



Statali

UNIONE GENERALE DEL LAVORO

COORDINAMENTO NAZIONALE AGENZIE FISCALI

02/03/2004

In data 24 gennaio 2004 è stata siglata la preintesa sul CCNL per il personale delle Agenzie Fiscali in relazione al quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003.

Contro le attese di molti, le parti negoziali non hanno richiamato gli istituti della vicedirigenza e dei professionisti, introdotti nell'ordinamento del pubblico impiego con l'art. 7, comma 3 della Legge del 15 luglio 2002, n. 145.

E' stato, al contrario, recepito l'istituto delle posizioni organizzative, che può comportare la corresponsione di cospicue indennità solo ai più "affidabili" componenti le cordate da sempre al potere nelle Agenzie fiscali, registe occulte, tra l'altro, dei conferimenti di incarichi dirigenziali a collaboratori o funzionari tributari sforniti talvolta delle necessarie conoscenze tecnico-giuridiche.

Questo Coordinamento ritiene opportuno diffondere il testo allegato perché siano chiare le ragioni che hanno ispirato ed ispirano l'agire, all'interno e all'esterno delle Agenzie fiscali, dei nemici della vicedirigenza.

Il testo sarà inviato, per opportuna conoscenza, al Presidente del Consiglio, al Vice Presidente del Consiglio, ai Ministri Tremonti e Manzella, ai Presidenti delle Commissioni Affari Costituzionali e Finanze di Camera e Senato, ai Parlamentari, ai Direttori generali delle Agenzie fiscali e agli organi di stampa.

Il Coordinatore Nazionale UGL Statali/Agenzie Fiscali

Vicedirigenti, Professionisti ed Agenzie Fiscali

Sommario

1 – I lavoratori della conoscenza nella Pubblica Amministrazione. 2 – La categoria dei Quadri nel codice civile. 3 – La Nona qualifica funzionale. 4 – Le posizioni organizzative. 5 – La Vicedirigenza ed i suoi nemici.

1 – Gli ultimi decenni hanno assistito a trasformazioni nel mondo delle imprese tanto profonde da ridefinire in Occidente l'organizzazione delle strutture complesse dei servizi, facendo emergere un nuovo fattore produttivo: il PATRIMONIO DI CONOSCENZA di chi vi opera da prestatore di lavoro. "Catturare, immagazzinare ed incrementare" tale patrimonio è divenuto un imperativo per i teorici del KNOWLEDGE MANAGEMENT, uno dei quali è giunto ad affermare essere la CONOSCENZA la moneta delle aziende che avranno successo nel XXI secolo. Ogni modello di gestione tiene conto, naturalmente, che un'azienda priva di personale che conosce, che sa, non può esistere cioè non può perseguire i suoi obiettivi di raccolta, organizzazione e distribuzione delle informazioni "a chi ne ha bisogno, nel momento e nel posto in cui servono"(TAKEUCHI).

La CONOSCENZA, dunque, costituisce per le aziende una risorsa tanto determinante nel perseguimento del profitto da indurre Peter Drucker – il fondatore del Knowledge Management - a prevedere per il futuro immediato che "le attività centrali nella creazione di ricchezza non saranno ne' l'allocazione di capitali in impieghi produttivi, ne' il lavoro [...] Il valore [sarà sempre più] creato dalla produttività e dall'innovazione, che sono tutte e due applicazioni della conoscenza al lavoro"(TAKEUCHI).

Hiroataka Takeuchi, erede con Ikujiro Nonaka, di Drucker, da parte sua ha aggiunto che "la PRODUTTIVITA' della CONOSCENZA sta diventando il fattore determinante per la competitività di un'azienda, di un complesso industriale, di un intero paese. Nessun paese, nessun complesso industriale, nessuna azienda ha vantaggi o handicap naturali. L'unico vantaggio consiste nella CAPACITA' DI SVILUPPARE CONOSCENZA UNIVERSALE DISPONIBILE".

