



Il ministro Brunetta ha risposto all'interrogazione dell'On. Bobba sulla mancata istituzione della vicedirigenza.

Di rilievo, a mio avviso, soprattutto i passaggi della risposta per cui: *"... Appare chiara, infine, la competenza della contrattazione collettiva per la predisposizione dell'area, l'istituzione della figura professionale e la doverosità dell'attività istituzionale tesa alla predisposizione degli atti di indirizzo all'Agenzia per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'istituzione dell'area della vicedirigenza.*

Per ciò che riguarda, nello specifico, tale ultimo aspetto, si rappresenta che il Dipartimento funzione pubblica, in qualità di comitato di settore, ha adempiuto attraverso l'emanazione di un apposito atto di indirizzo all'Agenzia per le rappresentanze delle pubbliche amministrazioni, del 15 marzo 2006 (atto quadro sulla composizione dei comparti di contrattazione), in cui era contenuta una precisa indicazione per la costituzione dell'area vicedirigenziale nel comparto Ministeri. Analogamente si è disposto attraverso l'atto di indirizzo del 7 maggio 2007, relativa al Contratto collettivo nazionale del lavoro del comparto Ministeri 2006-2009.

Per ciò che attiene, invece, al successivo accordo fra le parti, appare pleonastico evidenziare che la contrattazione collettiva non è vincolata né vincolabile, essendo espressione di autonomia privata ex articolo 39 della Costituzione.

Le parti contrattuali, in specie, non hanno inteso disciplinare la vice dirigenza attraverso il Contratto collettivo nazionale del lavoro del comparto Ministeri sottoscritto il 14 luglio 2007, ma hanno rinviato tale adempimento ad una sequenza negoziale successiva (cfr. l'articolo 37), che per dottrina e giurisprudenza costante integra il contratto collettivo essendo espressione della volontà delle parti di esercitare in più fasi il mandato negoziale. Tuttavia questa sequenza contrattuale, non ha avuto seguito.

In merito alla giurisprudenza citata dall'onorevole interrogante, sembra opportuno ricordare che, ex adverso, altri giudici del lavoro hanno ritenuto non sussistente il diritto dei ricorrenti ad essere inquadrati nell'area della vicedirigenza (cfr.: Tribunale di Roma, sentenza n. 21125 del 2007; Tribunale di Grosseto, sentenza 8 febbraio 2007; Tribunale di Grosseto, sentenza del 23 febbraio 2009; Tribunale di Torino, sentenza 30 luglio 2009).

Inoltre, lo stato giuridico del personale costituisce materia ascrivibile all'ordinamento civile, su cui è competente la legislazione statale. Per cui stupisce la circostanza che alcune regioni, con proprie leggi, abbiano istituito l'area della vicedirigenza. In ogni caso si tratta di materia devoluta all'autonomia collettiva e la legge ha previsto al riguardo un iter procedurale articolato che demanda alla contrattazione collettiva la disciplina dell'area vicedirigenziale.

Un'ulteriore notazione occorre effettuare con riferimento alla sentenza del Tribunale di Roma, sezione lavoro, che ha «disapplicato» l'articolo 8 della legge n. 15 del 2009. L'ordinamento conosce un potere di disapplicazione esclusivamente con riferimento agli atti amministrativi in caso di illegittimità degli stessi acclarata dal giudice ordinario (articoli 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E), ma nessuna legge prevede un analogo potere nei confronti di norme di legge.

Al riguardo si richiama la giurisprudenza costituzionale in tema che ha escluso il potere di disapplicare le leggi ritenute illegittime (ex multis Corte costituzionale n. 285/1990). L'esercizio

di un tale potere per il Giudice delle leggi integra una violazione delle norme costituzionali. In questi casi le norme di legge verrebbero trattate alla stregua di atti amministrativi ed il Giudice eserciterebbe «un potere del tutto abnorme, non previsto nel nostro ordinamento costituzionale, con palese violazione degli articoli 101, secondo comma, e 117, primo comma, 134 della Costituzione».

Non può pertanto condividersi la scelta, operata dalla sentenza in questione, di disapplicare sostanzialmente la disposizione prevista dall'articolo 17-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001 che istituisce la vicedirigenza e che demanda alla contrattazione collettiva la disciplina della materia.

Infine, con riferimento alla direttiva europea citata dall' onorevole interrogante, n. 36 del 7 settembre 2005, articolo 17 lettera e), recepita con legge comunitaria, si ritiene che la stessa, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, non sia attinente alla materia in oggetto".

