

### La Pa di Marianna

**R**iforma Pa agli step finali. Le implicazioni per la sanità. Dirigenza: tutto da riscrivere.

SIMONETTI A PAG. 14

IL DDL/ Riforma della Pa in chiaroscuro tra rebus sulla dirigenza e qualche innovazione

# Ddl Madia, cosa c'è da sapere

Aspettando l'iter (e i decreti delegati) il focus sui cambiamenti in itinere

**I** primi giorni di gennaio hanno visto proseguire al Senato l'esame in 1ª commissione (Affari costituzionali) del Ddl classificato Atto Senato n. 1577, rispetto al quale due recenti vicende hanno aumentato i possibili contenuti normativi: da un lato, infatti, l'approvazione della legge 183/2014 (la delega sul cosiddetto Jobs Act) ha scatenato la questione dell'estensione delle sue norme al pubblico impiego con la dichiarazione del Presidente del Consiglio che la problematica

sarà trattata nei decreti delegati. Dall'altro lato la nota vicenda dei vigili urbani di Roma ha portato esponenti del Governo ad affermare che talune nuove regole - tra le quali la più eclatante appare l'affidamento all'Inps delle visite fiscali di controllo - saranno definite nei decreti delegati. Questi due aspetti sono particolarmente interessanti, anche perché non tutto ciò che è stato detto in proposito appare lineare o corretto.

**Pubblico impiego:  
Jobs act applicabile**

**Visite fiscali:  
Inps «pigliatutto»**

**Dirigenti e ruoli,  
tutto da riscrivere**

**Incarichi apicali:  
massimo tre anni**

DI STEFANO SIMONETTI

**C**ominciamo con la legge delega 183/2014, chiamata Jobs Act. Al di là delle polemiche e delle affermazioni che si sono lette, un'evidenza è difficile da smentire: il Jobs act è già parzialmente applicabile al pubblico impiego.

Ricordo che tra le fonti normative del rapporto di lavoro pubblico vengono esplicitamente richiamate «le leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa» (articolo 2, comma 2 del Dlgs 165/2001) e, quando il legislatore ordinario vuole escludere apertamente il pubblico impiego, lo afferma con chiarezza (articolo 6 della legge 30/2003, la cosiddetta legge Biagi) ovvero prevede una procedura di adattamento (l'armonizzazione di cui all'articolo 1, commi 7 e 8, della legge 92/2012, la cosiddetta legge Fornero).

È ovvio che le regole del mercato del lavoro o quelle degli ammortizzatori sociali non possono riguardare un settore dove il reclutamento avviene esclusivamente per pubblico concorso.

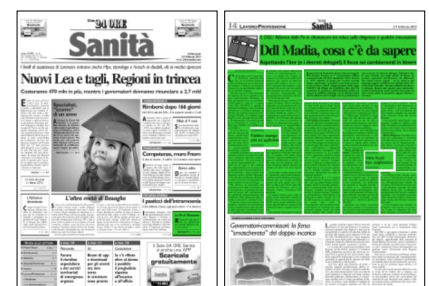
Evitando di entrare nel merito del contratto a tutele crescenti per le deli-

cate e complesse questioni connesse ai licenziamenti - che necessitano di un attento approfondimento -, si segnala che la legge n. 183 contiene ben cinque deleghe che in molti punti - qualora non vi sia una inequivocabile esclusione - non possono non riguardare anche i pubblici dipendenti. E se dai decreti delegati risulteranno delle esclusioni non potranno che essere ritenute eccessi di delega.

Mi riferisco in particolare alla semplificazione delle procedure per la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, alle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, alla trasparenza delle dimissioni della lavoratrice (articolo 1, commi 5 e 6).

E ancora, come si può pensare che il pubblico impiego non sia interessato alla semplificazione delle discipline delle tipologie contrattuali (comma 7) quando, a esempio, nelle aziende sanitarie sono ancora diffusissimi il lavoro in somministrazione, i co.co.co. e le partite Iva. Sempre nel comma 7 troviamo la disciplina delle mansioni (già oggetto di interventi da parte della legge n. 114) e i controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, per non parlare dell'estensione del lavoro accessorio già ammesso espressamente nelle amministrazioni pubbliche dall'articolo 36 del decreto 165.