Il successo del KNOWLEDGE MANAGEMENT, che con felice sintesi è stato definito "l'idea di catturare la conoscenza acquisita dagli individui e distribuirla agli altri appartenenti all'organizzazione", ha imposto anche in Italia un nuovo modello gestionale caratterizzato da una forte valorizzazione dei cd. LAVORATORI DELLA CONOSCENZA, detentori di quelle qualifiche che, per gli studi universitari effettuati, le esperienze maturate, le funzioni svolte, comportano il possesso di un cospicuo patrimonio di sapere. La moderna azienda di servizi è la naturale depositaria di tale patrimonio ed è suo interesse amministrarlo al meglio per essere non solo competitiva ma vittoriosa nel mercato.

La necessità di gestire la CONOSCENZA dei propri funzionari da qualche tempo è avvertita anche nelle Pubbliche Amministrazioni italiane, dove, a seguito del loro formalismo e dell'emersione di "caratteristiche meta-

giuridiche delle attività" dalle medesime svolte, è avvertita la necessità di creare "nuove figure professionali non più riconducibili alla figura classica del funzionario generico". In altre parole, poiché le funzioni della P.A. "non possono più essere descritte come un insieme di atti formali autoritativi" ma "come un flusso di attività cooperanti con altri attori sociali [...] è del tutto ovvio" che debba radicalmente mutare "il ruolo dei professionisti [*professionals*] e dei *knowledge workers*" pubblici che, in gran parte identificabili con i funzionari direttivi, sono destinati ad una pressoché completa autonomia operativa, gestionale e di funzione(SODA).

Luigi Soda ha chiarito al riguardo che l'acquisizione di informazioni – la base di ogni procedimento amministrativo – "la loro elaborazione, la predisposizione di soluzioni o l'emanazione di provvedimenti o di altri atti ad efficacia esterna" verranno operate "con vincoli sempre minori, [...] sempre più direttamente imputabili alla responsabilità dei singoli". Dunque, il "prodotto del lavoro dei singoli lavoratori, perlomeno di quelli con funzioni a rilevante contenuto intellettuale", sarà sempre più "un prodotto originario, partorito da un'unica abilità [peraltro generata anche da attività non identificabili come attività lavorative] e imputato all'amministrazione soltanto quando – secondo il sistema organizzativo gerarchico in cui il produttore è inserito – l'organo competente a dichiarare la volontà dell'amministrazione la fa suo".

La conclusione cui perviene Soda è perentoria. "Proprio in ragione del fatto che la qualità e lo sviluppo di una organizzazione dipendono dalle sue capacità di utilizzare la RISORSA CONOSCENZA, i quadri ed i professionisti stanno diventando strategici nella rete delle amministrazioni, le loro capacità professionali costituiscono il CAPITALE INTELLETTUALE delle amministrazioni stesse, la risorsa essenziale per l'efficace esercizio delle funzioni pubbliche".

2 – L'egemonia esercitata sul mondo del lavoro italiano dalle teorie sindacali dell'inquadramento unico, per oltre un decennio ha impedito al sistema imprenditoriale di riconoscere il ruolo strategico assunto nell'organizzazione dei processi produttivi dai *knowledge workers* e con essi dal fattore CONOSCENZA. Solo a partire dal 1980 il legislatore cominciò a riflettere sulla necessità di introdurre nell'ordinamento le discipline necessarie per dotare le categorie medio alte degli impiegati di autonomo riconoscimento giuridico.

Una disciplina di fondamentale importanza fu dettata dalle norme contenute nell'art. 1 della legge 13 maggio 1985, n. 190, che, modificando il primo comma dell'art. 2095 del codice civile, sancì il riconoscimento giuridico di una nuova categoria di prestatori di lavoro subordinato, costituita dai QUADRI che, "pur non appartenendo alla categoria dei dirigenti", avrebbero dovuto svolgere "funzioni con carattere continuativo di rilevante importanza ai fini dello sviluppo e dell'attuazione degli obiettivi dell'impresa".

