



CIDA

Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità

11a COMMISSIONE

(Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)

Senato della Repubblica

**“Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica
Amministrazione”**

09-04-2019

A.S. 1122

In ordine all'articolato approvato nel Consiglio dei Ministri in esame preliminare in data 21 dicembre 2018 ed assegnato all'esame della 11a Commissione del Senato (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) intitolato "**Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica Amministrazione**", con il quale è stato delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il miglioramento della Pubblica Amministrazione, si prende positivamente atto della intenzione di apportare modifiche migliorative della PA ma si deve segnalare una carenza di delega in termini di mancanza di principi e criteri direttivi insieme alla assenza di un criterio ispiratore che riconduca l'intervento ad una *ratio* complessiva del provvedimento; apprezzabile comunque la presenza di taluni interventi comunque condivisibili ancorché non risolutivi o fondamentali, quali quelli viceversa da tempo sostenuti da questa Federazione.

Premessa

-tante riforme nella PA, cosa hanno prodotto, cosa hanno lasciato..

25 anni di cicli ricorrenti legati a periodiche riforme del Lavoro pubblico (v. riforme Cassese, Bassanini, Frattini, Brunetta, Madia), ciascuna tendenzialmente ispirata a diversi criteri guida, dalla privatizzazione alla semplificazione, passando per la trasparenza e la digitalizzazione, comportano fisiologicamente lo sviluppo di una riflessione dubitativa in ordine a cosa abbiano prodotto di positivo o cosa abbiano lasciato, purtroppo ingenerando spesso perplessità o minando ogni tipo di aspettativa residua, tanto più ogni qualvolta ci si appresti ad affrontare nuovamente la complessa problematica.

In questo caso, in particolare, non si nota un principio ispiratore a sostegno dell'intervento legislativo, volendosi rifare, piuttosto, ad un generico "miglioramento" della Pubblica Amministrazione, che, come noto, vanta purtroppo "ampi margini di trasformazione positiva": circostanza, questa, che non contribuisce certo a dissolvere le fisiologiche crescenti perplessità.

Come precisato, la circostanza che non emerga con la necessaria e dovuta chiarezza l'effettiva *ratio* del provvedimento è un aspetto da non sottovalutare, ancor più in quanto appaiono decisamente troppo generiche le disposizioni della delega che, *ictu oculi*, potrebbero esporre i successivi decreti a rischio di rilievi di incostituzionalità ex art. 76.

Molto spesso, in particolare, non si ravvedono nell'articolato principi e criteri direttivi coerenti tra loro a cui dare seguito (un esempio tra tutti il generico mandato ad operare "*la revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione*", di cui al numero 9 della lettera a) del comma 2) dell'art.3, che appare piuttosto una delega "in bianco").

-parti condivisibili

Pur tenuto conto della carenza di coerenza interna, appaiono comunque condivisibili alcuni aspetti che, seppur non connotati da un "afflato riformatore" in grado di mutare sensibilmente le dinamiche o l'efficacia complessiva della PA ,

possono in qualche modo essere considerati dei segnali di miglioramento di un percorso comunque allo stato ancora lungo a venire.

Appreziamo in particolare i seguenti aspetti:

- -art. 2, comma 2 lettera a): *positivo il mandato per estendere alle Province, alle Città metropolitane, ai Comuni, alle Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, nonché agli enti dagli stessi controllati, l'obbligo di reclutare figure professionali omogenee secondo il **principio del concorso pubblico unico** curato dal Dipartimento della Funzione pubblica; in particolare anche l'inciso riferito agli enti controllati fa ben sperare per garantire un livello qualitativo alla funzione pubblica da ricoprire.*
- art. 2, comma 2 lettera d): *positivo il mandato a prevedere lo svolgimento, nella fase del reclutamento e in occasione delle progressioni di carriera, di **verifiche psico-attitudinali** finalizzate all'accertamento anche del possesso di adeguate capacità relazionali, ivi compresa l'attitudine al lavoro di gruppo;*
- art. 2, comma 2 lettera f): *Positiva la previsione per tutte le procedure concorsuali, che i componenti delle commissioni esaminatrici siano individuati esclusivamente tra i soggetti iscritti **nell'Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici di concorso**, nel quale "possono essere iscritti esperti in possesso di requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza ed elevata professionalità, anche collocati in quiescenza da non più di quattro anni" (anche se tale limite individuato in 4 anni appare eccessivamente stringente e non necessario, tanto più in quanto inserito in un contesto di deleghe fin troppo generiche);*
- art. 2, comma 2 lettera g): *decisamente positiva la previsione del ritorno **all'obbligo di giuramento** reintrodotta per "rafforzare lo spirito di servizio dei dipendenti pubblici";*
- *da condividersi anche la previsione di cui al punto 1 lett. b), comma 2 dell'art. 4 per il quale, relativamente alle modalità di accesso alla dirigenza, si prevede per l'accesso alla qualifica di dirigente, lo svolgimento di **concorsi pubblici esclusivamente da parte della Scuola Nazionale dell'Amministrazione**;*
- *anche la previsione di cui al punto 5, lettera c), comma 2) dell'art. 4 che prescrive di "**modificare la vigente disciplina in materia di conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione, assicurandone l'omogeneità nei vari settori anche relativamente alle quote percentuali di dotazione organica, nel rispetto del principio dell'adeguata valorizzazione delle professionalità interne**" può considerarsi ottima laddove la delega (anche in questo caso assolutamente generica) debba intendersi nel senso di ridurre sensibilmente la quota rispetto alle attuali previsioni (10% per la I fascia e 8% per la II fascia per le Amministrazioni statali e addirittura 30% negli Enti locali).*

-riordino non contro la dirigenza ma a favore della sua valorizzazione

Complessivamente non emerge una visione di collaborazione o stimolo virtuoso verso la dirigenza, non palesandosi, infatti, elementi incentivanti o realmente motivanti, quanto piuttosto elementi sanzionatori associati a visioni organizzative da tempo superate, oltremodo sostenute attraverso concetti gestionali ancorati alla presenza in servizio piuttosto che all'effettivo raggiungimento dei risultati, oltretutto in un contesto globale che da tempo si ispira a logiche di lavoro agile, come richiesto pressantemente dalla collettività.

Come ulteriore elemento esemplificativo, l'approccio "non positivo" verso la dirigenza emerge anche dalla sostanziale "confusione" che si rileva fra responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare come presente nell'articolato: a dispetto delle generiche affermazioni di principio, la lettera e) del

comma 2 dell'articolo 4 *“relativamente alla responsabilità disciplinare e dirigenziale”*, produce, infatti, una dannosa confusione fra i due tipi di responsabilità in tutte e quattro le fattispecie previste nei punti previsti; parlare di *“responsabilità disciplinare, anche derivante dall'attività di gestione e coordinamento”* equivale ad equiparare un dirigente pubblico a un *“caporale di giornata”*. Fermi restando gli obblighi di legge – **già esistenti** e provvisti di connesse responsabilità disciplinari - non ha senso confondere tali obblighi e sanzioni – che, peraltro, si condividono – con la responsabilità di gestione e di coordinamento delle risorse umane, obblighi questi ultimi che attengono alla capacità del dirigente di stimolare produttività, efficienza e qualità nei propri collaboratori e di valorizzare il merito individuale, attraverso **opportune** differenziazioni. Nulla a che vedere pertanto con il concetto di responsabilità disciplinare.

Più nel merito, torniamo a sostenere la necessità di far crescere presso la pubblica opinione la reputazione dei dipendenti pubblici da supportarsi non con interventi che ne sminuiscono in modo indiscriminato dignità e buon nome, ma con idonei ed efficaci sistemi di valutazione che diversifichino i meriti di ciascuno.

Conclusioni:

Non possiamo non segnalare il mancato inserimento, nella disciplina riguardante i dirigenti, di qualsivoglia disposizione orientata alla stabilità del relativo *“Status”*, stabilità direttamente collegata al principio di imparzialità dell'azione amministrativa e del *“servizio esclusivo alla Nazione”*, previsti dagli articoli 97 e 98 della Costituzione. Al contrario di quanto lì previsto, restano infatti attualmente in vigore tre disposizioni di legge introdotte circa 10 anni fa a latere delle disposizioni del decreto legislativo n. 165/2001). Tali disposizioni sono le seguenti:

- 1. L'articolo 9, comma 32, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n.122)** che dispone che *“le pubbliche amministrazioni ... che, alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore”.*
- 2. L'articolo 1, comma 18, del D.L. 1 agosto 2011, n. 138 (convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148)** che prevede che *“per motivate esigenze organizzative...le pubbliche amministrazioni possono disporre nei confronti del personale avente qualifica dirigenziale, il **passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza** dell'incarico prevista dalla normativa o dal contratto”*;
- 3. L'intervenuta modifica del comma 6 dell'articolo 19 del d. lgs. 165/2001, che consente alle Amministrazioni di conferire a soggetti esterni “incarichi a tempo determinato” per qualunque funzione dirigenziale (anche di *“core business”*), nei limiti del 10 o dell' 8 per cento della dotazione organica (a seconda che l'incarico sia di funzioni dirigenziali generali o meno): **l'articolo 11, comma 1, lett. a) del D. L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in Legge 11 agosto 2014 n. 114** ha esteso tale facoltà alle amministrazioni comunali e**

provinciali fino ad un numero di dirigenti esterni pari al **30% della relativa dotazione organica**.

Le disposizioni sopra riportate contraddicono il principio costituzionale della stabilità dello status del dirigente pubblico e generano una situazione di precarietà denunciata da anni da alte autorità accademiche (si pensi al prof. Sabino Cassese, sull'onda di concetti espressi prima di lui da Massimo Severo Giannini). Si reputa qui necessario riaffermare anche la contrarietà di questa Federazione al "*principio della fiduciarità*", mutuato da alcuni in pedissequa omologazione col rapporto imprenditore privato/ dirigente privato; tale principio, valido nel privato e nel mondo pubblico solo per le posizioni di vertice delle pubbliche amministrazioni, è recessivo per la restante area della dirigenza e dei professionisti, rispetto ai principi costituzionali sopra richiamati.

Una riforma della dirigenza pubblica che non sia aprioristicamente "contro" la figura e la dignità del Dirigente Pubblico dovrebbe, a nostro parere, dare un segnale concreto intervenendo innanzitutto a modifica delle 3 disposizioni normative anzi descritte, sicure concause dell'attuale stato della PA nazionale.

Una dirigenza a tempo, senza certezze economiche ed in balia delle scelte della politica, non potrà infatti mai pienamente svolgere il proprio fondamentale ruolo di imparziale *civil servant* al servizio ESCLUSIVO della Nazione.

-Proposte integrative:

Da ultimo preme segnalare altri due aspetti comunque non secondari che riteniamo debbano comunque essere oggetto di accurata riflessione.

• **Un'Autorità indipendente a presidio del Sistema nazionale di valutazione:** è giusto e condivisibile il principio di coordinamento e coerenza generale dei sistemi di valutazione adottati dalle varie amministrazioni italiane, contenuto al comma 2 dell'articolo 3 (Delega a favore del merito e la premialità); tuttavia, tale principio viene completamente vanificato nel momento in cui si prevede che tale sistema sia "coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri": infatti, i criteri generali per i sistemi di valutazione - nonché una funzione di riscontro di quanto contenuto nelle direttive - rientrano fra le funzioni con natura di neutralità politica e di interesse generale che non possono essere poste in capo ad un organo di parte politica, anche se governativo, ma vanno presidiate da soggetti indipendenti, nel senso della stabilità nel tempo della loro carica e della non rimuovibilità dei componenti, se non per motivi disciplinari, negligenza dei doveri o buona causa. Altrimenti l'indispensabile posizione di terzietà del giudizio viene elusa e contraddetta.

• **Introduzione della disciplina dei quadri:** il conclamato processo di omologazione della disciplina del rapporto d'impiego pubblico a quella del lavoro privato reca con sé un inspiegabile vuoto: non contempla l'individuazione (esistente nel codice civile e, soprattutto, nella realtà produttiva delle grandi e medie imprese industriali) della figura professionale "**quadro**" (come noto **l'articolo 2095 c.c.** distingue i "prestatori di lavoro subordinato" in dirigenti, quadri, impiegati e operai). Il "quadro", sia nel privato che nel pubblico,

corrisponde a una figura professionale dotata di alta professionalità e/o specializzazione, che ha funzione di collaborazione diretta alla funzione gestionale e professionale dei dirigenti. A parere di questa Federazione, si deve proprio alla scomparsa (o appiattimento) delle funzioni professionali nella pubblica amministrazione (una volta comprese nei “ruoli direttivi”) lo scadimento di valore della qualità dei servizi delle pubbliche amministrazione, intervenuto negli ultimi 25 anni.