LEGGI DI SEGUITO L'INTERA INTERROGAZIONE DELL'ON. BOBBA E LA RISPOSTA DEL MINISTRO BRUNETTA ...

Camera dei Deputati

Resoconti dell'Assemblea

Allegato B

Seduta n. 291 del 1/3/2010

INTERROGAZIONI PER LE QUALI È PERVENUTA RISPOSTA SCRITTA ALLA PRESIDENZA BOBBA. - Al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali. - Per sapere - premesso che:

l'articolo 17-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, ha introdotto nell'ordinamento amministrativo la vicedirigenza dello Stato, stabilendo che «la contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita separata area della vicedirigenza nella quale è ricompreso 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...»;

il predetto articolo è stato ripreso nel decreto attuativo alla legge delega n. 15 del 2009 relativa al pubblico impiego, pertanto l'articolo 17-bis del decreto legislativo 165 del 2001 è rimasto invariato;

con la riforma della dirigenza attuata dalla legge 15 luglio 2002 n. 145 si introduce l'area separata della vicedirigenza che modifica sostanzialmente la struttura del pubblico impiego che, prima dell'introduzione di detta area, vedeva i dipendenti pubblici suddivisi nei due blocchi contrapposti di dirigenti e degli altri dipendenti affidati ad un sistema uniforme di contrattazione collettiva;

l'introduzione del termine «separata» per l'area della vicedirigenza rappresenta la volontà del legislatore di non ricomprendere questa categoria nel Contratto di comparto, bensì in una contrattazione specifica;

la ratio della norma risiede nell'impossibilità di definire il rapporto di lavoro del personale direttivo mediante gli strumenti utilizzati dal contratto di comparto, in quanto il personale direttivo espleta compiti più vicini a quelli del dirigente piuttosto che a quelli degli impiegati; la vicedirigenza, pertanto, non è un'area funzionale interna al contratto del personale livellato,

bensi un'area contrattuale separata da questo contesto, completamente autonoma oppure inserita, a budget separato, nell'area della dirigenza;

la figura del vicedirigente, indispensabile in una organizzazione efficiente ed efficace, dovrebbe rappresentare l'area dei quadri direttivi dell'Amministrazione italiana;

nella sentenza 4399 del 7 marzo 2008 del tribunale di Roma, veniva riconosciuto a 82 funzionari del Ministero dei beni culturali e ambientali la qualifica di vicedirigente e il risarcimento dei danni liquidati in via equitativa in euro 15.000;

nella sentenza 12847 del 17 luglio 2009, il tribunale di Roma confermava il proprio orientamento in tema di vicedirigenza nell'impiego pubblico, attribuendo un valore immediatamente precettivo all'articolo 17-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, prescindendo dalla disciplina dell'istituto della vicedirigenza in sede di ccnl, e disapplicando l'articolo 8 della legge 15 marzo 2009. Secondo il Tribunale di Roma la lesione della posizione giuridica del lavoratore deriverebbe proprio dall'illegittima inapplicazione della disposizione di legge, nelle more di una disciplina contrattuale che non sarebbe necessaria. L'articolo 17-bis del decreto citato, non sarebbe una norma meramente programmatica, bensì «si tratterebbe di fonte idonea ad istituire direttamente l'area stessa avendo già determinato i requisiti soggettivi dei dipendenti da inserire nella stessa»;

il tribunale di Napoli, sezione lavoro, nella sentenza del 3 febbraio 2009, specificava che: «i ricorrenti legittimamente, dunque, lamentano il danno derivante dalla mancata attribuzione della qualifica spettante. La mancata attuazione della disciplina della nuova area professionale in sede contrattuale va qualificata come condotta inadempiente»;

la regione Sicilia a seguito della sentenza n. 488 del 2009 del Consiglio di Giustizia amministrativa istituisce la vicedirigenza;

ad oggi la vicedirigenza risulta sia stata introdotta nelle regioni Puglia e Liguria, oltre alla Sicilia; secondo le sentenze sopracitate e l'interpretazione autentica della legge, si demanda alla contrattazione collettiva la sola disciplina e non l'istituzione della posizione lavorativa, che risulta automatica secondo la normativa di riferimento;

la Comunità Europea, con vari atti di indirizzo, ha già più volte censurato il comportamento dell'Italia, in quanto l'unica in Europa a non aver previsto, nell'ordinamento pubblico, l'area dei quadri nel comparto pubblico;

la direttiva n. 36 del 2005 sulle alte professionalità, concernente sia il settore pubblico che privato, recepita in Italia con legge comunitaria, ha previsto all'articolo 17 lettera e);

il riconoscimento di uno status normativo ed economico diverso per chi svolge da cinque anni funzioni direttive o di quadro;

appare all'interrogante lesivo del principio di uguaglianza il fatto che l'attuazione della legislazione, nazionale ed europea, sia stata assicurata solo in alcune regioni italiane;

appare altresì lesivo dei principi di efficacia e di efficienza della pubblica amministrazione, che i funzionari pubblici, già per legge dirigenti, debbano adire il giudice ordinario per veder realizzato e applicato un proprio diritto, con conseguente risarcimento del danno, a scapito dell'erario pubblico -:

come mai in Italia venga disattesa non solo la normativa nazionale, ma anche quella comunitaria;

se i ministri interrogati non ritengano opportuno porre in essere quanto necessario per garantire nel settore pubblico a tutti i lavoratori, aventi i requisiti, lo status di vicedirigenti dello Stato.

(4-05740)

Risposta. - In merito all'atto di sindacato ispettivo in esame, con il quale si chiedono chiarimenti circa la mancata applicazione dell'articolo 17-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, che prevede l'istituzione di un'apposita separata area della vicedirigenza per il personale laureato appartenente alle posizioni economiche C2 e C3 con 5 anni di anzianità in dette posizioni o corrispondenti qualifiche 8a e 9a, si rappresenta quanto segue.

L'interrogante ritiene che il predetto articolo non costituisca una norma meramente programmatica bensì

una fonte idonea ad istituire direttamente l'area della vicedirigenza, essendo già determinati i requisiti soggettivi dei dipendenti da inserire nella stessa. Cita in proposito la sentenza n. 4399, del 7 marzo 2008, del Tribunale del lavoro di Roma (nonché la sentenza del 3 febbraio 2009 del Tribunale del lavoro di Napoli), che ha riconosciuto a 82 funzionari del Ministero dei beni culturali e ambientali la qualifica di vicedirigente e il risarcimento dei danni nonché la sentenza n. 12847, del 17 luglio 2009, con la quale il medesimo Tribunale ha confermato il proprio orientamento, attribuendo valore immediatamente precettivo all'articolo 17-bis sopra citato, prescindendo dalla disciplina dell'istituto in sede di Contratto collettivo nazionale del lavoro e disapplicando, contestualmente, l'articolo 8 della legge n. 15 del 2008.

Segnala, inoltre, che - a seguito della sentenza n. 488 del 2009 del Consiglio di giustizia amministrativa - la regione Sicilia ha istituito l'area della vicedirigenza ed a tutt'oggi anche le regioni Puglia e Liguria risultano aver istituito detta nuova area. Ciò comporterebbe la lesione del principio di uguaglianza per i cittadini appartenenti alle altre regioni.

Rappresenta, infine, che la Comunità europea con vari atti di indirizzo ha censurato il comportamento dell'Italia, in quanto l'unica in Europa a non aver previsto nell'ordinamento pubblico, l'area dei quadri e ricorda che la direttiva n. 36 del 2005 sulle alte professionalità recepita con legge comunitaria ha previsto all'articolo 17, lettera e), il riconoscimento di uno status normativo ed economico diverso per chi svolge da cinque anni funzioni normative o di quadro.

Dall'esame del dettato normativo in argomento discende che l'istituzione della vicedirigenza è demandata alla contrattazione collettiva previa prefigurazione al soggetto deputato ad avviare le trattative, cioè l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, di apposito atto di indirizzo da parte dei competenti Comitati di Settore.

Tale lettura è adesso ulteriormente suffragata dall'articolo 8 della legge n. 15 del 2008, con la quale è stata fornita l'interpretazione autentica dell'articolo 17-bis sopra citato «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».

Precisa, inoltre, l'articolo in esame, che il personale che ne abbia i requisiti può accedere alla vicedirigenza soltanto previa costituzione dell'area da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento.

Da ciò consegue l'inesistenza di un diritto soggettivo all'inquadramento, il quale potrà sorgere solo allorché la contrattazione collettiva costituirà l'apposita area.

Detto diversamente il citato articolo 8 ha ribadito che la materia della vicedirigenza è disciplinata «esclusivamente» nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento e che a quest'ultima il legislatore del 2002 ha inteso attribuire la mera «facoltà» di introdurre nel Contratto collettivo nazionale di lavoro una specifica previsione costitutiva dell'area in esame.

Secondo la normativa de qua, pertanto, il personale in possesso dei requisiti non può vantare

alcun diritto al riconoscimento della qualifica di vicedirigente, poiché la contrattazione collettiva nazionale non ha ancora istituito la relativa area, né in relazione al comparto Ministeri, né in relazione ad altri comparti.

Appare chiara, infine, la competenza della contrattazione collettiva per la predisposizione dell'area, l'istituzione della figura professionale e la doverosità dell'attività istituzionale tesa alla predisposizione degli atti di indirizzo all'Agenzia per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'istituzione dell'area della vicedirigenza.

Per ciò che riguarda, nello specifico, tale ultimo aspetto, si rappresenta che il Dipartimento funzione pubblica, in qualità di comitato di settore, ha adempiuto attraverso l'emanazione di un apposito atto di indirizzo all'Agenzia per le rappresentanze delle pubbliche amministrazioni, del 15 marzo 2006 (atto quadro sulla composizione dei comparti di contrattazione), in cui era contenuta una precisa indicazione per la costituzione dell'area vicedirigenziale nel comparto Ministeri. Analogamente si è disposto attraverso l'atto di indirizzo del 7 maggio 2007, relativa al Contratto collettivo nazionale del lavoro del comparto Ministeri 2006-2009.

Per ciò che attiene, invece, al successivo accordo fra le parti, appare pleonastico evidenziare che la contrattazione collettiva non è vincolata né vincolabile, essendo espressione di autonomia privata ex articolo 39 della Costituzione.

Le parti contrattuali, in specie, non hanno inteso disciplinare la vice dirigenza attraverso il Contratto collettivo nazionale del lavoro del comparto Ministeri sottoscritto il 14 luglio 2007, ma hanno rinviato tale adempimento ad una sequenza negoziale successiva (cfr. l'articolo 37), che per dottrina e giurisprudenza costante integra il contratto collettivo essendo espressione della volontà delle parti di esercitare in più fasi il mandato negoziale. Tuttavia questa sequenza contrattuale, non ha avuto seguito.

In merito alla giurisprudenza citata dall'onorevole interrogante, sembra opportuno ricordare che, ex adverso, altri giudici del lavoro hanno ritenuto non sussistente il diritto dei ricorrenti ad essere inquadrati nell'area della vicedirigenza (cfr.: Tribunale di Roma, sentenza n. 21125 del 2007; Tribunale di Grosseto, sentenza 8 febbraio 2007; Tribunale di Grosseto, sentenza del 23 febbraio 2009; Tribunale di Torino, sentenza 30 luglio 2009).

Inoltre, lo stato giuridico del personale costituisce materia ascrivibile all'ordinamento civile, su cui è competente la legislazione statale. Per cui stupisce la circostanza che alcune regioni, con proprie leggi, abbiano istituito l'area della vicedirigenza. In ogni caso si tratta di materia devoluta all'autonomia collettiva e la legge ha previsto al riguardo un iter procedurale articolato che demanda alla contrattazione collettiva la disciplina dell'area vicedirigenziale.

Un'ulteriore notazione occorre effettuare con riferimento alla sentenza del Tribunale di Roma, sezione lavoro, che ha «disapplicato» l'articolo 8 della legge n. 15 del 2009. L'ordinamento conosce un potere di disapplicazione esclusivamente con riferimento agli atti amministrativi in caso di illegittimità degli stessi accertata dal giudice ordinario (articoli 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E), ma nessuna legge

prevede un analogo potere nei confronti di norme di legge.

Al riguardo si richiama la giurisprudenza costituzionale in tema che ha escluso il potere di disapplicare le leggi ritenute illegittime (ex multis Corte costituzionale n. 285/1990). L'esercizio di un tale potere per il Giudice delle leggi integra una violazione delle norme costituzionali. In questi casi le norme di legge verrebbero trattate alla stregua di atti amministrativi ed il Giudice eserciterebbe «un potere del tutto abnorme, non previsto nel nostro ordinamento costituzionale, con palese violazione degli articoli 101, secondo comma, e 117, primo comma, 134 della Costituzione».

Non può pertanto condividersi la scelta, operata dalla sentenza in questione, di disapplicare sostanzialmente la disposizione prevista dall'articolo 17-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001 che istituisce la vicedirigenza e che demanda alla contrattazione collettiva la disciplina della materia.

Infine, con riferimento alla direttiva europea citata dall' onorevole interrogante, n. 36 del 7 settembre 2005, articolo 17 lettera e), recepita con legge comunitaria, si ritiene che la stessa, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, non sia attinente alla materia in oggetto.

Il Ministro per la pubblica amministrazione e l' innovazione: Renato Brunetta