Attraverso la disposizione, il legislatore delineava i tre elementi essenziali che caratterizzavano la posizione del QUADRO, distinguendola dalle altre categorie di lavoratori subordinati. Il primo elemento collocava il "quadro" in una posizione aziendale immediatamente successiva a quella del dirigente. Il secondo elemento riconosceva la rilevanza delle funzioni espletate dal QUADRO in relazione con lo sviluppo ed il perseguimento degli obiettivi d'impresa. Il terzo elemento era costituito dal carattere della continuità con la quale venivano esercitate le funzioni.

Il provvedimento suscitò molti consensi negli ambienti più avanzati del mondo del lavoro. Le figure professionali intermedie che, per le loro conoscenze, competenze ed esperienze, oltre che per i titoli di studio conseguiti, si erano imposte nel processo di ammodernamento delle imprese assunsero

dignità di area autonoma contrattuale, venendo riscattate dai profili impiegatizi nei quali languivano, costretti da logiche livellatrici.

La legge, tuttavia, non ebbe immediata e generalizzata applicazione. Molte resistenze furono frapposte e quando attuata (vedi, ad esempio, i contratti di lavoro del settore chimico, metalmeccanico e creditizio), la categoria QUADRO fu riconosciuta solo ad una risibile percentuale di aventi diritto, con indennità economiche molto modeste rispetto alle aspettative. In molte aziende, poi, la legge fu completamente disattesa, approfittando della non precettività delle sue norme.

La rivoluzione introdotta nell'ordinamento lavoristico italiano dalla legge n. 190/85 non scalfì l'apparato della Pubblica Amministrazione, che da poco aveva accantonato la ripartizione in carriere del personale in favore dello schema dell'inquadramento unico, che, istituito con la legge 11 luglio 1980, n. 312, aveva comportato l'inclusione nella Ottava qualifica degli appartenenti alla ex carriera direttiva, non transitati nella dirigenza.

Le innovazioni, tuttavia, incalzavano ed ad un certo punto anche l'ordinamento del pubblico impiego si arricchì di una nuova e distinta categoria di lavoratori subordinati che, per gli elevati titoli di studio posseduti, la notevole esperienza di servizio acquisita, le funzioni dirigenziali espletate, dovevano essere collocati in ambiti immediatamente subordinati a quelli dirigenziali e distinti, dunque, dagli appartenenti alla Ottava qualifica.

Furono queste le ragioni che indussero il legislatore a dettare le norme contenute nell'art. 2 del decreto-legge 28 gennaio 1986, n. 9, che, coordinato con la legge di conversione 24 marzo 1986, n. 78 (*Gazzetta Ufficiale* n. 80 del 7 aprile 1986) istituiva la NONA QUALIFICA funzionale "per tutti i dipendenti della ex carriera direttiva che" rivestivano "particolari posizioni professionali", i cui profili e modalità d'accesso sarebbero stati stabiliti con la procedura

contrattuale prevista dalla legge 29 marzo 1983, n. 93.

3 – La previsione di cui all'art. 2 della legge n. 78/86 fu realizzata dal D.P.R. 8 maggio 1987, n. 266, il cui articolo 20 elencava le funzioni della NONA QUALIFICA: a) sostituzione del dirigente in caso di assenza o impedimento; b) reggenza dell'Ufficio in attesa della destinazione del dirigente titolare; c) collaborazione diretta all'attività di direzione espletata dal dirigente; d) direzione di uffici, istituti o servizi di particolare rilevanza o di stabilimenti di notevole complessità non riservati a qualifiche dirigenziali; e) prestazioni per elaborazione, studio e ricerca altamente qualificata, richiedenti capacità professionali di livello universitario nei campi amministrativo, tecnico e scientifico, convalidate da documentate esperienze nel settore, ed ove necessario, da abilitazioni all'esercizio della professione, ovvero da specializzazione post-universitaria; f) attività ispettive di particolare importanza, anche sulla gestione di progetti obiettivo e di attività programmate, in funzione del conseguimento dei risultati e verifica degli stessi.

L'ordinamento professionale della NONA QUALIFICA fu regolamentato con il D.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44, il cui art. 5 ne individuava i profili (n.9) e ne determinava le dotazioni organiche, prevedendo che l'accesso alla qualifica dovesse avvenire per inquadramento (che avvenne ai sensi dell'art. 1, quarto comma, della legge 7 luglio 1988, n. 254) e quindi per concorso, mutuando le disposizioni di cui agli artt. 23 e 24 del D.P.R. 8 maggio 1987, n. 266. L'art. 5 del provvedimento legislativo in argomento stabiliva, inoltre, che la sfera di autonomia della NONA QUALIFICA dovesse essere "piena e diretta, salve le prerogative proprie del personale con qualifiche dirigenziali" (comma 6) e che "il grado di responsabilità" dovesse essere "relativo alla direzione dei lavori, all'organizzazione del lavoro proprio e

dei collaboratori, al risultato conseguito dalla struttura cui è preposto”(comma 7).

Le declaratorie dei profili sopra richiamati contenevano inequivocabili elementi che consentivano l'equiparazione della NONA QUALIFICA alla categoria QUADRO di cui all'art. 2095 del codice civile. Infatti, le funzioni stabilite per i vari profili professionali comportavano tutte assunzione di responsabilità, esercizio di autonomia decisionale e possesso di elevati titoli di studio. Per il Direttore Amministrativo (che presupponeva il possesso del diploma di laurea, di almeno un corso di specializzazione post-laurea e la conoscenza, parlata e scritta di una lingua straniera), ad esempio, l'attribuzione della qualifica comportava a) la sostituzione del dirigente in caso di assenza o impedimento e reggenza dell'Ufficio in attesa della destinazione del dirigente titolare, assumendone la responsabilità e l'autonomia decisionale; b) la collaborazione diretta all'attività di direzione espletata dal dirigente; c) la direzione di uffici, istituti o servizi di particolare rilevanza e stabilimenti di notevole complessità non riservati a qualifiche dirigenziali; d) il coordinamento e la promozione dell'attività di più unità a rilevanza anche esterna ed anche con l'emanazione di programmi di settore, direttive ed istruzioni specifiche, volte alla individuazione degli obiettivi qualitativi, quantitativi e temporali da conseguire; e) la verifica dei risultati e dei costi dell'attività svolta dalla struttura che dirige o da quelle coordinate; f) la predisposizione e l'emanazione di atti e provvedimenti amministrativi, esclusi quelli riservati dalla legge ai dirigenti, ed eventualmente nei limiti della materia delegatagli da questi ultimi nell'ambito di leggi e regolamenti; g) la diretta responsabilità degli atti a rilevanza esterna, cui provvede autonomamente, del conseguimento degli obiettivi assegnatigli, della complessità, regolarità e tempestività degli adempimenti istruttori, nonché della regolarità ed esattezza e conformità alle disposi-

zioni di legge ed amministrative degli atti e provvedimenti sottoposti alla firma del dirigente; h) l'adozione dei provvedimenti volti a migliorare l'organizzazione del lavoro, valutando le proposte di modifiche delle procedure e proponendo, altresì, procedure alternativa; i) l'attuazione delle procedure di pianificazione delle attività e del controllo di gestione nelle fasi di individuazione degli obiettivi, l'elaborazione dei piani di verifica del loro stato di attuazione; lo svolgimento di prestazioni per l'elaborazione, studio e ricerca altamente qualificate, richiedenti capacità professionali di livello universitario, convalidate da documentate esperienze nel settore di competenza, nel campo amministrativo e giuridico con particolare riferimento alla tecnica legislativa, alla fattibilità ed all'efficacia delle norme; l) la valutazione delle proposte di modifica delle procedure e dell'organizzazione del lavoro ovvero il ricorso a nuove strumentazioni; m) lo svolgimento di attività ispettive di particolare importanza, anche sulla gestione dei progetti obiettivo e di attività programmate, in funzione del conseguimento dei risultati e verifica degli stessi; n) la partecipazione ad organi collegiali anche in rappresentanza dell'Amministrazione; o) la cura della formazione ed aggiornamento professionale del personale addetto alla struttura cui sia eventualmente preposto; p) lo svolgimento di attività didattica altamente qualificata. Per tutte le attività di competenza il detentore della NONA QUALIFICA avrebbe dovuto utilizzare anche in via diretta sistemi complessi e/o autonomi, liberamente programmabili.

Creata e disciplinata la NONA QUALIFICA funzionale, l'art. 1, quarto comma, della legge 7 luglio 1988, n. 254, vi inquadrava gli impiegati della ex carriera direttiva (già appartenenti alla OTTAVA QUALIFICA) "preposti ad uffici, istituti o servizi di particolare rilevanza o stabilimenti, non riservati a qualifiche dirigenziali, con almeno cinque anni di effettivo esercizio delle funzioni". Il Ministero delle Finanze elaborò

il profilo professionale di DIRETTORE TRIBUTARIO attraverso il quale rese possibile il conferimento della NONA QUALIFICA agli appartenenti alla ex carriera direttiva, compresi i vicedirettori ed i direttori di II classe, equiparati ai consiglieri e ai direttori di sezione.

4 – Il decreto legislativo n. 29/93, “nel rinnovare la disciplina del pubblico impiego ha posto le basi per un nuovo sistema organizzativo teso ad accrescere l’efficienza delle amministrazioni, a definire una migliore gestione economica mediante la razionalizzazione dei costi, a realizzare una più opportuna utilizzazione delle risorse umane attraverso la cura della formazione e dello sviluppo professionale anche mediante l’applicazione di condizioni uniformi a quelle del lavoro privato”. Ciò avrebbe dovuto comportare, ai sensi e per gli effetti dell’art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche venissero disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, a partire da quelle contenute nell’art. 2095 del c.c. dove era espressamente prevista la categoria professionale del QUADRO.

Per quattro anni le attese furono vane. Le forze di maggioranza di quegli anni intendevano riformare in senso privatistico l’apparato burocratico pubblico italiano, affidando alla sola dirigenza la responsabilità organizzativa e gestionale delle operazioni, essendo in grado, poiché rinnovata ai sensi e per gli effetti della legge n. 59/97, di “utilizzare le proprie risorse e...nel valorizzare [essa ed essa sola, n.d.a.] le risorse umane”(MATTEINI). In questa ottica non vi era alcun bisogno di inserire nell’ordinamento la figura del “quadro”, essendo i dirigenti in grado di scegliere, di volta in volta e a seconda degli obiettivi da raggiungere, i più qualificati, esperti e docili fra i lavoratori livellati, per conferire loro, non un inquadramento stabile ma una “posizione organizzativa” revocabile, comportante “poteri di direzione, una retribuzione ag-

giuntiva [...n.d.a.] in forma analoga al premio di risultato della dirigenza”(MATTEINI).

D’altro canto, ad alcuni appariva improponibile la figura del “quadro” nel settore pubblico per diverse ragioni. Innanzi tutto perché “il peso della dirigenza” nel settore privato risultava “inferiore” rispetto a quello rappresentato nel settore pubblico. In altre parole, nel settore privato la figura del “quadro” si era imposta poiché i dirigenti-manager erano tutto sommato pochi rispetto alle necessità aziendali e, dunque, si erano create le condizioni perché una parte, anche significativa, delle loro competenze fosse conferita agli impiegati con elevata professionalità. Inoltre, la dirigenza pubblica, costituita da un numero di soggetti forse sproporzionato rispetto alle effettive necessità, solo in minima parte era costituita da *manager*, cioè da strateghi aziendali, mentre la quasi generalità era costituita da esperti di un determinato settore o materia, con funzioni molto simili a quelle dei “quadri” del settore privato.

Nonostante le riserve ed il tentativo di surrogare la figura del “quadro” con la “posizione organizzativa”, la consapevolezza delle “rivoluzioni” che si andavano sviluppando anche nel mondo del lavoro pubblico per l’adozione delle tecnologie informatiche non fece dimenticare al legislatore che prima o poi si sarebbe dovuta definire la questione del riconoscimento giuridico dei lavoratori intermedi. In tale consapevolezza va cercata la ragione delle norme che inserite nell’art. 11, comma quarto, lett. d) della legge 15 marzo 1997, n. 59, delegavano il governo a prevedere che decreti legislativi e contrattazione collettiva potessero stabilire “una distinta disciplina per [i] dipendenti pubblici che svolgano qualificate attività professionali implicanti l’iscrizione ad albi oppure tecnico scientifici e di ricerca”(SANTORO PASSARELLI).

Sebbene le autorevoli dottrine di Santoro Passarelli ed altri avessero rimarcato che le norme riproponevano la

necessità di inserire nel rapporto di lavoro pubblico “una disciplina speciale per le figure professionali che non esercita[va]no funzioni di dirigente ma solamente funzioni di direzione in senso tecnico oppure funzioni qualificate, in posizione di autonomia ma che comunque non sono assimilabili a figure dirigenziali”(SANTORO PASSARELLI), la questione fu ancora una volta accantonata.

Il legislatore delegato, affidando la concreta regolamentazione della materia alla contrattazione collettiva, nei fatti aveva scelto di non “seguire pedissequamente la scelta operata dalla legge n. 190/85 sull’introduzione della figura legale del *quadro*”(MATTEINI), dimentico della circostanza che nell’ordinamento la figura del *quadro* ci fosse già sotto forma di Nona qualifica funzionale e che pertanto occorreva solo adattarne l’assetto giuridico alle nuove esigenze emerse nel corso del processo di privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Le parti negoziali che in data 16 febbraio 1999 sottoscrissero il CCNL Ministeri 98-2001 non tennero in alcun conto la questione della creazione di una apposita disciplina per i dipendenti pubblici delle qualifiche apicali, cioè quelle relative alla cd. Area C3, limitandosi nell’art. 13 ad enunciare mere e generiche intenzioni di procedere in tempi successivi ad una più attenta disamina delle problematiche attinenti alla disciplina delle figure apicali, alle quali potevano ben essere affidate, in via temporanea, le cd. “posizioni organizzative”.

In sede di interpretazione autentica dell’art. 13 del C.C.N.L. del comparto ministeri stipulato in data 16 febbraio 1999, le parti negoziali, pur ritenendo “sussistente nel sistema classificatorio pubblico la specificità prevista dall’art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001”, stabilivano di “non applicare, in via diretta, la categoria dei quadri previsti dall’art. 2095 del c.c. per il settore privato”, forti della “inequivoca libertà riconosciuta dal legislatore

all’autonomia negoziale sull’individuazione della distinta disciplina dei dipendenti che svolgono le attività prese in considerazione dalla legge delega” (Contratto Collettivo nazionale di lavoro sull’interpretazione autentica dell’art. 13 del C.C.N.L. del personale del comparto Ministeri sottoscritto in data 16 febbraio 1999 – in *Gazzetta Ufficiale* n. 162 del 14 luglio 2001). La delegazione UGL fece, però, inserire a verbale una nota con la quale ribadiva la necessità di “provvedere nella prossima tornata contrattuale ad una specifica previsione dell’area quadri, quale strumento di valorizzazione della elevata professionalità rivestita dal personale da includere in tale area”.

La tanto decantata assimilazione al settore privato del rapporto di lavoro pubblico veniva accantonata da “volontà negoziali” che, utilizzando un potere conferito loro dall’art. 49 del d.lgs. n. 165/2001 e ritenendo non precettive le specifiche norme di riferimento, di fatto frustravano la volontà del legislatore, integrando il paradosso giuridico che fonti normative di grado inferiore (contrattazione) rendevano inefficaci fonti normative di grado superiore (legge).

5 - In data 21 settembre 2001, le “volontà negoziali” sopra richiamate intervenivano nuovamente contro l’introduzione nel rapporto di lavoro pubblico di norme che richiamassero la categoria del QUADRO, mostrandosi tanto pervicaci nei convincimenti quanto ignare degli orientamenti dottrinari – quello illustre e valoroso di Sergio D’Antona era fra questi – e giurisprudenziali che sollecitavano l’urgente definizione legislativa dell’annosa questione.

Traendo spunto dall’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge recante norme di riordino della dirigenza statale, la FP-CGIL, CISL-FPS e UIL-PA con una dichiarazione congiunta esprimevano “netta contrarietà per l’introduzione di un’apposita area della vicedirigenza in quanto tale

modifica costituisce unicamente un'arcaica gerarchizzazione della dirigenza, senza alcun utile ritorno in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa della P.A.". Quindi censuravano la figura del QUADRO poiché ritenuta rappresentativa del "tentativo di scardinare gli attuali CCNL e le nuove Aree professionali del personale cercando di introdurre forzatamente figure professionali che non rispondono alle esigenze organizzative delle Amministrazioni, e di necessaria valorizzazione delle capacità e delle professionalità dei lavoratori pubblici". In altre parole, per la CGIL-CISL-UIL, nella Pubblica Amministrazione non esistevano LAVORATORI DELLA CONOSCENZA e, dunque, non potevano essere applicate le strategie connesse al cd. KNOWLEDGE MANAGEMENT che tanto successo stava riscotendo nel settore privato delle organizzazioni complesse dei servizi.

Nonostante la tenacia delle resistenze frapposte, il 19 giugno del 2002 il Parlamento approvava in via definitiva la legge (n. 145) di riordino della dirigenza pubblica, il cui art. 7, comma 3, conteneva norme sulla Vicedirigenza, la cui disciplina istitutiva veniva però affidata alla contrattazione collettiva del comparto Ministeri, a decorrere dalla data dell'1.1.2006 ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 del medesimo provvedimento legislativo.

Il contratto dei dipendenti ministeriali per il quadriennio 2002-2005, naturalmente, ha ritenuto di attuare la volontà del legislatore non tenendo in alcun conto la VICEDIRIGENZA e demandando alla Commissione paritetica per il sistema classificatorio, di cui all'art. 9, il "compito di formulare proposte in ordine alla verifica della disciplina dell'area della vicedirigenza e di quella dei professionisti, ai sensi del Protocollo di intesa siglato nel febbraio 2002 tra Governo ed organizzazioni sindacali. La realizzazione di tali proposte avverrà con le modalità e i tempi indicati nell'art. 10 della legge n. 145 del 2002", cioè a decorrere dalla data dell'1.1.2006.

Contro le attese dei pubblici "lavoratori della conoscenza" ed indifferenti verso le novità delle norme di cui all'art. 7, comma 3, della legge n. 145/2002, le volontà negoziali hanno fatto in modo da impedire che venisse ad esistere un' AREA DI CONTRATTAZIONE AUTONOMA per la Vicedirigenza, concedendo ai suoi naturali destinatari solo la speranza di poter essere inquadrati in un'area superiore a quella C.

Subito dopo l'emanazione del provvedimento legislativo con le norme sulla vicedirigenza, se da un lato vi furono molti che apprezzarono il coraggio del legislatore per l'innovazione introdotta nell'ordinamento, dall'altro vi furono coloro che non risparmiarono le critiche. Quelle mosse dalle scuole lavoristiche più radicali fornirono le ragioni giuridiche per boicottarne l'attuazione. Mario Giovanni Garofalo, esponente di Rifondazione Comunista e consulente di Bassanini per la riforma del pubblico impiego, intervenendo il 25 ottobre del 2002 in un convegno organizzato a Napoli sulla "dirigenza pubblica rivisitata", dopo aver affermato l'esigenza di "un'amministrazione spolitizzata idonea a garantire la legalità e la imparzialità dell'azione amministrativa dalle influenze della (cattiva) politica"(GAROFALO) ed auspicata l'adozione di "corpose garanzie sostanziali e procedurali" atte a salvaguardare l'autonomia della dirigenza statale, così come era stata disciplinata dal governo D'Alema con la legge delega n. 59/1997, censurava l'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001, ponendo in evidenza che a) non descriveva le funzioni della nuova figura ma prevedeva solo per i dirigenti la possibilità di attribuire per delega ai vicedirigenti una parte delle loro funzioni; b) non chiariva se tale delega annullasse o accompagnasse quella di cui all'art. 2 della legge n. 145; c) qualificava l'area per i vicedirigenti professionale mentre per i professionali, di cui al comma 4 dell'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001, la prevedeva contrattuale.

A conclusione del suo intervento, Garofalo chiariva che "in ambedue i ca-

si, mi sembra applicabile il secondo periodo del comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 165, non essendo apposta alle norme in commento la clausola di salvaguardia che è, invece, apposta alla disciplina degli incarichi: le norme di legge in esame potranno essere derogate dai successivi accordi o contratti collettivi; se questo è vero, la stessa lesione dell'autonomia collettiva, evidentemente, appare priva di rilevanza. Ed infatti, gli obblighi imposti da queste norme di legge alla contrattazione rispettivamente di introdurre un'area professionale separata di vicedirigenza e di includere i tecnologi nell'area contrattuale dei dirigenti sono compensati dalla possibilità attribuita alla contrattazione di derogare i precetti legali. Ma, se così non fosse, la violazione del principio costituzionale sarebbe evidente"(GAROFALO).

Marco Barbieri, straordinario di diritto del lavoro presso l'Università di Foggia, definiva a sua volta la legge n. 165/2002 "elettoralistica e clientelare (oltre che volta alla promozione di abusi dell'esecutivo)". Analizzava, quindi, le norme contenute nell'art. 7, rilevando come l'istituto della Vicedirigenza si fosse già "affacciato" nell'ordinamento, in alcuni casi come profilo professionale, in altri come categoria. Barbieri, tuttavia, riconosceva che nell'art. 7 il legislatore si era limitato ad annunciare la vicedirigenza come "un'unità contrattuale apposta per il personale ivi ricompreso", nel rispetto delle competenze, al riguardo vigenti, della contrattazione collettiva per i dipendenti con qualifica non dirigenziale, dalla quale non si sarebbe potuta mai distinguere con un procedimento analogo a quello attraverso il quale il D.Lgs. n. 396/1997 fu istituita l'autonoma area contrattuale dei dirigenti.

Da questo punto di vista, l'istituzione della vicedirigenza non appariva a Barbieri "lesiva della libertà

sindacale/contrattazione collettiva", essendo la cd. "area" destinataria solo di "possibili attività organizzative, quali la delega di funzioni, in assenza delle quali sul piano logico-giuridico il meccanismo del sinallagma reclama che non vi sia neppure un incremento retributivo".

Barbieri, alla conclusione del suo intervento, si collegava all'intervento di Garofalo, chiedendosi cosa succedrebbe se "la contrattazione collettiva in concreto non istituisse immediatamente la vicedirigenza, neppure nella forma blanda alla quale... potrebbe e dovrebbe essere ridotta". Quasi niente, sembrò dire il lavorista. Infatti, anche ammesso che per analogia con quanto accaduto per l'attribuzione della qualifica di Quadro nel settore privato, qualcuno avesse tentato di ricorrere al giudice, l'iniziativa non sarebbe destinata al successo poiché "sarebbe preclusa anche la strada dell'adeguamento retributivo ex art. 36 Cost., posto che ne mancherebbe la premessa, consistente ... nella delega di funzioni dirigenziali conseguente all'applicazione della norma tramite l'intervento della contrattazione collettiva, ed impossibile senza di essa".

Esiste un futuro per la vicedirigenza? Molti ne sono certi. La riforma D'ANTONA-BIAGI è stata ormai varata e le Pubbliche Amministrazioni dovranno recepire l'istituto per davvero parificare il rapporto di lavoro dei propri dipendenti con quello dei dipendenti privati. Gli ostacoli, però, non mancheranno. Il testo della preintesa siglata il 24 gennaio 2004 per il primo CCNL dei dipendenti delle Agenzie Fiscali ne è una prova. Questo Coordinamento, tuttavia, non dispera, consapevole che le più civili riforme del mondo del lavoro – e quella della vicedirigenza lo è – si sono sempre attuate, nonostante le ostilità in vario modo frapposte dagli interessi economici ed istituzionali più retrivi.