Nella quinta delega (commi 8 e 9) si parla di misure volte a tutelare la maternità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, temi che ovviamente non possono vedere escluse le lavoratrici pubbliche, anche se si sovrappongono a quelli dell'articolo 11 del Ddl n. 1577, firmato dal ministro Madia. Così come la possibilità di cessione tra dipendenti dei giorni di riposo aggiuntivi o i congedi dedicati alle donne vittime di violenza. Alla lettera i) del comma 9 il coinvolgimento è addirittura esplicitato, anche se non si comprende perché venga limitato alla fruizione dei congedi parentali a ore. Il tema, peraltro, era già stato oggetto di intervento normativo con il comma 339 della legge



228/2013, legge di stabilità 2013, sul quale la contrattazione collettiva da due anni non ha prodotto nulla: il punto di delega appare dunque non soltanto limitativo, ma forse ripetitivo.

La seconda vicenda sopra ricordata - quella dei vigili urbani di Roma - contiene aspetti talmente patologici e anomali che non sembra azzardato pensare che tutto quello che è stato detto a caldo è più il frutto dell'indignazione del momento, che di una razionale visione sistematica della questione.

Le regole esistono già e sono fin troppo severe: basterebbe soltanto applicarle. Invece di invocare la necessità di nuove norme andrebbe seriamente approfondita la incapacità del sistema di mettere a regime una riforma.

Sicuramente funzionale al miglioramento della situazione è accentrare le visite fiscali presso l'Inps, anche se è di tutta evidenza che pensare di combattere l'assenteismo con le visite di controllo costituisce una colossale ingenuità perché rischia di scambiare la causa con l'effetto.

**Ddl Madia al setaccio.** Tornando all'iter del Ddl sulla «Riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni», va ricordato che la legge delega, unitamente agli interventi già a regime contenuti nella legge 114/2014, costituisce quella che viene comunemente definita «Riforma della Pa». Denominazione alquanto impropria perché nel Dl di giugno ben pochi articoli sono sfuggiti alla logica dell'intervento congiunturale e contingente (forse veramente «riformatori» sono soltanto gli articoli 1, 4, 5 e, in parte, il 27) e, soprattutto, perché lo stesso Ddl n. 1577 non riguarda una riforma ma una più «normale» riorganizzazione. Vediamo in sintesi quali sono gli aspetti contenuti nel complesso degli articoli che possono interessare le aziende sanitarie. Tuttavia può essere interessante un cenno ai contenuti generali.

Negli articoli da 1 a 5 vengono trattati argomenti di carattere trasversale - che riguardano dunque indirettamente anche le aziende sanitarie - quali il miglioramento delle prestazioni per i cittadini, la conferenza di servizi, il silenzio-assenso, l'autotutela amministrativa. Nell'articolo 6 la delega per rivedere i decreti 33 e 39 del 2013 precisa un aspetto che suona come una sorta di «ravvedimento» del legislatore rispetto all'utilizzo di formulazioni tanto perentorie quanto irreali: nei futuri decreti delegati deve infatti essere perseguita la «riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche». All'epoca scrissi che era pura fantasia l'affermazione contenuta nell'articolo 2 della legge 190/2012 (la legge delega dei due decreti sopra richiamati) che sanciva che da tutta la normativa anticorruzione: «non devo-

no derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

A più di due anni dall'adozione del complesso normativo definito genericamente anticorruzione è sotto gli occhi di tutti gli operatori sul campo, direttamente interessati, che la messa a regime delle norme è costata centinaia di migliaia di euro, altro che costo-zero!

**Focus aziende sanitarie.** Tornando alle norme che coinvolgono direttamente il personale delle aziende sanitarie, troviamo innanzitutto l'articolo 8 che tratta le definizioni di pubblica amministrazione. È una norma di valenza teorica che non implica conseguenze concrete ma - a leggerla bene - potrebbe significare qualcosa di più consistente. La definizione che riguarda le aziende sanitarie è nel punto c) e - finalmente dopo numerosi lapsus del legislatore - ritroviamo la formulazione ufficiale e inequivocabile di «aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale», sancita dall'articolo 1, comma 2, del decreto 165/2001.

Mediante una lettura sistematica dell'intero comma 1 un'azienda sanitaria in futuro sarà un'amministrazione pubblica, territoriale ma anche un soggetto di rilievo pubblico. Potrebbe intravedersi nell'elencazione di cui al comma 1 una bozza - ancora molto velata - dell'articolazione dei futuri quattro comparti di contrattazione collettiva rivisti dal decreto Brunetta.

Una domanda impertinente sorge leggendo il punto b), laddove viene citato il Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro: ma il Cnel non doveva essere abolito con la riforma costituzionale?

