



# COORDINAMENTO NAZIONALE QUADRI DIRETTIVI FUNZIONI CENTRALI

UN PROGETTO PER L'AREA QUADRI  
Maggio 2018

## INDICE

1. Premessa
2. Storia e mansioni dei "QUADRI", pubblici e privati
3. La vicedirigenza
4. Le conseguenze dell'abrogazione della VICEDIRIGENZA
5. Le posizioni organizzative
6. La nuova area quadri
7. I quadri e l'organizzazione del lavoro per processi
8. Progetto di legge

### 1) Premessa

Da quando nel 1972 la riforma della dirigenza (DPR 748) **ha separato di fatto la dirigenza dai funzionari direttivi**, uniti fino ad allora dalla diretta applicazione dell'art. 97Cost., i dipendenti pubblici di elevata qualifica si trovano in una situazione di estremo disagio professionale, a causa di un sistema ordinamentale che non consente loro di assolvere ai propri compiti istituzionali con l'autonomia necessaria ed assumendosi le corrispondenti responsabilità. È una situazione che riguarda tutti: i funzionari direttivi dei ministeri, degli enti locali, della sanità. Direttori amministrativi, funzionari tecnici, professionisti e ricercatori debbono fare i conti con un sistema normativo e, soprattutto, contrattuale, che gli sottrae competenze, li considera semplici impiegati, non gli riconosce titoli culturali e professionali, ne soffoca le aspettative di carriera.

L'abolizione delle carriere, operata dalla legge 312 del 1980 e successivo decreto legislativo 29 del 1993, ha creato i presupposti per la mortificazione professionale dei funzionari direttivi, ingessati da allora in un sistema ordinamentale che non li rappresenta: la contrattualizzazione del pubblico impiego, avviata con la citata legge, nell'abrogare le "carriere" si è infatti dimenticata di ricostruire il sistema delle "responsabilità" - una volta direttamente collegate al "grado" ed alla "qualifica" - lasciando il personale pubblico in balia della fungibilità delle mansioni e delle "riqualificazioni", con **progressioni di carriera** che hanno certamente portato sollievo economico alla maggior parte dei pubblici dipendenti, ma **scapito dei livelli più elevati**, raggiunti e spesso superati nella qualifica da altri colleghi privi di titolo, con un livellamento verso l'alto che ha comunque pesantemente inciso anche sulla qualità dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione.

Alcuni interventi legislativi hanno tentato di porre rimedio a tale situazione, ma l'inerzia delle Istituzioni preposte alla contrattazione, con la complicità dei sindacati generalisti ha impedito l'emanazione di norme coerenti, efficaci e di reale recupero della professionalità delle categorie di elevata qualifica.

Esempio eclatante è l'introduzione della Vicedirigenza disposta con la legge 145/2002, mai attuata e poi abrogata nel 2012 per motivi di risparmio di spesa, ma esempi simili sono stati la legge 150/2000 per gli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni ed i reiterati interventi sulla collocazione contrattuale dei ricercatori degli enti pubblici di ricerca (CNR, ISTAT, ecc.)

## 2) Storia e mansioni dei “QUADRI”, pubblici e privati

In ambito privato, la categoria dei quadri è stata introdotta dalla legge 13 maggio 1985, n. 190, apportando modifiche alla versione originaria dell'art. 2095 cod. civ. e tracciando una definizione assai generica della nuova categoria, nella quale rientrerebbero i lavoratori che, *“pur non appartenendo alla categoria dei dirigenti, svolgono funzioni con carattere continuativo di rilevante importanza ai fini dello sviluppo e dell'attuazione degli obiettivi dell'impresa”*; la norma affida alla contrattazione collettiva il compito di individuare i relativi requisiti di appartenenza.

Nel settore pubblico una prima prudente emersione della fenomenologia dei quadri è avvenuta mediante **l'art. 40, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001**, che nella sua **formulazione originaria** demandava alla contrattazione collettiva di comparto la definizione di una disciplina distinta per le figure professionali che *“svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi oppure tecnico scientifici e di ricerca”*.

Ma nel D. Lgs 165/2001 il sistema di organizzazione del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni appariva diviso in due blocchi: da una parte la dirigenza - articolata in due fasce - soggetta alle norme del capo II del decreto legislativo n. 165 del 2001, con prestazioni di carattere gestorio e verifica sui **risultati**, nel rispetto delle direttive generali del datore di lavoro; dall'altra il personale delle aree, A,B,C, in cui sono confluiti i nove profili professionali del vecchio sistema, la cui caratteristica principale è quella di lavorare **a tempo**. Tale impostazione, che lasciava le figure apicali inquadrare come *area funzionale degli impiegati*, rendeva assolutamente insufficiente il riconoscimento dell'art 40 comma 2. Da ciò scaturiva la necessità del riconoscimento di un'autonoma categoria dei quadri, che a seguito di ampio dibattito parlamentare e di censura europea sul punto, portava all'approvazione della vicedirigenza, contenuta nella legge 15 luglio n. 145 del 2002-relativa al riordino della dirigenza statale, introducendo l'art 17 bis nel D. Lgs 165/2001.

## 3) La vicedirigenza

Come emerge anche dagli atti parlamentari precedenti all'approvazione della legge, la volontà del legislatore nell'istituire la vicedirigenza era senza dubbio quella di migliorare l'assetto ordinamentale delle pubbliche amministrazioni, individuando, in analogia con il settore privato, **un centro di responsabilità di livello immediatamente inferiore a quello dirigenziale**, che risultasse maggiormente operativo e avesse funzioni di **raccordo** fra gli impiegati, destinatari di mansioni sostanzialmente operative e le direttive dirigenziali, con il compito di rispondere direttamente, in quanto **dotati di responsabilità esterna**, alle esigenze della collettività.

La carica di vicedirigente doveva essere pertanto affidata a soggetti che fossero sostanzialmente e giuridicamente capaci di assumersi tale impegno: da qui la necessità, diversa dal settore privato, di porre una **particolare attenzione ai requisiti culturali di accesso**, cioè al titolo di studio: ai sensi dell'art. 17 bis poteva infatti essere inquadrato in tale categoria solo il personale laureato (Laurea Vecchio Ordinamento, quindi equivalente all'attuale laurea magistrale) *“appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbiano maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento”*. La previsione di personale senza laurea era prevista solo in sede di prima applicazione ed in ragione dell'esperienza maturata.

Purtroppo, come noto, la norma attuativa della vicedirigenza è risultata **ambigua e di difficile applicazione**. In essa si parlava di area separata ma **non era specificata la natura di questa “area”**: se area contrattuale o area funzionale all'interno del contratto di comparto. Inoltre la dizione *“la contrattazione collettiva del comparto ministeri disciplina l'istituzione .....”* rimandava di fatto alla volontà delle parti l'intera iniziativa: una sorta di **condizione potestativa** lasciata alla libera disponibilità delle parti sindacali, in cui i funzionari direttivi non sono certamente la maggioranza e che di fatto sono rimasti **privi di rappresentanza e di relativa tutela**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Sulla vicedirigenza si è ampiamente dibattuto in occasione del convegno organizzato dalla CONFEDIR al CNEL nel 2005, al quale intervennero con chiarissime relazioni l'allora Presidente dell'ARAN, Avv. Guido Fantoni, il Prof. Franco Carinci (uno dei “padri” del decreto 29/93) e lo stesso Ministro Mario Baccini, e successivamente al convegno del 2007

L'attuazione della vicedirigenza, affidata dalla norma istitutiva alla contrattazione collettiva, richiedeva, per come era formulata la norma, due **atti amministrativi preliminari**<sup>2</sup>: 1) una direttiva all'ARAN affinché provvedesse ad individuare le organizzazioni sindacali aventi titolo a realizzare tale specifico contratto;<sup>3</sup> 2) il decreto interministeriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che individuasse le posizioni equivalenti a quelle C2 e C3 del comparto Ministeri negli altri comparti del pubblico impiego.

In merito al primo aspetto, **L'ARAN ha sempre formalmente dichiarato che non intendeva assumere alcuna iniziativa in merito**, se non dopo **esplicita direttiva del Ministro della Funzione Pubblica**: che su tale aspetto è rimasta sostanzialmente inerte, lasciando di fatto spazio alle resistenze delle organizzazioni generaliste che non avevano alcun interesse all'introduzione dell'istituto. In merito all'individuazione delle posizioni equivalenti, il decreto è stato emesso solo dopo molti passaggi e incertezze, soprattutto da parte della Agenzie Fiscali.<sup>4</sup>

Le difficoltà interpretative hanno attirato sull'istituto un notevole contenzioso innanzi ai giudici del lavoro, che si sono espressi nel tempo con giudicati spesso opposti. Alla fine, il giudice amministrativo aveva fortemente censurato l'inerzia dell'ARAN nominando anche un Commissario ad acta, a seguito del giudizio di ottemperanza attivato dagli interessati, per dare finalmente inizio alla contrattazione: ma appena nominato il commissario, il Parlamento approvava l'abrogazione della norma istitutiva dell'area con l'art. 5 della L. 7 agosto 2012, n. 135, in sede di conversione del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. *spending review*).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 214 del 3 ottobre 2016, confermava l'abrogazione, dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale della norma abrogativa, escludendo che nel caso di specie si fosse verificata violazione dei diritti a un giusto processo, dato che il predetto art.5 del d.l. 95/2012 era intervenuto in un ambito lasciato aperto a un successivo intervento del legislatore, onde era giustificata la mancata esecuzione degli obblighi imposti da un precedente giudicato amministrativo.

#### 4) Le conseguenze dell'abrogazione della VICEDIRIGENZA

**L'originaria formulazione dell'art. 40, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001**, equiparando le figure professionali *"che in posizione di elevata responsabilità svolgono compiti di direzione"* a quelle che, sempre in tale posizione svolgono compiti che *"comportano iscrizione ad albi oppure tecnico-scientifici e di ricerca"* faceva emergere che **ci sono compiti molto importanti che possono essere svolti anche da non dirigenti** e questi sono così diversi dalle funzioni ordinarie previste per il personale delle aree, che per essi si giustifica una regolamentazione distinta. Il legislatore si era quindi reso conto che vi è una serie di funzioni di direzione riferibili ai funzionari direttivi, con ruoli organizzativo-amministrativi che necessiterebbero di una disciplina distinta, ma non è riuscito a portare fino in fondo questa consapevolezza. Anzi, le spinte alla controriforma sulla vicedirigenza hanno portato a ridimensionare la portata del secondo comma del citato art. 40, modificato dal d. lgs. 150/2009 nella sua attuale formulazione, secondo cui *"Nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità"*.

La mancata istituzione di un'area intermedia tra dirigenza e personale delle aree ha influito negativamente sui funzionari di vertice di tutte le pubbliche amministrazioni, i quali, di fronte ai processi di riqualificazione previsti dalla contrattazione integrativa, che hanno privilegiato la mera anzianità di servizio piuttosto che l'esperienza professionale e il titolo di studio, si trovano oggi parificati ai propri subalterni e senza alcuna prospettiva di carriera.

Tutto ciò ha fatto emergere **conflitti organizzativi**, non solo fra il personale in possesso di titoli di studio elevati e i dipendenti che hanno raggiunto posizioni apicali grazie ai processi di riqualificazione, ma anche fra i primi e l'amministrazione. Quest'ultimo tipo di conflitto è senz'altro il più importante ai fini del

---

<sup>2</sup>Cfr. Convegno CONFEDIR 2005

<sup>3</sup>Ci sono state addirittura tre direttive della Funzione Pubblica per dare all'ARAN gli strumenti per portare avanti la contrattazione (convegno CONFEDIR 2007)

<sup>4</sup>Pare che l'Agenzia delle Entrate non abbia mai risposto alla richiesta di censimento fatta dal Dipartimento della Funzione Pubblica

funzionamento del sistema ed è portato ad assumere la forma del **conflitto non dichiarato tra il personale delle aree in possesso di professionalità elevate e dirigenza**, proprio per il fatto che i primi soffrono pesantemente la **mancaza di spazio e di autonomia nella esplicazione delle proprie competenze**, già da tempo idonee a sostenere la dirigenza nella gestione dell'ufficio e nel raggiungimento dei risultati.

L'insorgere di conflitti giurisdizionali e organizzativi mina l'intera struttura dell'organizzazione professionale dei dipendenti della pubblica amministrazione e influisce in modo negativo sull'efficacia e l'efficienza delle risorse umane. Si determinano infatti gravi problemi, soprattutto in termini di motivazione, in un sistema organizzativo in cui **la dirigenza**, svolgendo le sue funzioni orientate al raggiungimento di risultati, si avvale di **collaboratori del tutto indifferenti relativamente alla carriera, alla retribuzione e agli obiettivi finali**: il sistema non ha previsto nulla per l'attivazione di una motivazione a collaborare per il raggiungimento del risultato.

Inoltre si sono create nel tempo stratificazioni e disparità inaccettabili, come quelle che si riscontrano nel comparto Sanità, dove il personale medico e sanitario (chimici, biologi, farmacisti, ecc) viene assunto dall'esterno con una qualifica immediatamente ricompresa nei contratti dirigenziali, mentre altre professionalità, soprattutto amministrative, che hanno i medesimi requisiti culturali di accesso e la stessa preparazione professionale, sono inserite nel comparto al livello D e, poi, eventualmente nel successivo DS.

## 5) Le posizioni organizzative

La figura della posizione organizzativa sembra coincidere con quella del quadro nel settore privato introdotta dalla legge 190 del 13 maggio del 1985.

Una prima analogia risiede nel legame con i risultati da conseguire, con la netta distinzione rispetto agli impiegati e operai, tradizionalmente caratterizzati da una **prestazione "oraria"**, mentre i dirigenti sono invece responsabilizzati, appunto, sulla base dei **risultati**.

Altra analogia risulta essere quella per cui il contenuto specifico della figura del quadro non viene definito per legge o mediante il contratto collettivo, ma demandato agli altri livelli di contrattazione: la legge 190/85 infatti demanda alla contrattazione nazionale e aziendale la definizione dei requisiti di appartenenza alla categoria dei quadri *"in relazione a ciascun ramo di produzione e alla particolare struttura organizzativa dell'impresa"*.

La differenza sostanziale fra le due categorie di prestazione consiste nel fatto che **la qualifica di quadro viene acquisita e non può essere revocata**, mentre la copertura di **posizioni organizzative è temporanea e revocabile**.

Inoltre questo istituto ha creato molti problemi e pare appartenere più alla sfera retributiva che a quella organizzativa, quasi a voler sanare situazioni di apparente ingiustizia, ma **lasciando ai dirigenti il potere di individuare i soggetti beneficiari**. Tanto che la revoca dell'incarico determina la restituzione del dipendente alla funzione del profilo di appartenenza.

I contratti prevedono il conferimento di incarichi di posizioni organizzative per: 1) direzione di unità organizzative, ad esempio di un settore di ufficio con elevata autonomia organizzativo-funzionale nell'ambito del sistema di organizzazione. 2) attività con contenuti di alta professionalità correlate al possesso di titoli di studio universitari, (nel comparto Enti locali c'è, in aggiunta, un esplicito richiamo anche ad attività connesse all'iscrizione ad albi professionali); 3) attività di staff, studio, ricerca, ispettive, di vigilanza, di controllo.

Probabilmente la tipizzazione delle attività alle quali è consentito il conferimento dell'incarico oggetto di posizione organizzativa risponde alla ratio di **limitare un possibile uso distorto dell'istituto da parte della dirigenza**, cioè di evitare il conferimento di incarichi generici, utilizzando la relativa retribuzione per motivi esclusivamente premiali e non connessi allo svolgimento effettivo di funzioni di particolare rilevanza. Ma l'esperienza ha dimostrato che tale discrezionalità mantiene un peso importante nell'assegnazione delle p.o., dato che all'interno dei criteri e delle procedure per il conferimento degli incarichi, preventivamente determinati, la norma implicitamente prevede una sorta di **giudizio di idoneità preventiva, rimesso alla**

**esclusiva discrezionalità del dirigente**, sulle capacità del dipendente, da scegliere tra le risorse umane a sua disposizione.

In linea di principio le p.o. potrebbero anche rappresentare un modo per privilegiare le capacità e il merito, soprattutto di quei dipendenti di elevata capacità professionale, i quali sembrano i veri destinatari dell'istituto, visto che le funzioni per le quali è possibile conferire le posizioni organizzative presuppongono lo svolgimento di attività correlate al possesso di diplomi di laurea e/o di scuole universitarie, alla iscrizione ad albi professionali, attività di staff, studio e ricerca.

Tuttavia, pur avendo alcune caratteristiche assimilabili alla vicedirigenza, le posizioni organizzative restano dei **meri incarichi temporanei** e non corrispondono all'assunzione di una posizione consolidata all'interno del sistema organizzativo dell'amministrazione come si richiede per la categoria di quadro. La temporaneità dell'incarico e la non corrispondenza ad una posizione consolidata all'interno del sistema organizzativo-funzionale dell'amministrazione, negano la stabilità dell'inquadramento che è invece presupposta per la categoria di quadro.

**Nel comparto delle Regioni ed Autonomie locali** si usano le Posizioni Organizzative strutturate in modo simile alla dirigenza ma di fatto **non esistono strumenti di controllo e di garanzia per il conferimento e la revoca degli incarichi** analoghi a quelli presenti nei contratti dirigenziali.

## 6) La nuova area quadri

Parlare di "quadri" significa in primo luogo recuperare quel percorso che una volta si chiamava carriera direttiva. Già con le **qualifiche funzionali** introdotte con la legge 312/80 era venuto meno il collegamento tra compiti e responsabilità, generando molta confusione nelle mansioni e nella distribuzione delle competenze. Tale confusione è poi aumentata a dismisura con l'introduzione delle **aree** e la sostanziale parificazione dei compiti all'interno dell'area.

Indispensabile quindi per i quadri direttivi e le elevate qualifiche, **individuare il contenuto della loro professionalità**, un insieme di diritti e doveri di questa **area predirigenziale** idonei a definirne il rapporto di lavoro **in relazione ai compiti che essi svolgono, alla professionalità che esprimono, alle responsabilità che si assumono**.

Questo insieme di diritti e di doveri non è coerente con l'impianto del contratto di comparto degli impiegati, che si applica alla generalità del personale: sarebbe peraltro una forzatura introdurre elementi di maggiore responsabilità su un contratto strutturato su figure operative.

La necessità di un **contratto separato** nasce quindi dall'evidente constatazione che l'insieme dei diritti e doveri del quadro direttivo somiglia molto più al modello del lavoro del dirigente rispetto a quello del collega impiegato: non è possibile definire il rapporto di lavoro di un dipendente che si assume responsabilità allo stesso modo e con gli stessi istituti giuridici e normativi degli impiegati, per i quali vige il principio della **prestazione oraria** e una **struttura retributiva** con tabellare e retribuzione di produttività, anziché quella legata alla retribuzione di **posizione** e ad un **risultato**, come il dirigente.

In definitiva, per assicurare lo svolgimento dei compiti di elevata professionalità e competenza, con la necessaria autonomia ed indipendenza e assumendosi concretamente le relative responsabilità, devono costruirsi norme contrattuali che assomiglino molto di più a quelle realizzate nei contratti di area dirigenziale che a quelle contenute nei contratti di comparto. Solo in tal modo potranno essere introdotte norme contrattuali (diritti e doveri) aderenti alla realtà dei compiti affidati alla categoria; solo così potrà restituirsi dignità professionale ai direttivi; solo così la Pubblica Amministrazione potrà utilizzare al meglio i propri funzionari più qualificati, garantendo al cittadino un servizio non solo più economico, efficace ed efficiente, ma anche (e soprattutto) più corretto ed imparziale.

L'obiettivo, quindi, è realizzare un'area contrattuale separata, oppure una **sezione distinta nelle aree contrattuali della dirigenza**, come già avviene per i Professionisti degli Enti pubblici non economici.

E' inoltre necessario **definire il rapporto con il dirigente**, in modo da assicurare la massima collaborazione in termini di deleghe e raggiungimento di obiettivi, che devono essere **preventivamente concordati o condivisi**,

anche al fine della misurazione delle *performace* e della valutazione dei risultati, a cui **dovrà essere collegato un premio di produttività**, commisurato in proporzione a quello dirigenziale, perché il raggiungimento del risultato diventa un qualcosa di comune e condiviso: certo questo è il modo più efficace per valutare e premiare il merito dei direttivi.

Fra i compiti dei quadri devono rientrare anche funzioni che sono state **esternalizzate**<sup>5</sup>, con preoccupante lievitazione dei costi per le pubbliche amministrazioni e nessun ritorno in termini di efficienza: i quadri possono e devono tornare ad essere le colonne portanti di un apparato burocratico forte, capace di autogestirsi e di controllare costi e procedure in prima persona.<sup>6</sup> L'area quadri serve a rimettere in modo il sistema, a **riaprire le carriere di tutti, anche degli impiegati**.

Per chiarire meglio il concetto, l'area andrebbe organizzata come da art. 2 della proposta di Legge di cui al punto 8 della presente relazione: “

#### Art. 2.

*(Suddivisione dell'area professionale dei quadri direttivi nelle pubbliche amministrazioni).*

*1. L'area professionale dei quadri direttivi nelle pubbliche amministrazioni è suddivisa nelle seguenti fasce:*

*a) fascia A, alla quale appartengono i lavoratori in possesso di diploma di laurea magistrale collocati nell'ex area C, posizione economica C2 e C3, dall'anno 1997;*

*b) fascia B, alla quale appartengono i lavoratori in possesso di diploma di laurea magistrale collocati nell'area III, posizione economica F1, F2 o F3, a decorrere da 5 anni dal contratto istitutivo dell'area.”.*

L'istituzione di un'area o comunque di un ambito nel quale si deve procedere a **contrattazione separata** porta con sé il delicato problema **dell'individuazione delle organizzazioni rappresentative della categoria ai fini della contrattazione**. A tale scopo sarà probabilmente necessario prevedere una **direttiva** nei confronti dell'ARAN, perché l'ARAN non può individuare le organizzazioni specifiche della vicedirigenza senza ricevere uno specifico atto di indirizzo: sarà necessario effettuare una **rilevazione delle deleghe (come avviene per i dirigenti, che non votano per le RSU!)** per individuare i soggetti rappresentativi di questa categoria e con essi avviare gli aspetti contrattuali.

### 7) I quadri e l'organizzazione del lavoro per processi

Il capitale umano svolge oggi un ruolo centrale nei processi di creazione del valore, sia nelle imprese che nelle pubbliche amministrazioni. Rispetto ad un passato molto recente, sono quindi necessarie tecniche di gestione innovative, capaci di **incentivare il lavoro di gruppo e di valorizzare capacità, spirito di iniziativa e creatività**.

Oggi occorre soprattutto un management in grado di assumere un nuovo ruolo, **abile nel motivare i dipendenti**, di cui deve essere in grado di misurare ed incentivare le prestazioni, preparato a guidare e far funzionare i diversi comparti: non sulla base della tradizionale catena di comando, fondata sull'autorità, ma sulla base dei meccanismi di **leadership**. In altre parole deve affermarsi un nuovo stile di direzione, orientato alla valorizzazione delle risorse umane e capace non solo di premiare i risultati, ma anche dis segnalare concretamente i **valori dell'organizzazione, i comportamenti e le attitudini da incoraggiare o scoraggiare**.<sup>7</sup>

In questo ambito si presenta innovativo un approccio basato sulla preparazione di **specialisti capaci di governare i processi** che coinvolgono le risorse umane, sia nelle aziende che nelle pubbliche amministrazioni. Oggi bisogna cercare di **sostituire la natura rigida delle procedure** con la nuova

organizzazione del lavoro per processi: nella pubblica amministrazione non serve più una forza lavoro indifferenziata, completamente dedicata all'attività di routine, ma un numero di persone a cui si chiede

---

<sup>5</sup>FOCILLO segr. Gen UIL (convegno confedir 2007) i risparmi sono stati fatti attraverso il blocco delle assunzioni, del taglio degli investimenti ed alla fine esternalizzando. A dieci anni da questa esperienza io vorrei che il sindacato italiano facesse un ragionamento sui dieci anni di privatizzazione ed esternalizzazione: hanno prodotto per i cittadini un risultato migliore o peggiore? Noi dobbiamo ritornare a considerare l'Amministrazione Pubblica un valore aggiunto per questo Paese. Ci vuole rispetto per la dignità delle persone che lavorano.

<sup>6</sup>(Magnalò – AN 2005)

<sup>7</sup>Mensile della federazione fra le associazioni e i sindacati nazionali dei funzionari direttivi e dirigenti dello stato (DIRSTAT-CONFEDIR), informativo politico-sindacale. Le proposte all'ARAN sulla vicedirigenza, anno LV, n.78, luglio/agosto 2004.

capacità di **cooperazione e innovazione, competenza, iniziativa**, sia nella gestione dei processi sia nelle relazioni interpersonali<sup>8</sup>.

Bisogna cercare di valorizzare e di sviluppare al massimo le risorse umane dell'amministrazione, realizzare appieno le potenzialità, accrescere l'impegno, la professionalità, la creatività e la partecipazione. Fondamentale nell'organizzazione del lavoro per processi è il principio della **direzione attraverso la cultura**: nell'organizzazione del lavoro per processi, è molto importante la funzione di formazione e di sviluppo delle risorse umane, che costituisce uno strumento, oltre che di ampliamento delle conoscenze e delle competenze individuali, anche di condivisione di obiettivi e di strategie di organizzazione.

Le due posizioni funzionali nell'ambito dell'organizzazione per processi sono la *posizione di staff*, costituita da **management specifico** che presta attività ad elevata qualificazione professionale, con apporto specialistico di tipo consulenziale e *la posizione di line*, costituita da manager che svolgono attività di **gestione delle risorse umane**, agevolando il lavoro altrui ed i rapporti umani all'interno del team e **facilitando l'apprendimento di nuove conoscenze**.

L'ottimizzazione del lavoro per processi è normalmente assegnata a profili direttivi, dotati di grande preparazione culturale e specialistica e con attitudine alla direzione di uffici con competenze esterne: un profilo professionale che corrisponde, nel pubblico come nel privato, a quello del "quadro", poiché consente di **indirizzare le risorse umane verso gli obiettivi individuati dal datore di lavoro**.

Nell'organizzazione del lavoro per processi, il quadro è il **naturale referente delle funzioni delegabili dirigenziali**, con una organizzazione flessibile e funzionale ad un management in grado di motivare i dipendenti tramite la valorizzazione delle capacità individuali, attraverso un processo di condivisione degli obiettivi oltre che di graduale coinvolgimento e responsabilizzazione.

## 8) Progetto di legge

### PROPOSTA DI LEGGE

Istituzione dell'area professionale dei quadri direttivi nelle pubbliche amministrazioni

#### Relazione illustrativa

L'intervenuta abolizione della vicedirigenza non deve indurre il legislatore ad abbandonare (bensì a perseguire con maggiore tenacia) il progetto di introdurre nei ruoli della pubblica amministrazione una figura di elevata professionalità che si collochi – fungendo da tramite strategico – tra i più elevati livelli funzionali e quelli dirigenziali, rispetto ai quali tale figura si porrebbe quale nevralgico supporto per l'ottimizzazione delle attività gestionali e programmatiche di esclusiva spettanza dirigenziale. Attività queste già costituenti, per espressa previsione normativa (articolo 17 del decreto legislativo n. 165 del 2001), oggetto di delega di funzioni tra il dirigente e il dipendente che *ricopre le posizioni funzionali più elevate*.

La creazione di questa nuova categoria professionale, per divenire effettivo centro di imputazione di interessi professionali e per trovare un reale seguito, deve necessariamente misurarsi con la contrattazione collettiva che nel settore del pubblico impiego riveste un ruolo normativo primario. Non è superfluo ricordare che l'Unione europea, con atti di indirizzo, ha censurato il comportamento della nostra amministrazione, in quanto l'unica in Europa a non aver previsto, nell'ordinamento pubblico, l'area dei quadri, così come ampiamente disciplinato nell'impiego privato.

I danni causati alle amministrazioni dalla mancata attuazione di tale profilo derivano anche dalle carenze nelle strutture organizzative di un'area quadri motivata e professionalmente ben individuata, con il conseguente appiattimento funzionale delle strutture. La mancanza di una figura di tal fatta ha determinato peraltro la riprovevole proliferazione dell'affidamento fiduciario di incarichi e funzioni dirigenziali, con un triplice ordine di storture:

- a) la corresponsione di indennità di funzioni dirigenziali costituenti aggravio per le casse dell'erario;

---

<sup>8</sup> Mensile della federazione fra le associazioni e i sindacati nazionali dei funzionari direttivi e dirigenti dello stato (DIRSTAT-CONFEDIR), informativo politico-sindacale, Le proposte all'ARAN sulla vicedirigenza, anno LV, n. 78, luglio/agosto 2004.

- b) l'attribuzione fiduciaria in favore di soggetti non titolati, generalmente individuati solo perché beneficiari di intollerabili colleganze con il potere politico.
- c) Il mancato utilizzo delle figure apicali e predirigenziali, con l'esternalizzazione di funzioni già a loro proprie, che essi potrebbero svolgere in maniera più adeguata e con minori costi

A una siffatta costumanza è possibile porre rimedio, come si è detto, attraverso l'istituzione di un'area contrattuale del tutto omologa a quella dei quadri che, com'è noto, costituiscono il «cuscinetto» tra la classe impiegatizia *tout-court* e quella dirigenziale nell'ambito del lavoro privato, con valorizzazione di risorse umane già disponibili e notevole risparmio di spesa in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, anche tramite la delega di attività dirigenziali e la riduzione di spesa rispetto alla necessità di nuove assunzioni nel settore dirigenziale.

## **PROPOSTA DI LEGGE PER L'AREA QUADRI**

### Art. 1.

*(Istituzione dell'area professionale dei quadri direttivi nelle pubbliche amministrazioni).*

1. E' istituita l'area professionale dei quadri direttivi nelle pubbliche amministrazioni, composta dai lavoratori che, non appartenendo alla categoria dei dirigenti, sono stabilmente incaricati dalla propria pubblica amministrazione di svolgere, in via continuativa e prevalente, mansioni che comportano elevate responsabilità funzionali ed elevata preparazione professionale o particolari specializzazioni e che hanno maturato una significativa esperienza nei rispettivi settori di afferenza, ovvero elevate responsabilità nella direzione, nel coordinamento o nel controllo di altri lavoratori appartenenti alla medesima categoria o a quelle inferiori, ivi comprese le responsabilità connesse di crescita professionale e di verifica dei risultati raggiunti dai predetti diretti collaboratori.
2. Gli appartenenti all'area hanno diritto alla riserva del 50% dei posti per l'accesso alla Dirigenza.

2. Spettano ai lavoratori appartenenti all'area professionale dei quadri direttivi di cui al comma 1:

a) la formulazione di proposte e di pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;

b) la cura e l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;

c) lo svolgimento di compiti delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;

d) la direzione, il coordinamento e il controllo dell'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;

e) il concorso all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nonché compiti di formazione e aggiornamento;

f) la gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici, anche ai sensi di quanto previsto all'articolo 16, comma 1, lettera *l-bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

g) la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e di premi incentivanti.

### Art. 2.

*(Suddivisione dell'area professionale dei quadri direttivi nelle pubbliche amministrazioni).*



1. L'area professionale dei quadri direttivi nelle pubbliche amministrazioni è suddivisa nelle seguenti fasce:

a) fascia A, alla quale appartengono i lavoratori in possesso di diploma di laurea magistrale collocati nell'ex area C, posizione economica C2 e C3, dall'anno 1997;

b) fascia B, alla quale appartengono i lavoratori in possesso di diploma di laurea magistrale collocati nell'area III, posizione economica F1, F2 o F3, a decorrere da 5 anni dal contratto istitutivo dell'area.

## 2. Progressione di carriera

a) Per il personale inquadrato nella fascia A, è prevista, nel limite dei posti resi disponibili alla data del 31 dicembre di ogni anno, la possibilità di accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia mediante scrutinio per merito comparativo da parte di apposite commissioni giudicatrici da istituirsi presso la Amministrazioni pubbliche di cui all'art 1 del Decreto legislativo 165/2001 ed il superamento di apposito corso di formazione della durata di tre mesi presso la SNA.

b) per il personale della fascia B è prevista nel limite dei posti disponibili alla data del 31 dicembre di ogni anno, la possibilità di accesso alla fascia a) mediante scrutinio per merito comparativo da parte delle commissioni di cui al precedente comma.

### **(Abrogazione art 28 comma 1 D.lgs 165/2001)**

#### Art. 3

*(direttiva all'ARAN per l'istituzione dell'area)*

1. Entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Funzione Pubblica dovrà provvedere:
  - a) a completare il monitoraggio degli aventi diritto all'accesso all'area
  - b) ad emanare le linee di indirizzo per la contrattazione dell'area

#### Art. 4

*(Contrattazione e rappresentanza)*

1. Sono rappresentativi della categoria e ammessi alla contrattazione i sindacati che raccolgono **almeno il 5% delle deleghe** degli appartenenti all'area. In sede di prima attuazione faranno fede le deleghe conteggiate al 31/12 dell'anno precedente la contrattazione

#### Art. 5

*(Retribuzione).*

1. L'attuazione della presente legge è prevista ad invarianza di spesa per il primo anno di vigenza contrattuale. Dal secondo anno, la retribuzione della fascia A dovrà essere commisurata allo stipendio dirigenziale di prima fascia nella misura del...% ; quella della fascia B verrà stabilita in sede contrattuale in misura non superiore al % ... di quella stabilita per l'area A

**Federazione Sindacati Indipendenti – Unione Sindacati Autonomi Europei**

**IL COORDINAMENTO NAZIONALE QUADRI DIRETTIVI FUNZIONI CENTRALI**