

DIRSTAT

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Disegno di legge n. 1577
recante

“Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

Riforma della dirigenza pubblica

Con riguardo alle disposizioni di riforma della dirigenza pubblica contenute nel disegno di legge si ritiene che le stesse per un verso non solo non aggiungono molto alla normativa vigente e, per altro verso, potrebbero addirittura pregiudicare i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione che, come ben noto, sono costituzionalmente garantiti.

Nel sistema politico italiano il presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana è uno degli organi monocratici che compongono il governo, insieme ai ministri e al Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 92 della Costituzione della Repubblica Italiana. Il Presidente del Consiglio dei ministri «*dirige la politica generale del governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri*» (art. 95 Cost.). Se ne desume che la ministra Madia abbia avuto impulso per dire che: "Cercheremo la giusta mobilità negli incarichi". La cornice di questo intervento, al quale si sta già lavorando a Palazzo Vidoni, potrebbe essere rappresentata dal nuovo Ruolo unico (in cui raccogliere entrambe le due attuali fasce dirigenziali. La mobilità, anche interamministrativa, potrebbe scattare dopo 5 anni di permanenza in un'amministrazione. *"Una dirigenza che funzioni il più possibile con regole di mercato. Con ruolo unico, superamento delle fasce, mobilità vera e carriere costruite sulle valutazioni guadagnate incarico dopo incarico"*, così dice il Ministro Madia. Ma soprattutto si starebbe pensando a revisionare e a rendere più fluidi gli attuali strumenti per valutare l'attività dei dirigenti. Strumenti, per la verità, fin qui

scarsamente utilizzati. Ora potrebbe arrivare una vera pagella, costruita su precisi indicatori da rendere pubblici

Non sembra che ci sia qualcosa di nuovo!!

In primo luogo si fa rilevare a codesta Commissione che la (re) istituzione del c.d. ruolo unico della dirigenza non solo riproporrebbe i problemi gestionali del suddetto ruolo che furono alla base del “fallimento” del primo esperimento di “ruolo unico” voluto con la c.d. riforma “Bassanini” sia perché inutile in quanto la mobilità dei dirigenti tra le diverse amministrazioni pubbliche, che l’istituzione del ruolo unico vorrebbe favorire, è già assicurata dai numerosi istituti già esistenti (e frequentemente utilizzati dalle amministrazioni pubbliche) nel nostro ordinamento quali il *collocamento fuori ruolo*, il *comando* ed il *collocamento in aspettativa*.

Bisogna ricordare il c.d. *spoil system*, vergogna di tutta la classe politica degli ultimi quindici anni (iniziò il centro sinistra, ma lo proseguì con entusiasmo ed esiti disastrosi il centrodestra) i nostri ruoli hanno visto affluire personaggi di ambo i sessi che forse non avrebbero neanche dovuto varcare la soglia dei Ministeri e di Palazzo Chigi. Ma sono, comunque, una minoranza e li si possono rimuovere. Qualcuna e qualcuno ha persino imparato il mestiere, sotto la guida dei dirigenti che hanno fatto carriera senza protezioni e senza paracadute.

La DIRSTAT è favorevole all’assegnazione per interpello pubblico degli incarichi ed alla rotazione ogni 3-5-7 anni degli incarichi. Non nascondiamo la vergogna delle procedure attuali di “interpello”, fatti su misura per i candidati già scelti in precedenza. In alcune occasioni, chi ricopriva prima l’incarico non avrebbe nemmeno potuto, anche ai sensi della vigente normativa anticorruzione, partecipare all’interpello per il medesimo posto. Di punto in bianco, per svolgere identiche funzioni erano divenuti indispensabili proprio quei particolari “Master” e quelle particolari pubblicazioni. Mancavano solo l’altezza e il colore dei capelli!

Siamo anche disponibilissimi ad una seria valutazione dei nostri risultati, non attraverso la marea di moduli inutili che abbiamo dovuto sino ad ora compilare, ma in un sereno confronto periodico con i Capi dei Dipartimenti e anche con i vertici politici dell’Amministrazione (vorremmo, una volta tanto, lavorare più a stretto contatto con i Ministri e i sottosegretari: forse possiamo imparare qualcosa e forse anche loro potrebbero imparare qualcosa da noi).

La nozione di amministrazione pubblica riveste un significato diverso, più articolato ed esteso, di quello recepibile anche solo fino ad un decennio fa.

La tendenza dell'apparato pubblico ad intendere in modo nuovo il proprio ruolo impone allora una rivisitazione, anche in base ai proclami di supposto cambiamento, di alcuni dei concetti base sui quali si è tradizionalmente fondata l'azione amministrativa e che, alla luce della mutata realtà normativa e sociale, assumono oggi una valenza ed un significato diverso da quelli originari.

La distinzione tra pubblica funzione e pubblico servizio, venendo meno il criterio legato alla pubblicità della fonte regolatrice e all'esplicazione di poteri d'imperio unidirezionali sfuma allora in un unico concetto di attività pubblica che prescinde totalmente dal soggetto che pone in essere l'attività e che va fondato sulla funzionalizzazione dell'attività stessa a fini di pubblico interesse.

Lo stesso legislatore nelle fonti più recenti mostra di non distinguere più tra l'una e l'altra nozione. Ed infatti i pubblici dipendenti, da soggetti dotati di uno status particolare (che verrebbe meno facendo venire meno la qualità delle prestazioni fornite) con rapporto di lavoro disciplinato da fonti normative, vedono oggi nel contratto collettivo da un lato, ed in quello individuale dall'altro, la regolamentazione del proprio rapporto di lavoro (compresi gli obblighi di comportamento, le connesse responsabilità disciplinari ed il relativo procedimento).

La distinzione tra pubblica funzione e pubblico servizio, venendo meno il criterio legato alla pubblicità della fonte regolatrice e all'esplicazione di poteri d'imperio unidirezionali sfuma allora in un unico concetto di attività pubblica che prescinde totalmente dal soggetto che pone in essere l'attività e che va fondato sulla funzionalizzazione dell'attività stessa a fini di pubblico interesse.

La DIRSTAT non è favorevole alla reintroduzione del ruolo unico.

I ruoli dei dirigenti istituiti presso ciascuna amministrazione costituiscono una garanzia di efficienza ed efficacia per l'azione amministrativa, a salvaguardia della "specificità" che ogni Ministero rappresenta (es. Giustizia, Interno, Scuola, Sanità, ecc.) in relazione alla *mission* istituzionale affidata.

In secondo luogo si fa rilevare che i dirigenti pubblici non vogliono essere inamovibili né permanenti. Essi chiedono, però, di essere giudicati in base alla capacità di gestire *budget* precisi ed obiettivi quantificabili, ad essi preventivamente affidati. La classe politica, nello Stato, nelle Regioni, nelle città, ha già tutti gli strumenti per valutare e sanzionare i dirigenti e il personale tutto. Ma, avendo già tutti gli strumenti a legislazione vigente, deve, finalmente,

assumersi la responsabilità di una valutazione fondata sui risultati raggiunti (o non raggiunti) da ogni singolo dirigente. Pertanto non siamo contrari alla mobilità da un'amministrazione all'altra, ma non come forma punitiva di "deportazione" nei sottoscala dei quali è ricca la nostra PA. Pretendiamo una mappa (pubblicazione e revisione periodica, così come stabilito dalla legge, delle dotazioni organiche) costantemente aggiornata, dei posti a disposizione (e non sarebbe male estendere questa opportunità anche alla maggior parte delle qualifiche funzionali), in modo che ci si possa spostare su incarichi più adatti alle nostre vere professionalità e alle esperienze maturate.

La **cultura della misurazione** consente di fare spazio al merito e restituire l'orgoglio e il prestigio della funzione pubblica. La misurazione, se diventa momento normale e continuo di verifica dei risultati, permette un nuovo rapporto fra amministrazione e collettività. La tendenza allo sviluppo di tali sistemi, quindi, non può che intensificarsi nei prossimi anni se si vuole perseguire l'obiettivo di un'amministrazione pubblica che, in adesione all'articolo 97 della Costituzione, fonda sul servizio al cittadino la sua stessa ragione d'esistere.

La valutazione deve realizzarsi secondo un metodo razionale e procedure trasparenti e non fondarsi sulle «appartenenze». Oltre a ciò, la valutazione, evidenziando lo scostamento fra i risultati ottenuti e quelli attesi e la relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali ed umane) e le realizzazioni in termini di servizi, individua le carenze strutturali ed organizzative e le esigenze di supporto gestionale che prescindono dall'azione del dirigente: si può così avviare un processo virtuoso di miglioramento dei servizi offerti, in continuo riferimento ai valori collettivi del servizio pubblico. Solo un meccanismo trasparente di valutazione costituisce una garanzia per il valutato e una risorsa per il valutatore.

In questa ottica, non si comprende il motivo del limite del 15% alla retribuzione di risultato, quando invece dovrebbe esser ampliata la quota legata ai risultati, riteniamo in una misura non inferiore al 30%.

I risultati della misurazione dovranno essere, poi, elemento di valutazione preventiva ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, la quale, come insegnato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis* sent. n. 103 del 2007), al fine di conformarsi al principio di imparzialità, deve essere guidata da criteri oggettivi. In particolare questa Organizzazione sindacale chiede che le procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali previste dall'art. 19, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 siano rese (finalmente) più trasparenti ed improntate ad una seria valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente e non già, come troppo spesso accade attualmente, rimesse al mero arbitrio della classe politica, Sul punto si propone di introdurre a) l'obbligo di prevedere dei criteri di scelta (del dirigente da incaricare) strettamente connessi alla tipologia ed alle funzioni svolte dall'Ufficio che si intende affidare e non già rimessi alla (totale) discrezionalità dell'amministrazione come accade oggi; b) l'introduzione di un vero e proprio concorso per titoli in cui, una commissione composta da dirigenti pubblici appartenenti ad altre

amministrazioni rispetto a quella che ha pubblicato l'avviso e sorteggiati di volta in volta da un elenco nazionale, sia chiamata a dare una valutazione finale attribuendo un punteggio per ogni titolo (professionale, di studio, ecc.) posseduto dai candidati.

Solo l'introduzione di queste misure garantirà una scelta imparziale e fondata sul merito e, conseguentemente, il buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

La Corte costituzionale ha costantemente affermato che il principio di imparzialità, unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento, costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici (sent. n. 453 del 1990). Inoltre, ha sottolineato che «il principio di imparzialità ... si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l'art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e l'art. 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l'amministrazione pubblica e i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l'impiego pubblico (accesso all'ufficio e svolgimento della carriera)» (sent. n. 333 del 1993). Affermazione, questa, che riprende le parole del relatore nella Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente sul testo che diverrà l'articolo 97 della Costituzione, per cui la necessità di includere nella Costituzione alcune norme riguardanti la pubblica amministrazione si riporta, fra l'altro, all'esigenza «di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici. Lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti». Siamo anche disponibilissimi ad una seria valutazione dei nostri risultati, non attraverso la marea di moduli inutili e stupidi che abbiamo dovuto sino ad ora compilare, ma in un sereno confronto periodico con i Capi dei Dipartimenti e anche con i vertici politici dell'Amministrazione (vorremmo, una volta tanto, lavorare più a stretto contatto con i Ministri e i sottosegretari: forse possiamo imparare qualcosa e forse anche loro potrebbero imparare qualcosa da noi).

Non siamo pertanto un sindacato che mette veti, ma dirigenti dello Stato orgogliosi di poter contribuire al progresso del Paese, proponendo iniziative concrete in grado di contribuire a rendere efficiente ed efficace la macchina dello Stato:

- Assegnazione degli incarichi per interpellato pubblico come procedura concorsuale vera e sistema comparativo delle professionalità.
- Riforma della valutazione della dirigenza da misurare in base ai risultati raggiunti: valutazione sui risultati e non sulla discrezione politica!
- Rotazione obbligatoria degli incarichi, con permanenza nella stessa posizione da un minimo di 3 ad un massimo di 7 anni: e non si venga più a dire che i dirigenti sono inamovibili!

La DIRSTAT, pur auspicando che venga finalmente raggiunto l'obiettivo di una carriera dirigenziale fondata sul merito, non condivide la proposta abolizione delle due fasce dirigenziali in quanto l'abolizione delle due fasce dirigenziale andrebbe ad incidere su diritti acquisiti e sarebbe foriera di un pericoloso contenzioso soprattutto ove gli appartenenti alla (sopprimenda) prima fascia dirigenziale (c.d. dirigenti generali), in sede di procedure per il conferimento degli incarichi (dirigenziali) di prima fascia fossero "scavalcati" da dirigenti di seconda fascia che non hanno mai svolto attività di direzione di strutture complesse (*rectius*: Uffici dirigenziali di livello generale). Infatti, qualora la riforma consentisse questi avvicendamenti, per l'amministrazione che conferisse l'incarico di prima fascia ad un dirigente di seconda fascia, preferendogli uno appartenente alla (ex) prima fascia dirigenziale che è sempre stato valutato positivamente, sarebbe molto complicato non solo motivare la scelta ma anche resistere in un (eventuale) giudizio in cui sarebbe messo in evidenza un comportamento quantomeno contraddittorio derivante dal fatto che la stessa amministrazione si troverebbe a dover rinnegare una propria precedente scelta "scaricando", senza motivo, un dirigente che non solo ha già svolto funzioni dirigenziali (generali) ma, addirittura, ha sempre avuto una valutazione positiva nello svolgimento delle suddette funzioni.

La DIRSTAT non è, pertanto, favorevole all'introduzione dell'unica fascia dirigenziale con l'eliminazione dell'attuale articolazione della dirigenza in prima e seconda fascia.

Inoltre non si può essere d'accordo nemmeno con la previsione di una istituenda Commissione per la dirigenza statale, così come prevede l'art.10, capo III del DDL in esame istituita presso il dip. Funzione pubblica. Al riguardo, al fine di assicurare un'effettiva imparzialità di giudizio, si ritiene che la suddetta Commissione debba essere composta da tre dirigenti dello Stato sorteggiati da un elenco nazionale e nominati dal Presidenza del Consiglio dei Ministri e che la stessa Commissione debba essere rinnovata con cadenza annuale.

Infine, in relazione all'articolo 10, concernente il riordino della dirigenza pubblica, sarebbe necessario esplicitare, nei principi e criteri direttivi, il requisito – per i tre ruoli statale, regionale e locale – della approfondita e continua formazione sul diritto europeo e sul rapporto tra l'Italia e l'Unione europea.

Conclusioni

Le misure previste, che potremo conoscere meglio quando parleremo dei decreti legislativi, non solo non ci consegnerebbero un'amministrazione che costi meno e funzioni meglio. Si limitano a riproporre alcuni istituti che o non hanno funzionato o, peggio, hanno prodotto inefficienze.

Siamo di fronte a un provvedimento in larga parte inutile e, per alcuni versi, pericoloso in quanto minerebbe il buon andamento e sarebbe foriero di gravosi contenziosi. Si abbia il coraggio di fare una

vera riforma fondata sul merito e, finalmente, sulla effettiva separazione tra politica e dirigenza che è il vero presupposto per l'efficientamento della pubblica amministrazione italiana.