**Rebus dirigenza.** Passando all'articolo 10 cominciamo a incontrare serie difficoltà di comprensione - prima ancora che di interpretazione - delle norme. L'articolo concerne la dirigenza pubblica ed è lunghissimo. La parte comune (lettera a) parla di «ruoli unificati e coordinati» e di «piena mobilità tra i ruoli», ma avrà bisogno di una riscrittura perché, allo stato attuale, è sostanzialmente incomprensibile.

La dirigenza delle aziende sanitarie trova collocazione nel punto 2) della successiva lettera b) che si riferisce all'inquadramento. Quello che si evince è che nascerà un ruolo unico dei dirigenti regionali nel quale confluirà, tra gli altri, «la dirigenza amministrativa del Servizio sanitario nazionale» con l'esplicita esclusione «della dirigenza medica e della dirigenza tecnica del Servizio sanitario nazionale».

A tale proposito due semplici ma perentorie osservazioni: la prima è che il testo si dimentica del tutto della dirigenza professionale e di quella sanitaria non medica e la seconda riguarda la destinazione (sconosciuta nel testo) dei medici e dei dirigenti tecnici che non entreranno in questo nuovo ruolo unico regionale.

È ovvio che così la norma è impraticabile e pare impossibile che sia stata scritta da «tecnici». In merito a questo pasticcio in data 22 gennaio il Relatore della legge ha proposto un emendamento che ricompatta la «dirigenza amministrativa, professionale e tecnica» e affianca alla dirigenza medica la «dirigenza veterinaria e sanitaria». La norma è senz'altro più lineare e comprensibile - anche se comunque continuano a non essere utilizzate le dizioni ufficialmente consolidate da vent'anni - ma resta in piedi la domanda sul destino dei dirigenti sanitari, visto che sono esclusi dal ruolo unico regionale.

Basterà la generica affermazione contenuta nell'articolo 40, comma 2, del decreto legislativo 165/2001, novellata dal decreto Brunetta, riguardo alla «apposita sezione contrattuale»? Se per la contrattazione collettiva potrebbe essere sufficiente, non risolve la questione del «chi sono» i medici.

Paradossalmente, potrebbe questa essere la sede e l'occasione ideale per rivisitare la stessa qualificazione giuridica di dirigenti nei confronti dei medici e, una volta per tutte, uscire dall'equivoco ormai ventennale del medico-dirigente (si veda S. Simonetti, Il Sole 24 Ore-Sanità, n. 31-32/2013).

Anzi, rispetto allo scorso anno si sono aggiunti due altri forti elementi a rafforzare la tesi: la legge 161/2014 che ha riportato «ordine» nella materia dell'orario di lavoro riconducendo in pratica il ruolo del dirigente medico a quello di un infermiere o di un Oss. E poi il Ddl ex articolo 22 del Patto per la Salute 2014-16, nel quale si era profilato addirittura l'ingresso non più direttamente nella dirigenza ma, in attesa di completare la specializzazione, nella categoria Ds del comparto.

La confusione aumenta passando alla lettera c) che si riferisce all'accesso. Gli strumenti saranno il corso-concorso e il concorso, ma la vera «bomba a orologeria» è che le due modalità saranno uniche, con cadenza annuale e gestite dalla Scuola nazionale di amministrazione per tutti e tre i ruoli di cui alla lettera b). In altre parole, i dirigenti amministrativi o in-

gegneri di un'azienda sanitaria in futuro saranno reclutati sulla base di procedure uniche per tutta Italia e per tutte le amministrazioni.

Il principio era già stato introdotto dall'articolo 4 della legge 125/2013, ma nella circolare n. 5 della Funzione pubblica si era correttamente precisato che il concorso unico per il Ssn poteva valere solo su specifica adesione della singola Regione.

A questo punto le previsioni sulla formazione (lettera d) e sugli incarichi dirigenziali (lettera e) diventano addirittura secondarie.

Più interessante la lettera f) che fissa a tre anni la durata massima degli incarichi dirigenziali e introduce l'equilibrio di genere.

La lettera g) disciplina il trattamento dei dirigenti privi di incarico rispetto alla quale mi chiedo se «la decadenza dal ruolo unico» corrisponda alla risoluzione del rapporto di lavoro (forse sarebbe meglio essere più chiari, anche perché il punto 11 della famosa lettera di Renzi parlava espressamente di licenziamento). Seguono le deleghe sulla valutazione dei risultati (lettera h), sulla responsabilità dei dirigenti (lettera i), sulla retribuzione (lettera l), sulla disciplina transitoria (lettera m).

