusso** dell'applicazione diretta alla **Pubblica Amministrazione** della **legge n. 190/85**, che ha **modificato l'art. 2095 c.c.**, **introducendo** la figura del lavoratore **"quadro"** nel settore privato.

La discussione di dottrina e giurisprudenza sulla **"efficacia"** ed **"operatività"** nell'ambito del settore **"privato"** della citata Legge 13



maggio 1985 n. 190 si era conclusa con il **riconoscimento della sua immediata applicabilità** ai lavoratori in possesso dei previsti requisiti di ruolo, anche in mancanza di determinazione delle regole di dettaglio da parte della “contrattazione collettiva”. In conseguenza di tale orientamento, **il giudice poteva integrare la parte contrattuale mancante determinando, ai sensi dell’art. 36 della Costituzione Italiana, la retribuzione congrua** allo svolgimento delle funzioni di “quadro”.

Con la “**privatizzazione**” del rapporto di lavoro presso la Pubblica Amministrazione, attuato dal D. Lgs 30 marzo 2001 n. 165 (**allegato n. 2**), **il problema si è ripresentato per i funzionari del settore pubblico**, relativamente ai quali l’**art. 40, comma 2 ultima proposizione**, del citato Decreto Legislativo, testualmente recita: “**Per le figure professionali che, in posizione di alta responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano l’iscrizione ad albi (...) sono stabilite discipline distinte nell’ambito dei contratti collettivi di comparto**”. Nella **vigenza del solo articolo 40, comma 2, ultima proposizione**, si sono sviluppate quindi **due teorie** contrapposte: una riteneva che l’**art. 40, comma due, avesse istituito** la “categoria” del “**lavoratore quadro**”, allo stesso modo che nel settore privato, con la conseguente **immediata applicazione** della legge **190/85** anche alla **Pubblica Amministrazione**. L’altra invece **negava l’immediata applicazione** di tale legge alla Pubblica Amministrazione, in sul presupposto che l’**art. 40**, secondo comma del D. Lgs 30 marzo 2001 n. 165, aveva **riservato la definizione e la disciplina** delle “**alte professionalità**” e delle conseguenti “**responsabilità**” alla “**contrattazione collettiva**”.



In questo contesto, caratterizzato da una **legislazione italiana ambigua e reticente**, che **evitava di affrontare** concretamente i **problemi**, anche di **carattere giuridico, relativi all’inserimento** nella “**Pubblica Amministrazione**” italiana della figura del “**lavoratore quadro**” o “**vice-dirigente**”, **prevaleva il secondo orientamento**, espresso in modo autorevole dal **Tribunale di Milano** in data **29 luglio 2002**, secondo cui “*Un’identità sostanziale tra il contenuto della categoria di **quadro** quale delineata dalla legge n 190/85 e la posizione di un dipendente pubblico in ragione delle mansioni svolte non gli dà diritto all’inquadramento “**ex lege**” nella categoria. Infatti, il **valore precettivo della disciplina di cui alla Legge n. 190/85 trova una limitazione-** consentita dalla clausola di **salvezza contenuta nell’art. 2 comma 2 d.lgs 165/2001 – nell’art. 40 comma 2 del predetto testo unico, il quale individua un’area contrattuale autonoma per i dirigenti e rimette alla contrattazione collettiva di introdurre nell’ambito dei contratti collettivi di comparto discipline distinte per le figure professionali che in posizione di elevata responsabilità svolgono compiti di direzione (...)”.***

Alla fine di tutte queste incertezze, l’**area dei “quadri”**, già compiutamente **disciplinata ed utilizzata** nell’**“impiego privato”** (italiano) dal 1985, non è ancora entrata nella **Pubblica amministrazione italiana**. Nell’anno 2002, come vedremo nel prossimo capitolo, è stata approvata una legge che mirava a superare le resistenze normative e giurisprudenziali di cui sopra. Ma la situazione era destinata a non mutare, perdurando la violazione non solo di leggi e norme fondamentali della Costituzione Italiana, ma anche di importati principi della legislazione europea in materia di occupazione.



ooOoo

2) Introduzione formale della “vice-dirigenza”.

L'art. 17 bis del **decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165**, introdotto dall'art. 7 L. 15 luglio 2002 n. 145, **prevede** in modo espresso la nuova categoria della “**vice-dirigenza**”, affermando testualmente: “*La contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di una apposita separata area della vice-dirigenza nella quale è compreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento. In sede di prima applicazione la disposizione di cui al presente comma si estende al personale non laureato che, in possesso degli altri requisiti richiesti, sia risultato vincitore di procedure concorsuali per l'accesso alla ex carriera direttiva anche speciale. I dirigenti possono delegare ai vice dirigenti parte delle competenze di cui all'articolo 17. La disposizione di cui al comma 1 si applica, ove compatibile, al personale dipendente dalle altre amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2, appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri; l'equivalenza delle posizioni è definita con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Restano salve le competenze delle regioni e degli enti locali secondo quanto stabilito dall'articolo 27”. L'introduzione della nuova “**categoria professionale**” della “**vice-dirigenza**” si inquadra perfettamente nelle **finalità** perseguite dal **decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165**, precisamente individuate nel suo **art. 1, primo comma**, nella **formazione***



di un personale caratterizzato da **competenza** e **professionalità sempre**

più elevate. Leggiamo, infatti, nel predetto articolo 1, comma 1 del citato

decreto: *“Le disposizioni del presente decreto disciplinano l’organizzazione*

degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle

amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle

delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell’art. 97, comma

primo della Costituzione, al fine di: a) accrescere l’efficienza delle

amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei

Paesi dell’Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di

sistemi informativi pubblici (...)”. E’ di palese evidenza che la “**ratio legis**”

della “**vice dirigenza**” va **rintracciata** nella **volontà** di **rimodulare**

l’**ordinamento** del **personale** dei Ministeri **attraverso** l’istituzione di una

nuova “**area professionale**”, in cui **inserire** il personale dotato delle

“**professionalità più elevate**”, al fine di **meglio perseguire** l’obiettivo di

una maggiore “**efficacia**” ed “**efficienza**” della **Pubblica**

Amministrazione. In effetti, la “**separata area della vice-dirigenza**”

costituiva, e costituisce, un’**area professionale** “**funzionale**” e

“**complementare**” alla “**dirigenza**”, introdotta nell’ordinamento per

esercitare il **ruolo** fondamentale di **impiego, formazione e reclutamento**

della **forza lavoro** **altamente professionalizzata**, idonea a svolgere

funzioni manageriali. Tale area è **propedeutica** all’ingresso nella

“**dirigenza**”, con un **percorso di carriera selettivo**, in quanto **consente** di

verificare “sul campo” le reali **capacità** dei **vice-dirigenti** ad **assumere**

posizioni di responsabilità nell’ambito **dell’organizzazione del lavoro**.

D’altro canto, l’**organizzazione del lavoro** **per processi** **necessita**, nelle



“**posizioni apicali**”, di **personale non soltanto** altamente **qualificato** e **preparato sotto il profilo della formazione teorica**, ma anche e **soprattutto** capace di **gestire, in concreto e sul campo, le risorse umane e materiali** con autorevolezza, esperienza e competenza.

Purtroppo, il **Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165**, nato con la **finalità di elevare l'efficienza della “Pubblica Amministrazione” italiana** al **migliore livello** presente nell'Unione europea, **promuovendo lo sviluppo** e l'**arricchimento** delle **competenze** e delle **professionalità** delle **risorse umane disponibili**, si è scontrato con resistenze, al momento non superate, di un **sistema** sostanzialmente **incapace** di **realizzare** concretamente le **finalità dichiarate**. Espressione di queste resistenze è la modifica dell'art. 17 bis sopra citato, inserita nel Disegno di Legge governativo **così detto “Brunetta”, approvato** dal Parlamento italiano in data 25/02/2009 (atto n. 847 del Senato e n. 2031 della Camera) (**allegato n.3**), in cui viene tra l'altro proposta la seguente **”interpretazione autentica”** della legge istitutiva della vicedirigenza: *“L'articolo 17-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che la vicedirigenza è disciplinata **esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, che ha facoltà di introdurre una specifica previsione costitutiva** al riguardo. Il personale in possesso dei requisiti previsti dal predetto articolo può essere destinatario della disciplina della vicedirigenza **soltanto a seguito dell' avvenuta costituzione** di quest'ultima da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento. Sono fatti salvi gli effetti dei giudicati formatisi alla data di*



entrata in vigore della presente legge.”. Se confrontata con la norma

originaria, è di palese evidenza che questa “**interpretazione autentica**” è

destinata a **vanificare nella sostanza** l’introduzione della “**vice-dirigenza**”.

Basterà, all’uopo, rilevare che **questa “interpretazione”**: **in primo luogo**,

affida esclusivamente alla “**contrattazione collettiva**” la

“**determinazione**” dei contenuti di una “**figura professionale**”, in effetti,

già determinati dall’**art. 17 bis** più volte citato (personale laureato,

appartenente alle categorie C2 e C3, che abbia maturato 5 anni di anzianità

in dette mansioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente

ordinamento), **sostituendo**, in tal modo, una “**determinazione legislativa**”

certa con una “**determinazione contrattuale**” **ipotetica** e, comunque,

incerta nei suoi contenuti; **in secondo luogo, trasforma l’”obbligo”**

introdotto dalla norma originaria di **costituire un’”area separata**” per la

“**vice-dirigenza**” nella “**facoltà**” di **introdurre** nella “**contrattazione**

collettiva” una “**specifica previsione costitutiva al riguardo**”: espressione

questa **assolutamente generica** dal **contenuto indefinibile**, per cui

l’”**obbligo**” diventa una “**facoltà**”, mentre l’”**area separata**” diventa una

semplice “**specificazione**” dell’”**area impiegatizia**”; **in terzo luogo**, tale

interpretazione **vanifica** o **rende**, comunque, estremamente **incerta**,

l’istituzione della “**vice-dirigenza**”, in quanto, nel **caso** in cui la

“**contrattazione collettiva**” abbia un **esito negativo**, la “**vice-dirigenza**”

non potrà di fatto **essere istituita**. In definitiva, dopo sei anni di attesa, i

funzionari vice-dirigenti si trovano **ancora inquadrati nel contratto degli**

impiegati e con pochissime speranze, oggi, di vedere riconosciute, dopo

tanto tempo, le loro legittime aspettative.



ooOoo

3) Mancata concreta attuazione della “vice-dirigenza” e conseguente lesione dell’”interesse pubblico”.

L’art. 97 della Costituzione Italiana stabilisce che “*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge*” e che “*nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari*”.

In base al semplice, universale principio della gerarchia delle fonti, è evidente che l’”interpretazione autentica” della legge istitutiva della vice-dirigenza, proposta dal citato Disegno di Legge “Brunetta”, non solo è **lesivo di posizioni soggettive già riconosciute ai funzionari pubblici italiani da una legge**, ma è anche illegittimo e **incostituzionale**. Infatti, in seguito all’approvazione dell’emendamento “interpretativo” del disegno di legge “Brunetta”, per le posizioni relative alla “vice-dirigenza” gli uffici **non saranno organizzati “secondo disposizioni di legge”**, come previsto dal già citato articolo 97 della nostra Costituzione, **bensì dalla contrattazione collettiva!** Una violazione della Costituzione le cui implicazioni pratiche e organizzative sono di immediata evidenza: presso qualunque ufficio, oltre al dirigente responsabile, è previsto un “vice” che ne faccia le veci in caso di necessità. Anche presso le due Camere del nostro Parlamento esiste il “vice” del Segretario responsabile, come **esiste il “vice” del dirigente in ogni struttura operativa e/o organizzazione pubblica che deve assicurare la continuità e la responsabilità di servizi essenziali per i cittadini.**



Purtroppo, la mancata attuazione della vice-dirigenza comporta che, nella pubblica amministrazione italiana, gli utenti si trovino spesso di fronte ad una pluralità di uffici in cui **non è possibile individuare un ordine organizzativo**, né orizzontale né verticale. Ciò crea non solo gravi disfunzioni in termini di efficienza dei servizi, ma anche e, soprattutto, **problemi di rappresentabilità** dell'ente e di **responsabilità** nei confronti dell'utenza e della collettività in genere.

Per la verità, nel dibattito parlamentare svoltosi recentemente alla Camera in merito alla citata modifica “interpretativa” proposta dal Governo Italiano alla legge introduttiva della vicedirigenza, si ritrovano interventi di illuminati parlamentari, secondo i quali appare *“molto strano che dopo tre leggi e dopo un atto d'indirizzo emanato da un predecessore del ministro Brunetta, si torni a modificare sostanzialmente questa norma, lasciandola a una contrattazione collettiva che nulla ha a che vedere con l'individuazione e la necessità di superare norme di legge già approvate e concordate anche con le organizzazioni sindacali rappresentative dei dirigenti della amministrazione pubblica e dello Stato”*.

Secondo questi deputati, *“sarebbe un atto di giustizia doveroso sopprimere l' articolo che vuole modificare, di fatto eliminandola, la vicedirigenza: una scelta che mortifica il personale che attende da ormai sette anni il riconoscimento delle funzioni svolte attraverso l'attuazione delle leggi approvate nello Stato italiano”* (cfr.: interventi On. AMEDEO CICCANTI e LUCIANO CIOCCHETTI alla seduta del Seduta n. 131 di mercoledì 11 febbraio 2009).



Nonostante tutto quanto sopra e le innumerevoli argomentazioni portate da più parti a sostegno dell'attuazione della legge sulla vicedirigenza, l'emendamento è stato purtroppo approvato. Da ciò consegue non solo che questa "categoria professionale" non è ancora entrata nell'ordinamento italiano, ma anche che **sono venute meno le premesse per ritenere che vi entrerà in futuro** tramite la contrattazione. Infatti, dopo che **nell'ultimo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro**, sottoscritto il **14/9/2007**, (precisamente **nell'art. 37 – cfr. all. 8**) le parti sociali hanno **rinvitato** la **disciplina** delle così dette "**elevate professionalità**" alla **contrattazione collettiva successiva** all'approvazione della **legge finanziaria per il 2008**, **in realtà** la "**legge finanziaria del 2008**", approvata dal Parlamento italiano in data 24/12/2007, **non contiene alcuna disciplina** in materia.

Questa completa "**inerzia**" troverà ora ulteriore forza e giustificazione nel commentato emendamento "interpretativo", destinato a svuotare di significato, insieme all'art. 17 bis del D.Lgs. 165/2001, anche le legittime pretese e aspettative dei funzionari pubblici per l'attuazione della legge, attivate da tempo in sede giudiziaria.

Peraltro, se da un lato, per il personale del Comparto Ministeri, la Vicedirigenza viene osteggiata e negata dal Governo Italiano, dall'altro lato **inizia ad essere invece riconosciuta per il personale delle Regioni:** l'**inerzia** del Governo Italiano viene così a concretizzare anche una **palese gravissima disparità di trattamento** tra lavoratori del pubblico **impiego che svolgono le stesse mansioni e in possesso degli stessi requisiti!** A titolo esemplificativo, si riporta di seguito l' art. 10 (Vice dirigenza) della Legge Regionale **Liguria** 28/4/2008, n. 10 (**allegato n. 6**),



che tra le "Disposizioni collegate alla Legge Finanziaria 2008" e

nell'ambito della riorganizzazione dei propri uffici, così introduce e

regolamenta l'area della Vice dirigenza:

"1. Nell'ambito del processo complessivo di riorganizzazione dell'Ente e comunque nell'anno 2008, L'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale -

Assemblea Legislativa della Liguria e la Giunta regionale, con provvedimento assunto d'intesa, previa concertazione con le

Rappresentanze Sindacali, istituiscono l'area della Vice dirigenza, tenuto anche conto dei principi di cui al D.Lgs. n 165/2001.

2. Con il provvedimento di cui al comma 1 sono definite in particolare le modalità di conferimento, le attribuzioni della vice dirigenza nonché la tipologia di atti che i dirigenti possono delegare.

3. Alla Vice dirigenza può accedere il personale di categoria D dipendente della Regione Liguria con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per accedere alla dirigenza.

4. Alla Vice dirigenza, in attesa di uno specifico Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, si applicano i vigenti Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del personale del Comparto "Regioni-Autonomie Locali".

La situazione di stallo generatasi all'interno del pubblico impiego italiano nell'attuazione della vice-dirigenza ha certamente **determinato un grave pregiudizio dell'"interesse pubblico"** e del buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto, **determinando un appiattimento funzionale della struttura esistente, ha impedito la formazione di una "area quadri" motivata e professionalmente individuata**, in grado di assicurare efficacia ed efficienza all'azione della amministrazione pubblica italiana.



A ciò si aggiunge che l'ambiguità della legge istitutiva della vice dirigenza

ha generato **contrasti giurisprudenziali**, aventi ad **“oggetto”** il

“contenuto” e l'”estensione” dell'**art. 17 bis** in questione, allo stesso modo

in cui si sono sviluppati i contrasti per l'area “quadri” nel lavoro privato.

Infatti, come già anticipato nel primo capitolo, da anni si discute se detta

norma abbia **“valore precettivo” immediato** e se da tale valore precettivo

possa scaturire un **“diritto soggettivo”** al **“riconoscimento”** della **“qualifica”** di

“vice-dirigente” per i funzionari in possesso dei requisiti previsto dalla

norma; ovvero se, viceversa, l'assunzione della “qualifica” di “vice-

dirigente” sia “sospensivamente condizionata” alla creazione di una

“autonoma area professionale” in sede contrattuale.

Il sostanziale **vuoto normativo, non ancora colmato dalla contrattazione,**

si è inevitabilmente tradotto in un (costosissimo) contenzioso crescente e

fonte di grandi tensioni: fra i **lavoratori**, che ritengono di avere i requisiti

previsti dall'art. 17 bis del d.lgs 165/2001 per l'”inquadramento” come

“vice-dirigenti” e la **Pubblica Amministrazione**, che si difende in giudizio

richiamando la specificità delle regole del lavoro pubblico ed il rinvio

espreso alla “contrattazione collettiva” contenuto nell'articolo 17 bis del

D.Lgs. 165/2001 come fonte di regolamentazione della “vice-dirigenza”.

La **giurisprudenza italiana** di merito si è, a sua volta, profondamente

divisa: fra Tribunali del Lavoro che riconoscono un valore

immediatamente precettivo all'art. 17 bis del decreto legislativo 165/2001

(come nella sentenza riportata nel successivo punto 5) e Tribunali che

siffatto valore non riconoscono.



Prevalente, purtroppo è, ad oggi, tale secondo orientamento, che demanda il riconoscimento e l'attuazione della “**vice-dirigenza**” alla espressa previsione di tale istituto nella “**contrattazione collettiva**”, così come **emerge** dalla decisione della **Suprema Corte di Cassazione** in data **6 marzo 2008 n.6063**, ultima decisione, a quanto ci consta, sul punto.

Riassumendo tutto quanto sopra, lo Stato Italiano **non riconosce** l'avvenuta istituzione della “**vice-dirigenza**” in base alle due seguenti eccezioni: 1) la **specificità** delle **regole del lavoro** e di accesso nella “**Pubblica Amministrazione**”; 2) l'**inesistenza** di una “**determinazione**” dei suoi “**contenuti**” da parte della “**contrattazione collettiva**”.

Ma si tratta, in realtà, di eccezioni pretestuose ed infondate, come andremo a dimostrare.

Quanto alla prima eccezione, essa risulta infondata se si considera che la normativa di riferimento per l'“**accesso**” alla “**Pubblica Amministrazione**” è costituita in primo luogo dall'**art. 97 della Costituzione Italiana**, che prevede, come regola fondamentale quella del “**concorso pubblico**”. In attuazione di tale principio, l'**art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 ribadisce** che il sistema di **reclutamento** delle **professionalità più complesse** si realizza **tramite “procedure selettive”**, volte **all'accertamento** della “**professionalità**” richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno. Ebbene, i **lavoratori** aventi le **caratteristiche** di cui all'**art. 17 bis per** assolvere al ruolo di “**vice-dirigenti**”, sono stati **assunti** nella **Pubblica Amministrazione**, in quanto **vincitori** di “**concorso pubblico**” mirato specificamente all'assunzione di



profili “professionali” idonei a svolgere funzioni tipiche delle
“professionalità apicali”.

Basterà, a titolo esemplificativo, la **semplice lettura** del **mansionario**
assegnato al **funzionario dell’VIII livello (ora C2)** contenuto nel **D.P.R 29**
dicembre 1984 n. 1219 (allegato n. 5), in vigore al momento
dell’assunzione dei funzionari oggi aspiranti alla vice dirigenza:

1) **dirige** una **unità organica** anche a **rilevanza esterna** del settore
amministrativo non riservata a dirigenti ovvero **coordina e promuove**
l'attività di **unità a rilevanza non esterna** operando nello stesso settore
anche **con l’emanazione di programmi di settore, direttive ed istruzioni**
specifiche volte alla **individuazione degli obiettivi qualitativi, quantitativi e**
temporali da conseguire. **verifica i risultati** ed i costi dell'attività svolta
dall'unità organica che dirige.

2) **collabora** nella **promozione** e nella **preparazione di programmi e**
progetti relativi all'**intero servizio** e **concorre all’attuazione dei medesimi,**
partecipando, altresì, alle necessarie valutazioni periodiche dei risultati.

3) **predispone** ed **esamina atti e provvedimenti amministrativi,** esclusi
quelli riservati dalla legge ai dirigenti, ed eventualmente nei limiti di
materia delegatigli dai dirigenti nell'ambito di leggi e regolamenti.

4) **esamina le proposte di normativa dal punto di vista della tecnica**
legislativa, della **fattibilità** e della **efficacia** nell'ambito delle materie
attribuite alla competenza del settore cui è addetto ed esprime parere su
quesiti di natura giuridica proposti da uffici dell'amministrazione sia in
rapporto alla specifica attività che al contenzioso.



5) *effettua analisi delle dinamiche contrattuali e cura le attività inerenti alla risoluzione delle vertenze giuridiche ed economiche in materia di rapporto d'impiego e di rapporto di lavoro.*

6) *svolge attività di analisi, di studio e di ricerca nei settori di competenza, e valuta le proposte di modifica di procedure e della organizzazione del lavoro, nell'ambito della propria competenza, ovvero propone procedure alternative ed il ricorso a nuove e diverse strumentazioni.*

7) *provvede alla tenuta della documentazione relativa a normativa interna ed internazionale, che analizza in rapporto all'attività del settore cui è addetto segnalandone, autonomamente, gli aspetti e le correlazioni che interessano il servizio.*

8) *svolge, dietro incarico, attività ispettiva in settori specifici attinenti alle proprie funzioni, ovvero quale esperto di settore.*

9) *partecipa ad organi collegiali anche in rappresentanza dell'amministrazione, nell'ambito di norme e disposizioni di carattere generale.*

10) *svolge attività di segretario di comitati, commissioni e simili con piena autonomia organizzativa.*

11) *cura la formazione e l'aggiornamento professionale del personale addetto alla unità organica cui sia eventualmente preposto e svolge attività didattica (...)*”.

Relativamente alla seconda eccezione, relativa all'asserita mancata “**regolamentazione del rapporto di lavoro**” della vice-dirigenza, si tratta in realtà di un aspetto già affrontato e risolto nell'art. 2, secondo comma, **D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165**, secondo il quale “*i rapporti di lavoro dei*



dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto”.

Per inciso, tali ultime “**diverse disposizioni**” sono **quelle** previste nell’**art. 52** del citato decreto, in cui si prescrive che, per il **lavoratore pubblico**, l’esecuzione di **mansioni superiori**, anche per un tempo prolungato, **non determina il diritto alla superiore qualifica**, ma esclusivamente il diritto a percepire le **differenze retributive: si tratta quindi di una disposizione in palese contrasto** sia con la **legislazione europea** (che in **materia di “formazione” e “sviluppo professionale” non distingue** un alcun modo tra “**lavoro pubblico**” e “**lavoro privato**”) sia con il “**principio di uguaglianza**” di cui **all’art. 3 della Costituzione Italiana**.

Ebbene, come è evidente, nessuna delle eccezioni sopra enunciate relative alla “**regole di accesso**” e di “**regolamentazione del rapporto**” **giustifica** in alcun modo la **mancata attuazione** della “**vice-dirigenza**”, dal momento che questa “**figura professionale**” è pienamente **compatibile** sia **con le une** (necessità del **concorso pubblico, già espletato** dai destinatari della legge istitutiva della vice dirigenza) che **con le altre** (norme relative all’esecuzione del rapporto, già **regolamentato dall’art. 2, secondo comma, D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165**).

ooOoo

4) Mancata attuazione della vice-dirigenza e grave lesione del diritto del lavoratore a coltivare e sviluppare, accrescendola, la propria professionalità.



La **mancata attuazione** della “**vice-dirigenza**” nell’ordinamento giuridico italiano ha **determinato** una **grave lesione** della **professionalità** dei **lavoratori inquadrati** nelle “**categorie**” **C2** e **C3**, **dato che nessuno di questi lavoratori, ancorché** abbia **maturato** tutti i requisiti previsti dall’**art. 17 bis** del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, per l’accesso alla “**vice-dirigenza**”, **può “progredire” in alcun modo verso una naturale carriera, economica e professionale, in quanto non ancora individuata all’interno della contrattazione.**

Ma vi è di più e più grave: nel caso di specie, i funzionari pubblici **non** solo sono stati posti nella sostanziale **impossibilità** di **progredire professionalmente**, ma sono anche stati destinatari di un vero e proprio “**declassamento**”, rispetto al mansionario del **funzionario VIII livello**, contenuto nel citato **D.P.R 29 dicembre 1984 n. 1219 (allegato 5)** vigente al momento della loro assunzione. Infatti in base alle **successive formulazioni della contrattazione nazionale**, i **lavoratori** rientranti nella **Area Funzionale C**, categoria **C2**, possono oggi essere adibiti addirittura a **mansioni inferiori rispetto all’inquadramento originario.**

A titolo esemplificativo, **riportiamo** integralmente il “**profilo professionale**” compreso nell’**Area Funzionale C**, posizione economica **C2**, del Contratto integrativo 1998-2001 del Ministero della Giustizia, sottoscritto in data 5 aprile 2000, in cui **si precisa** che il **lavoratore** in questione, pur potenzialmente investito di “**funzioni vicarie del dirigente**” **può essere altresì adibito** a **mansioni** comprese in una “**area inferiore**” o in un **livello inferiore** della **stessa area**. **Leggiamo, infatti, testualmente che quelli rientranti nel profilo “cancellieri C2” (allegato n. 7) sono:**



“*lavoratori con compiti di diretto supporto alla giurisdizione, i quali, avvalendosi altresì degli strumenti informatici in dotazione all’ufficio, compiono tutti gli atti attribuiti dalla legge alla competenza del cancelliere, compresi quelli di eventuale pertinenza anche della professionalità appartenente alla posizione economica meno elevata della stessa area o a quella più elevata dell’area inferiore quando la loro esecuzione risulti necessaria per il buon andamento dell’ufficio; lavoratori cui è affidata la direzione degli uffici di cancelleria o, nel loro ambito, di una unità organica quando la direzione dell’ufficio nel suo complesso sia riservata a professionalità appartenenti al ruolo dirigenziale; lavoratori cui sono affidate funzioni vicarie del dirigente.” A ulteriore conferma del gravissimo demansionamento in atto, citiamo la **nota** in data **6/2/2008** del **Ministero della Giustizia**, avente ad **oggetto** “**distribuzione delle risorse finanziarie, materiali ed attuazione D.Lvo. 240/2006**”, in cui il Capo Dipartimento del Ministero della Giustizia, dr. Claudio Castelli, **invita i capi degli uffici ad utilizzare il personale** inquadrato nelle categorie **C1** e **C2** anche **per assicurare il servizio dell’assistenza al magistrato in udienza: mansione questa annoverata** esplicitamente nell’**area B**, ed in particolare nel “**profilo professionale**” “Cancelliere **B3**”. Ora, posto che i profili del comparto “ministeri” sono i seguenti: A1, B1, B2, **B3**, C1, C1S, **C2**, C3, la nota citata impone ai funzionari C2 di svolgere attività proprie di **tre livelli inferiori** a quello di appartenenza!*

Tale gravissimo demansionamento è stato immediatamente contestato dall’Associazione sindacale scrivente, in propria comunicazione del 10/2/2008 allo stesso Capo Dipartimento, con missiva rimasta senza esito.



Purtroppo, il **progressivo “declassamento”** del **personale** in questione **prosegue** senza soluzione di continuità nell’ultimo **Contratto Collettivo** di Lavoro – Comparto **Ministeri** 2006-2009, sottoscritto il **14/9/2007** (**allegato n. 8**).

In tale Contratto, infatti, alla **“classificazione funzionale”** prevista dai precedenti contratti le **“parti”** hanno sostituito una **“classificazione”** meramente **“economica”** all’interno delle diverse aree (per l’**area terza**: C1, C1S, C2, C3, C3S). Da ciò consegue che, all’interno della **stessa “area”, tutti i diversi profili sono “equivalenti”**: per cui ai **“profili più elevati”** vengono attribuite ora anche **mansioni** che prima erano proprie di **“profili meno elevati”**! In sostanza, con tale ultimo Contratto, le **“parti”** (Governo e Sindacati rappresentativi degli **impiegati**) non solo **confermano** la **mancata istituzione** della **“vice-dirigenza”**, che non viene mai neppure nominata nel testo, ma nella parte generale della declaratoria relativa alla **“terza area”** il contratto precisa anche che tale **declaratoria riguarda lavoratori, che svolgono funzioni di direzione coordinamento e controllo, ma solo relativamente ad “unità di livello non dirigenziale”**.

Pare quindi **venire meno, per il profilo C2 e C3 (o comunque risultarne profondamente modificata nella sostanza)** la **possibilità, prima loro riservata, di svolgere funzioni delegate dal dirigente**, come emerge chiaramente **confrontando** il nuovo mansionario con quello contenuto nel precedente CCNL 1998/2001, sopra citato (**allegato n. 7**) relativamente alla posizione del **“cancelliere C2”**: *“lavoratori cui è affidata la direzione degli uffici di cancelleria o, nel loro ambito, di una unità organica quando la*



direzione dell'ufficio nel suo complesso sia riservata a professionalità appartenenti al ruolo dirigenziale”.

Infine, nell'art. 6 di detto Contratto, sotto la voce “classificazione”, si precisa addirittura che: **ogni dipendente “è tenuto (...) a svolgere tutte le attività strumentali e complementari a quelle inerenti allo specifico profilo attribuito”**: in tali compiti rientreranno pertanto anche, per esempio, l'attività di **fare fotocopie, trasmettere fax, prelevare fascicoli dall'archivio, riposizionarli in archivio** ed innumerevoli altre mansioni di natura meramente esecutiva).

Alla rilevante “**dequalificazione professionale**” (meglio definibile come “squalificazione” professionale) fa infine **puntuale riscontro** una inevitabile e conseguente “**dequalificazione economica**”, dal momento che **questi lavoratori**, “selezionati” per la “**carriera direttiva**” e non di rado impiegati in mansioni direttive e di grande responsabilità, non solo non riescono ad ottenere il riconoscimento della propria specificità funzionale, ma **percepiscono retribuzioni di importi simili a quelle di dipendenti loro sottoposti**, come risulta dalla tabella delle retribuzioni tabellare annua **che si produce (allegato n.9/1)**.

Tanto per rendere l'idea, lo **stipendio mensile netto** di un **funzionario di categoria C2**, dotato dei requisiti per aspirare alla “vice-dirigenza”, si aggira intorno ai **1.500,00 € netti (allegato n. 9/2)**. Su questo punto non ci sembra necessario alcun commento.

ooOoo

5) La Sentenza n. 4399 del 7/3/08 del Tribunale di Roma



La Sentenza n. 4399 del 7/3/08 del Tribunale di Roma, di cui si riporta uno stralcio testuale, rappresenta un' eccezionale sintesi di quanto sostenuto fin qui dai postulanti, con una analisi dell'istituto che parte dalla genesi dell'area "quadri" nel settore privato.

Infatti, il giudice romano *"preliminarmente reputa opportuno, se non necessario, porre in rilievo la genesi storica della disposizione dell'art. 17 bis D. Lvo n. 165/2000 della P.A. che ha istituito la categoria dei vice dirigenti, con la legge 15-7-2002, n. 145, sul riordino della dirigenza statale, inserendo appunto con l'art. 7 comma 3 l'area contrattuale della vicedirigenza, includendovi il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni (o nelle corrispondenti qualifiche 8° e 9° del precedente ordinamento).*

Trattasi chiaramente, nella specie, di posizioni lavorative differenziate rispetto al restante personale impiegatizio, tanto più che la stessa norma di legge prevede la possibilità che i dirigenti possano delegare ai vice dirigenti parte delle competenze di cui al precedente art. 17 (ovverosia competenze attuative di progetti di direzione e coordinamento degli uffici e della gestione del personale): disposizione, quest'ultima –si noti- di immediata attuazione perché non condizionata a disciplina contrattuale di sorta.

*Pertanto, in conformità della **"ratio" della norma di legge**, inserita nel contesto del riordino della dirigenza, e di fronte ad una riserva della autonomia collettiva che disciplina l'"apposita separata area dalla vicedirigenza" (usando l'espressione legislativa), l'interprete, lungi dal*



ritenere non di immediata, cogente applicazione l'istituto in parola, è, al contrario, **autorizzato ad individuare nella precitata disposizione di legge non semplicemente la mera introduzione di una categoria (quella della vicedirigenza) operativa solo e subordinatamente alla stipulazione del ccnl concernente la stessa categoria, ma piuttosto quegli elementi e requisiti dell'area che la stessa fonte primaria si è preoccupata di fissare sia riguardo all'inquadramento del personale che di appartenenza alla categoria, fissando una sorta di confine soggettivo del personale appartenente alla nuova area, in tal modo comprimendo l'ambito di operatività della contrattazione collettiva. Ciò premesso, deve lo stesso decidente dar conto, in ciò disattendendo la tesi del Ministero resistente, secondo cui la mancata attuazione dell'art. 17 bis, da parte del CCNL comparto Ministeri per gli anni 2006-2009, renderebbe vana la postulazione di giustizia degli odierni ricorrenti, che nella fattispecie, sono stati emessi gli atti amministrativi preliminari alla disciplina della nuova area, istituita per legge, ovvero: 1) la direttiva indirizzata all'ARAN per l'individuazione delle OO.SS. rappresentative della vicedirigenza legittimate al tavolo contrattuale; 2) l'indagine attivata relativamente alle posizioni equivalenti a quelle C2 e C3 del comparto Ministeri, nei restanti settori del pubblico impiego. In buona sostanza, con tali atti amministrativi, si è inteso "implementare" la disposizione di legge riconoscendo che la categoria dei vicedirigenti svolge funzioni di diretta collaborazione con i dirigenti, oltre che vicaria degli stessi con l'assunzione di responsabilità e compiti che il legislatore stesso non poteva più negare tanto da prevedere, contestualmente alla sua istituzione, anche l'esigenza di una apposita**



separata area contrattuale, alla medesima maniera in cui la vicenda si è

sviluppata per i c.d. “quadri”, finalmente riconosciuti, nell’impiego

privato con la legge n. 190/85; che ha tenuto presente l’obiettivo

dell’organizzazione del lavoro per processi e secondo un percorso, in

definitiva, non dissimile dall’esperienza dei quadri nata nell’impiego

privato, che vede nel vicedirigente la figura ed il soggetto di referenza cui,

per competenza e professionalità, possono, appunto, essere delegate

funzioni dirigenziali.

Ciò posto e preso atto che il CCNL del comparto Ministeri, segnatamente

quello del 2006-2009, non hanno ancora disciplinato l’istituto in esame,

non di meno, contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa della resistente

amministrazione, secondo cui a ciò sarebbe esclusivamente autorizzata la

fonte pattizia, con esclusione di qualsivoglia altra sorta di fonte eteronoma,

tanto meno giudiziaria ravvisa questo decidente (...) nel caso di specie, che

è proprio l’art. 17 bis L. cit. che rinvia alla contrattazione collettiva la

disciplina dell’istituto della vicedirigenza; ragion per cui, ove i contratti

collettivi non applichino la vicedirigenza nel termine dell’approvazione del

CCNL medesimo, è lo stesso organo giudicante ad attribuire la qualifica ai

lavoratori aventi i requisiti legislativi prescritti e ciò, in modo analogo a

quanto vien rilevato nel lavoro privato per la qualifica di “quadro”,

avendo la norma in parola carattere inderogabile.

Non può, infatti, in conformità di un orientamento della Suprema Corte di

Cassazione (vedi ex multis Cass. 2246/95 e 12214/98) omettersi di rilevare

che, quando una disposizione attribuisce diritti soggettivi immediati ed

incondizionati, non vi è motivo per negare precettività, cioè immediatezza



di applicazione, alla norma che, nella fattispecie, istituisce una categoria. E

ciò a riconferma dell'inderogabilità del suddetto art. 17 bis. (...) Il

contingente numerico degli aventi diritto alla suddetta qualifica risulta

essere stato comunicato, dallo stesso Ministero convenuto, al Dipartimento

della Funzione Pubblica nell'anno 2005 e concerne tutto il personale,

individuato e suddiviso per fasce: C2 e C3 avente, alla data del 31-12-

2005, i requisiti di legge. Sulla base del contingente così rilevato, la legge

finanziaria per il 2006 ha istituito in bilancio uno stanziamento di 15

milioni di euro per il 2006 e di 20 milioni di euro dal 2007 a copertura

della categoria e del personale dallo stesso Ministero resistente

individuati.

Nell'intera vicenda, ad ulteriore conferma dell'inderogabilità del più volte

citato art. 17 bis, a parere di questo giudice, si inserisce la riorganizzazione

del personale avente titolo alla vicedirigenza che resta affidata ad un

decreto ministeriale, con esclusione, quindi, dell'autonomia privata dalla

possibilità di valutare in merito. La scelta, discrezionale e "ragionevole",

del legislatore, perciò, d'istituire la vicedirigenza fissandone, anche per la

sua attuazione con procedimento amministrativo, i criteri ed i requisiti di

appartenenza nonché la dotazione organica ed i mezzi finanziari con il

limitato rinvio alla contrattazione collettiva di comparto, non sembra al

giudicante lesivo della libertà sindacale così come la determinazione in

concreto della disciplina attuativa della stessa tramite fonte secondaria, ai

sensi del secondo comma art. 17 bis.

*Sotto altro aspetto, non può omettersi di considerare che **gli odierni***

postulanti, tutti in possesso dei requisiti legislativi, hanno riposto legittimo



affidamento alla conclusione contrattuale della vicenda con la disciplina della categoria qui rivendicata e che l'inerzia fin qui tenuta dalla resistente Amministrazione in tal senso appare chiaramente violativa del loro diritto e legittima la sua condanna al risarcimento del danno in loro favore, da liquidarsi, ex art. 432 cpc, secondo equità, nella misura di euro 15.000 ciascuno, considerate, in special modo, una normale dinamica contrattuale nel tempo delle loro retribuzioni nonché la legittima loro aspirazione ad una progressione nella carriera professionale”.

Contro tale sentenza, l'amministrazione ha proposto appello. La fase di secondo grado non si è ancora conclusa.

ooOoo

6) Tutela del lavoratore e della sua professionalità nella Legislazione Europea.

La **promozione** e la **tutela** del “**lavoro**” in tutte le sue espressioni costituisce **uno** dei “**principi**” **fondamentali** della politica europea per l'occupazione, come sanciti solennemente nel **Trattato istitutivo della Comunità Europea** (TCE), nel Trattato di Roma sull'Unione Europea (TUE), nella “**Carta sociale europea**” e nella “**Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**”.

Tale principio è in primo luogo contenuto nell'**art. 2** del **TCE**, secondo il quale: “*La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e dell'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di*



protezione sociale, la parità fra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri”.

In attuazione di tali linee programmatiche, l'art. 125 del TCE ribadisce e precisa i “**principi**” sopra enunciati nel settore dell'occupazione: “*Gli Stati membri e la Comunità, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea e all'art. 2 del presente trattato”.*

Come è evidente, l'art. 125 riguarda in particolare l'aspetto “**qualitativo**” della strategia europea per l'occupazione, mentre l'aspetto “**quantitativo**” è specificamente regolato nel successivo art. 127, secondo cui “1) la **Comunità contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione (...)** 2) Nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie si tiene conto dell'**obiettivo di un livello di occupazione elevato**”(…).

Agli artt. 2, 125 e 127 TCE fa puntuale eco il successivo **art. 136**: “*La Comunità e gli stati membri, **tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18***



ottobre 1961 e nella **Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989**, hanno come obiettivi la **promozione dell'occupazione**, il **miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che consenta la loro parificazione nel progresso**, una **protezione sociale adeguata**, il **dialogo sociale**, lo **sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo** e la **lotta contro l'emarginazione**. A tal fine, la comunità e gli stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità.(...)”. Anche l'**art. 2 del TUE include** fra gli **obiettivi dell'Unione** la promozione di un **“progresso economico sociale e un elevato livello di occupazione”**.

Si richiama infine la **“Carta Sociale Europea”**, che **riassume in modo solenne tutti i “diritti” del “lavoratore europeo”, in un vero e proprio “sistema”**, che riguarda **tutti gli aspetti della vita del “lavoratore”**, tra cui il **diritto ad “eque condizioni di lavoro”, ad un “equa retribuzione”, ai “diritti sindacali”, ad una “negoiazione collettiva”, all’“orientamento professionale”** e alla **“formazione professionale”**.

Tutti i diritti sopra indicati sono peraltro da considerarsi estensione di alcuni principi fondamentali, consacrati nella **Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948**, il cui **articolo 22** sancisce che: **“Ogni individuo in quanto membro della società, ha diritto (...) alla dignità ed al libero sviluppo della sua personalità”**. Ancora più chiaro, relativamente alla dignità ed allo sviluppo professionale, è l'**art. 23** della stessa dichiarazione universale, secondo cui: **“1. Ogni individuo ha diritto al**



lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni

di lavoro (...); 2. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad

eguale retribuzione per eguale lavoro. 3. Ogni individuo che lavora ha

diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui

stesso e alla sua famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana (...)"

La Dichiarazione Universale, base di molte delle conquiste civili della seconda metà del XX secolo, costituisce anche l'orizzonte ideale della

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (confluita poi nel

2004 nella Costituzione europea), il cui **art. 1** ribadisce che “*la dignità*

umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.”

Per vedere come i **principi generali**, contenuti nelle tante fonti sopra citate,

siano attuati nell'ordinamento comunitario relativamente alle **elevate**

professionalità, ci pare utile richiamare, quale parametro di riferimento, lo

“**Statuto dei funzionari delle Comunità europee**”.

Questo “Statuto”, di cui si riportano per comodità alcune parti più

significative, **prevede un sistema di progressione professionale**,

organizzato in **tre carriere ed otto gradi**. Interessante e **significativo** è il

sistema di “accesso” e di “promozione”, sia per quanto concerne gli

avanzamenti per gradi, sia per quanto concerne il passaggio da una

categoria all'altra.

In **materia di assunzione**, l'**art. 27** dello **Statuto** recita: “*Le assunzioni*

devono assicurare all'istituzione la collaborazione di funzionari dotati

delle più alte qualità di competenza, rendimento e integrità (...)”. L'**art.**

28 alla **lettera d)** **subordina la nomina al superamento di un concorso**

per titoli o per esami o per titoli ed esami. L'**art. 29** **prevede** che “*per*



assegnare i posti vacanti in un'istituzione, l'autorità che ha il potere di nomina, dopo avere esaminato: a) la possibilità di **promozione** e di **trasferimento all'interno dell'istituzione**, b) le possibilità di **organizzare concorsi interni** nell'ambito dell'istituzione; c) (...). Secondo l'art. 32: “ Il funzionario assunto viene inquadrato al primo scatto del suo grado. Tuttavia, l'autorità che ha il potere di nomina, per tenere conto della **formazione** e dell'**esperienza professionale specifica** dell'interessato, può **concedergli un abbuono di anzianità di scatto in tale grado (...)**”.

Il sistema sopra evidenziato di assunzione si avvicina a quello interno alla Pubblica Amministrazione italiana, ma con elementi distintivi, che riguardano proprio la **maggiore considerazione**, fin dal momento dell'assunzione del **grado di formazione** e dell'**esperienza professionale** per l'attribuzione del grado.

Se si continua l'esame delle norme statutarie appare, poi, che il sistema europeo si differenzia da quello italiano, soprattutto, per quanto concerne la fase della **promozione** e dell'**aumento** periodico di stipendio. L'art. 43, infatti, recita: “La **competenza**, il **rendimento** e il **comportamento** in servizio di ciascun funzionario, eccettuati quelli di grado A1 e A2, sono **oggetto** di un **rapporto informativo periodico** compilato almeno ogni due anni, alle condizioni stabilite da ciascuna istituzione (...). Tale rapporto viene comunicato al funzionario. Questi ha facoltà di aggiungervi tutte le osservazioni che ritenga utili.” **Art 44:** “ Il funzionario che abbia maturato due anni di anzianità in uno scatto del suo grado accede automaticamente allo scatto successivo dello stesso grado”. **Art 45:** “La **promozione** è conferita con **decisione dell'autorità che ha il potere di**



nomina. Essa comporta per il funzionario la nomina al grado superiore della categoria o del quadro al quale appartiene. La **promozione** è fatta **esclusivamente a scelta**, fra i funzionari che abbiano maturato un minimo di anzianità nel loro grado, **previo scrutinio per merito comparativo dei funzionari che hanno i requisiti per essere promossi, nonché esame dei rapporti informativi di cui sono stati oggetto**. Il minimo di anzianità, per i funzionari nominati nel grado iniziale del loro quadro o della loro categoria, è di sei mesi a decorrere dalla loro nominati in ruolo, e di due anni per gli altri funzionari. Il **passaggio di un funzionario da un quadro o da una categoria a un altro quadro o a una categoria superiore può avvenire soltanto mediante concorso**. Tuttavia, in funzione dell'esigenza di personale di un'istituzione, è possibile **derogare al paragrafo 2 (...)**".

Molto **importante**, per avere un quadro completo della "**progressione economica**", è l'esame, anche, dell'**art. 66** dello Statuto, dal quale emerge che nella **categoria A grado A1 e A2** gli **scatti possibili sono sei**, nei **gradi A3, A4, A5, A6** sono **otto**, nel **grado A7** sono di **nuovo sei** e nel **grado A 8** sono **due**.

Esiste, quindi, un **sistema europeo di progressione per gradi**, previa "**selezione interna**" per **merito comparativo** e **valutazione dei rapporti informativi**, ed una **progressione per scatti economici** automatica fino al raggiungimento dello scatto massimo previsto per il grado nel quale il dipendente è collocato.

Infine, **non poteva mancare** in questo contesto il **divieto** espresso del "**declassamento**", sancito **nell'art. 7** dello "**Statuto**", secondo cui "***l'autorità che ha potere di nomina assegna ciascun funzionario mediante***



nomina o trasferimento, nel solo interesse del servizio e prescindendo da considerazioni di cittadinanza, ad un impiego corrispondente al suo grado,

nel suo gruppo di mansioni". Lo "Statuto" dei "funzionari della CE",

pertanto, riconosce le "competenze" e le "professionalità" del "lavoratore

europeo" e ne "promuove" costantemente l'"accrescimento", nel quadro

di uno "sviluppo" reale e continuo della sua "carriera professionale".

Giova infine ricordare altre fonti comunitarie in cui sono stati recepiti i

"principi" europei in materia di occupazione.

*Tra queste, in primo luogo le **decisioni del Consiglio Europeo di Essen,***

*che **individuaron**o, per la prima volta, agli **inizi degli anni novanta***

***(1994), cinque linee di intervento** in materia di politica del lavoro comune*

ai paesi appartenenti all'U.E., tra cui la "creazione di nuove opportunità di

*lavoro mediante **investimenti nella formazione professionale**".*

*Va citata in secondo luogo **la Conferenza** intergovernativa di **Amsterdam,***

*che ha **approvato** la nuova **stesura dell'art. 125 TCE** citato ed*

individuato** una **strategia coordinata** per l'**orientamento** ed il **sostegno a

***politiche nazionali** del lavoro di "**alta professionalità**", con riserva di*

*attuazione agli Stati membri. Tale **strategia** si deve sviluppare su **due***

***filoni**, precisamente **indicati** dall'**art. 125 TCE**: **da una parte**, quello della*

***creazione** e sviluppo di una **forza lavoro competente, qualificata** ed*

***adattabile**, dall'altra, quello di creare **mercati del lavoro capaci** di*

***adattarsi** alle **congiunture economiche** e alle **esigenze** della **produzione**.*

*Citiamo infine il **Libro Verde**, adottato dalla **Commissione delle***

***Comunità Europee** il **22 novembre 2006**, il quale si è posto come*

***obiettivo** fondamentale l'**avvio** di un serio **dibattito pubblico** nell'UE, per*



ottenere una **crescita sostenibile**, non solo con **più posti di lavoro**, ma anche di **migliore qualità**. In tale documento **si ribadisce**, infatti, che “*La modernizzazione del diritto del lavoro costituisce un elemento fondamentale della politica europea per l’occupazione (...) da perseguire alla luce degli obiettivi comunitari del pieno impiego, della produttività del lavoro e della coesione sociale. Tutto ciò in conformità all’invito del Consiglio Europeo di mobilitare tutte le adeguate risorse nazionali e comunitarie, al fine di promuovere una forza lavoro preparata, formata e flessibile e mercati del lavoro in grado di rispondere alle sfide generate dal duplice impatto della mondializzazione e dell’invecchiamento demografico in Europa...*”.

Purtroppo, nell’attuazione dei principi sopra enunciati ed in generale in materia di politiche per l’occupazione, sia sotto il profilo quantitativo (*more jobs*) che, soprattutto, qualitativo (*best jobs*), la Repubblica Italiana ha accumulato in questi anni vistosi ritardi rispetto agli obiettivi che l’Unione si era data sin dal 2000, anno del Consiglio Europeo di Lisbona.

ooOoo

7) Mancata attuazione della “vice-dirigenza” e principi generali, italiani ed europei, in materia di “formazione professionale” e “promozione della professionalità”.

In questo quadro complessivo europeo è opportuno soffermarci, prima di concludere, sugli effetti della “progressione professionale” negata ai funzionari pubblici italiani, considerando alcuni aspetti, di ordine interno e comunitario, che rendono ancora più grave la **mancata attuazione** della legge istitutiva della “**vice-dirigenza**” e rendono, altresì, ancora più urgente



un intervento comunitario che rimuova gli ostacoli all'attuazione della legge.

In primo luogo, sotto il profilo dell'ordinamento interno, va rilevato che l'impossibilità di elevazione e sviluppo professionale costituiscono **violazione dell'art. 35 della Costituzione** italiana, che già **cinquanta anni fa** così recitava: “La Repubblica *tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro(...).*”

L'**art. 35**, dunque, **non limita il compito della Repubblica Italiana** alla “**formazione professionale**”, ma lo estende alla sua “**elevazione**”, **individuando un rapporto inscindibile** tra “**formazione**” ed “**elevazione**”, consistente nel fatto che, se la “**formazione**” è certo “**strumento di elevazione**”, quest'ultima è, a sua volta, momento di “**nuova formazione**” per una “**crescita**” ed ulteriore “**elevazione**”.

Sotto il profilo dell'ordinamento comunitario, la **mancata attuazione** della “**vice-dirigenza**” ed il contestuale, progressivo “**demansionamento**” di questi **lavoratori**, costituiscono, come abbiamo ampiamente dimostrato, violazione di tutti i “**principi generali**” della **Comunità Europea in materia di “tutela del lavoro” e “promozione della professionalità”**.

In particolare, la creazione di una **forza lavoro competente, qualificata ed adattabile**, di cui all'**art. 125 del TCE**, richiede sia l'attivazione della “**formazione permanente**” che la correlata regolamentazione, previa verifica delle competenze acquisite, di un periodico “**sviluppo professionale**”. La “formazione permanente e continua” delle **elevate**



professionalità deve prevedere, necessariamente, non solo periodici “**programmi di formazione**”, ma anche il **costante espletamento di funzioni di alta professionalità** e dei necessari **controlli, verifiche e valutazioni**, da parte dei dirigenti, sulla **qualità dell’attività direttiva svolta**.

Lo “**sviluppo professionale**”, a sua volta, presuppone “**prospettive di carriera**”, attraverso cui il lavoratore possa raggiungere **livelli, professionali ed economici, sempre più elevati** nella “**gerarchia**” all’interno della “**Pubblica Amministrazione**”, in **corrispondenza** con il **raggiungimento** di sempre **più elevati livelli di “professionalità”**.

Invero, oltre a costituire diritti fondamentali della persona, “**formazione permanente**” e “**sviluppo professionale**”, in quanto esplicazione dell’orientamento al “**merito**”, costituiscono come noto anche gli **strumenti essenziali** per orientare, in termini **qualitativamente “moderni”**, l’attività e l’organizzazione della **Pubblica Amministrazione** (italiana) e per **promuovere, al contempo** la “**formazione**” di una “**forza lavoro**” non solo efficiente, ma anche capace di auto-motivare se stessa e orientata alla **qualità** dei servizi prodotti nei confronti dell’utenza, dei cittadini e dell’Europa.

L’**istituzione** della “**vice-dirigenza**” costituisce un **passaggio** estremamente **significativo**, nell’amministrazione pubblica italiana, per raggiungere tali **obiettivi di motivazione, efficienza e qualità**: il lavoratore “**vice-dirigente**” eseguirebbe sempre **più compiti e funzioni** proprie **del “dirigente”**, **sviluppando** e, contestualmente, **accrescendo** la propria **professionalità**, mentre il “**dirigente**” **potrebbe concentrarsi sui**



fondamentali compiti di macro-organizzazione e di impostazione generale, sviluppando ed accrescendo, anch'esso, una professionalità superiore.

La **qualificazione** complessiva del “**gruppo dirigente**”, cioè dei “dirigenti” e dei “vice-dirigenti”, **determinerebbe**, con l’attivarsi del circolo virtuoso del “miglioramento continuo”, una progressiva **ri-qualificazione** anche degli **altri lavoratori**, la cui progressione professionale sarebbe a sua volta influenzata dall’orientamento alla qualità e dalla valutazione del “merito”.

D’altra parte è ormai un **dato storico, economico e psicologico indiscusso** il fatto che la “**mortificazione**” delle “**competenze**” e il “**livellamento**” del “**trattamento economico**” non solo costituiscono ostacoli alla “**produttività**” ed al “**miglioramento delle competenze professionali**” ma, operano anche, spesso in modo irreversibile, come **fattore di “distacco” e “deresponsabilizzazione”** rispetto ai propri compiti istituzionali. Se i lavoratori vengono **privati della possibilità di “accrescere”** la propria “**professionalità**” nell’ambito di più **ampie prospettive di “carriera”**, sia economica che, soprattutto, professionale, **non avranno mai motivazioni sufficienti per investire** nella propria **realizzazione professionale e non avranno mai nemmeno i mezzi economici per farlo!**

Appare, quindi, fortemente auspicabile un intervento comunitario attraverso lo strumento della “direttiva”, della “raccomandazione”, della “relazione”, ovvero di ogni altro strumento che il “Parlamento Europeo” riterrà necessario od opportuno, in grado di **stimolare concretamente il Governo italiano ad uniformarsi ai principi generali della Comunità Europea**



relativamente alle “attività lavorative caratterizzate da elevata professionalità nella Pubblica Amministrazione, con particolare riguardo all’istituzione, anche nella Pubblica Amministrazione della “vice-dirigenza” o “lavoratore-quadro”, eliminando la discriminazione con il settore privato, dove l’”area quadri” è disciplinata dal 1985.

ooOoo

8) Pregiudizio arrecato alla rappresentatività della categoria dalla mancata attuazione della legge sulla vicedirigenza

Concludendo questo nostro lavoro, non possiamo sottacere che la scrivente **associazione sindacale** è stata **costretta** a chiedere l’intervento del Parlamento Europeo, con la presente **petizione, non solo per rivendicare la concreta attuazione di un diritto già formalmente riconosciuto dall’ordinamento interno**, ma anche perché la mancata attuazione della “vice-dirigenza” ed **il permanere dei funzionari vice-dirigenti nell’area degli “impiegati”**, insieme a tutti gli altri profili professionali “non-vice-dirigenti”, limita fortemente la tutela sindacale !

I destinatari della vice dirigenza, pur costituendo un gruppo di qualche migliaia di lavoratori, sono evidentemente un **numero molto esiguo rispetto alla totalità dei pubblici impiegati**.

Va detto che le tre **associazioni sindacali percentualmente più rappresentative** del pubblico impiego si rivelano con l’attuale sistema di rilevazione, di fatto le uniche OO.SS. a decidere ai tavoli di contrattazione.



Le suddette OO.SS. non solo non sono interessate alla tutela dei vicedirigenti ma anzi, ne ostacolano da sempre il riconoscimento di ogni diritto.

ooOoo

Alla luce di tutto quanto sopra,

SI CHIEDE

Voglia l'III.mo Parlamento Europeo attraverso i suoi Organi Istituzionali, preposti al ricevimento ed all'esame delle Petizioni presentate da persone fisiche o giuridiche residenti, o aventi sede, in uno Stato della Unione Europea, dichiarare ricevibile la presente petizione, relativa alla mancata concreta attuazione della "vice-dirigenza" o "lavoratore quadro" nella "Pubblica Amministrazione italiana", alla luce del D. L.vo 30 marzo 2001 n.165.

Voglia altresì il Parlamento Europeo, accertata la conformità della legislazione italiana ai principi ed alla legislazione comunitaria in materia di lavoro e occupazione accertare altresì l'eventuale violazione di tali principi per la mancata attuazione della legge istitutiva della vice-dirigenza nel pubblico impiego e assumere in ordine alla presente petizione, secondo il suo illuminato giudizio, in via alternativa o concorrente, i seguenti provvedimenti:

1) chiedere alla Commissione Europea di avviare un'indagine preliminare e fornire informazioni riguardo al rispetto da parte dello Stato Italiano della legislazione comunitaria pertinente;

2) ovvero deferire la petizione ad altre commissioni del Parlamento europeo con richiesta di informazioni o di ulteriori azioni;



3) ovvero presentare una relazione al Parlamento da sottoporre a votazione in Aula o effettuare un sopralluogo informativo;

4) ovvero adottare qualsiasi altro atto ritenuto necessario od opportuno per rispondere alla presente petizione eventualmente nel quadro di una possibile soluzione, o avvio a soluzione, del problema sottoposto attraverso la presente petizione.

Si allegano:

- 1) Testo integrale della Legge Italiana in data 13 maggio 1985 n. 190;
- 2) testo integrale del Decreto legislativo italiano 30 marzo 2001 n. 165;
- 3) Emendamento interpretativo all'art. 17 bis del Decreto legislativo italiano 30 marzo 2001 n. 165, così detto emendamento Brunetta, approvato alla Camera ;
- 4) Costituzione della Repubblica italiana;
- 5) D.P.R. 29 dicembre 1984 n. 1219, mansionario dei profili professionali di funzionario con qualifica ottava;
- 6) Legge Regione Liguria n.10/2008
- 7) mansionario del cancelliere annoverato nella categoria C2 del Contratto Collettivo relativo agli anni 1998-2001;
- 8) Contratto Collettivo Nazionale 2006-2009;
- 9/1) Tabella delle retribuzioni tabellare annua "impiegati" -comparto "Ministeri"
- 9/2) busta paga di uno dei firmatari (Ministero della Giustizia);
- 10) Statuto dell'Associazione Sindacale Federazione INTESA;
- 11) elenco dei firmatari della petizione;

Roma, li 6 marzo 2009

*Petizione al Parlamento Europeo
Federazione INTESA*

Associazione Sindacale Federazione INTESA



In persona del Segretario Generale e legale rappresentante

dott. Francesco Prudeniano