**La responsabilità gestionale.** Per ciò che concerne le lettere i) e l) non si possono non segnalare altri due emendamenti presentati dal Relatore il 22 gennaio. Se il primo definisce meglio e più in dettaglio il perimetro della retribuzione di posizione, in ordine al secondo la scelta è clamorosa ed è già stata fonte di notevoli polemiche. Viene infatti prevista la «esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale».

A prescindere dagli aspetti generali riguardanti - a esempio - le autonomie locali (con tutte le critiche che ne sono seguite), va detto che nelle aziende sanitarie la questione della separazione del potere di indirizzo politico dal potere di gestione è maledettamente complessa e sono anni che si dibatte in merito alla figura del direttore generale se sia organo di governo ovvero vertice amministrativo: l'emendamento e, soprattutto, quanto detto nel successivo punto n) non fan-

no che rendere ancora più confusa la problematica che meriterebbe una risolutiva e chiara definizione.

La lettera n) - alla luce di quanto sopra - merita una riflessione maggiore. Infatti le lunghe e ridondanti disposizioni fanno seguito a periodici interventi del legislatore (l'ultimo è quello della legge Balduzzi di appena due anni fa) che tentano, in buona sostanza, di eliminare la politica dalle nomine nelle direzioni aziendali.

**Elementi innovativi.** Preso atto che il disegno di legge incardina i direttori aziendali nella dirigenza pubblica, si segnala questa scelta come innovativa e francamente dirimente perché le loro caratteristiche peculiari li distanziano nettamente - piuttosto che avvicinarli - dalla figura del dirigente.

Difatti, il rapporto di lavoro autonomo, non hanno contrattazione collettiva, le retribuzioni sono congelate, con decurtazione del 20%, da 14 anni, il direttore generale è inequivocabilmente l'organo di indirizzo politico dell'azienda, non sono in pratica soggetti a nessuno dei contenuti dell'articolo 10.

Le nuove previsioni non si discostano granché da quelle già in vigore in molte Regioni e continuano ad avere la veste di grida manzoniana. La normativa è severa fin dal 1992 ed è stata inasprita innumerevoli volte - l'ultima delle quali con la recentissima legge di stabilità 2015 (commi 567 e seguenti della legge 190/2014) - e basterebbe la reale volontà di applicarla.

**Il lavoro pubblico.** Si giunge così all'articolo 13 che concerne il riordino della disciplina del lavoro pubblico. Data la complessità delle deleghe, ecco i punti di maggiore interesse: riconoscimento nei concorsi pubblici del lavoro flessibile (già esiste, forse volevano riferirsi al «lavoro atipico» che è il vero tormento del precariato); accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni (c'è solo da immaginare un concorso per infermiere a livello nazionale); riduzione dei termini di validità delle graduatorie concorsuali (quando lo stesso legi-

slatore ha adottato decine di proroghe che fanno valere oggi addirittura una graduatoria del 2003); rafforzamento dell'Aran ai fini dell'assistenza alla contrattazione integrativa (da auspicare o da temere?); definizione delle materie escluse dalla contrattazione collettiva (lo ha già fatto Brunetta e nessuno riesce ad applicarla sul serio); superamento del concetto di dotazione organica (molto interessante ma pericolosissimo).

Sull'articolo 13, il Relatore ha presentato una corposa serie di sei emendamenti che si ricollegano alle due novità di cui si parlava all'inizio. Si introduce una lettera e-bis) con la quale, in relazione alle visite fiscali di controllo dei pubblici dipendenti, si afferma lapidariamente la «attribuzione della relativa competenza all'Istituto nazionale della Previdenza sociale».

Un'altra lettera aggiunta (g-bis) intende rivedere tutto il sistema di valutazione - è la quarta volta in cinque anni - ma, soprattutto, la successiva lettera g-ter) prelude a una non meglio specificata finalità di «accelerare e rendere concreto l'esercizio dell'azione disciplinare». La lettera g-quater) appare una ripetizione pedissequa dell'emendamento proposto all'art. 10.

La Conferenza delle Regioni, da parte sua, ha presentato in data 13 novembre 2014, le proprie richieste di emendamenti che in realtà appaiono abbastanza blandi. Riguardo al Ssn, l'unica vera richiesta è quella di ottenere la rappresentanza paritaria delle Regioni nella Sna che dovrà gestire i concorsi unici a livello nazionale.

Infine, non una parola sull'articolazione dei ruoli e sul destino dei medici, forse perché il decreto delegato dovrà essere preceduto da un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. In buona sostanza, è già praticamente scontato che il reclutamento dei dirigenti nelle aziende sanitarie - compresi i medici, si immagina - avverrà con un concorso unico a livello nazionale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA