



CIDA

Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI SENATO DELLA
REPUBBLICA
AUDIZIONE INFORMALE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 328

MEMORIA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO
RECANTE DISCIPLINA DELLA DIRIGENZA DELLA
REPUBBLICA

Roma, 27 ottobre 2016

La CIDA, rappresentativa delle compagini dirigenziali del pubblico impiego nei diversi settori di attività (Scuole, Ospedali, Ministeri, Enti pubblici, Agenzie governative, Enti Locali e Autorità indipendenti), con la presente memoria formula una serie di proposte concrete di modifica dei contenuti dello schema di decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della Repubblica.

Lo spirito con il quale ci si rivolge a codesta Commissione è quello costruttivo di chi intende condividere gli obiettivi generali enunciati dal Presidente del Consiglio e dal Governo all'atto dell'approvazione dello schema del decreto: cioè, un passo deciso verso l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, ottenuto attraverso la creazione di uno strumento generale detto "ruolo unico", che faccia sentire i dirigenti in servizio nelle diverse Amministrazioni come "**dirigenti della Repubblica**". Si condivide, peraltro, l'obiettivo di fondo di incentivare la crescita di una dirigenza pubblica orientata al risultato e valutata in relazione alle performance ottenute nell'esercizio delle funzioni pubbliche svolte.

Tuttavia, l'esposizione delle condivise finalità generali e l'ottimismo espresso dal Governo all'atto della presentazione del decreto rischiano in questo caso di tramutarsi in ciò che gli inglesi chiamano "*wishful thinking*" ("Pie intenzioni") o, altrimenti dicendo, una probabile "eterogenesi dei fini" che potrebbe vanificare le pur lodevoli intenzioni di fondo.

E' convinzione della scrivente Confederazione che, in alcuni aspetti non secondari contenuti nelle disposizioni di cui si tratta, il *link* fra buone intenzioni e realtà passi attraverso una verifica rigorosa delle contraddizioni interne che nel probabile sviluppo concreto si manifestano portatrici di danni difficilmente sanabili. Si passano in rassegna, pertanto, le incongruenze ritenute più considerevoli, fornendo per ciascuna un'idea su come possibilmente riorientare quanto attualmente previsto.

1) L'attuazione del principio del ruolo unico.

La regolamentazione che il decreto legislativo effettua del principio della "**dirigenza della Repubblica**" è in contraddizione con il principio enunciato: esiste innanzitutto una separazione della dirigenza in tre tronconi, pur qualificando la Carta costituzionale come "**Repubblica**" i *Comuni, Aree metropolitane, Regioni e Stato* (art. 114): se si può comprendere l'esigenza di salvaguardia di delicati equilibri istituzionali (che tuttavia vulnera la possibilità di un libero "transito e osmosi" fra esperienze dirigenziali diverse), non si comprende il motivo per il quale sia stato omesso di inserire in uno dei tre ruoli previsti le categorie fondamentali di dirigenti pubblici - a prescindere dalla contrattualizzazione - quali i prefetti, gli ambasciatori, i dirigenti scolastici, i dirigenti del SSN, i dirigenti dei penitenziari. Ne risulta così un quadro complessivo lontano da quel principio di "contenitore unico dei dirigenti della Repubblica" dichiarato in premessa. Nel contesto di una "riforma generale" delle pubbliche amministrazioni

potavano a buon diritto essere rivisti “steccati” antichi che non si comprende per quale motivo debbano ancora resistere.

D'altronde, qualora si volesse confermare la scelta dell'introduzione dei “ruoli unici” – ognuno dotato di proprie specificità – si chiede di prevederne un quarto da destinare ai dirigenti scolastici nonché ai dirigenti delle istituzioni AFAM, ai dirigenti delle Università e a quelli degli Enti di Ricerca. Tale previsione risulterebbe pienamente coerente con il nuovo inquadramento contrattuale dell'area dirigenziale dell'Istruzione e della Ricerca di cui all'art. 7 del CCNQ 13 luglio 2016.

*Questa Confederazione, prevenendo la possibile osservazione secondo la quale le categorie di dirigenti lasciate fuori dai ruoli unici corrispondono a profili professionali speciali, non confondibili con gli altri, osserva a sua volta che persino all'interno del ruolo unico dei dirigenti centrali coesisteranno profili di professionalità radicalmente diverse fra loro (si pensi al bagaglio professionale specifico di un dirigente di un'agenzia fiscale, rispetto a quello di un dirigente del Ministero della Giustizia, di un dirigente di Ente previdenziale, ancora, dei dirigenti alle Soprintendenze archeologiche o ai poli museali del MIBAC o ai dirigenti del Ministero delle Infrastrutture). **Come coniugare, quindi, la salvaguardia delle professionalità costruite con studi appropriati e l'esperienza lavorativa di decenni con il principio del ruolo unico?** Noi riteniamo necessario che, fra i principi fondanti nell'assegnazione degli incarichi dirigenziali, vadano evidenziate, non solo l'ineludibile “capacità manageriale e orientamento al risultato” (che non può mancare nel profilo di un dirigente pubblico), ma anche la valorizzazione della conoscenza ed esperienza professionale specifica, indispensabili per svolgere al meglio le funzioni assegnate. In altri termini, nei criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali, devono essere necessariamente coniugate capacità manageriali comuni e competenze professionali specifiche. Se ciò avverrà in concreto, sarà rimosso qualunque impedimento all'allargamento del perimetro dei ruoli unici a tutti i dirigenti pubblici italiani.*

La valorizzazione delle competenze maturate è comunque ineludibile, pena il sicuro scadimento del capitale umano che ciascuna Amministrazione pubblica accumula al proprio interno nel corso del tempo, senza rinunciare a un "mercato" unitario della dirigenza pubblica.

Solleciti pertanto Governo e Parlamento a una maggiore dose di coraggio innovativo.

2) Permanenza nel ruolo unico e diritto all'incarico.

L'aspetto tra tutti più pericoloso di “caduta” e contraddizione del testo normativo predisposto dal Governo risiede nell'abbandono del principio del “diritto all'incarico”. Nel testo è chiaramente specificato che gli incarichi dirigenziali hanno un termine di quattro anni (elevabili a sei), dopo di che il dirigente pubblico è posto in “disponibilità”, **indipendentemente da qualsivoglia “valutazione negativa” sulla sua performance e sui risultati conseguiti**, cioè in una terra di nessuno, senza incarico, senza un percorso successivo chiaramente delineato e con la possibile/probabile prospettiva

della perdita del posto di lavoro (vedasi articolo 7 dello schema di decreto). Va ricordato - non è la prima volta - che la posizione particolare dei dipendenti pubblici (qualunque dipendente pubblico, non solo i dirigenti) è tutelata dal principio generale della stabilità del posto di lavoro (salvo gravi e inescusabili inadempienze) dagli articoli 97 e 98 della Costituzione: tali articoli sono posti a salvaguardia della **neutralità e imparzialità** della pubblica amministrazione. Non si tratta di “difesa corporativa”, ma dell’attuazione di un principio fondamentale di gestione degli uffici pubblici, rispettato in qualunque pubblica amministrazione occidentale, Stati Uniti compresi. Il decreto legislativo sui ruoli unici rende, invece, **precaria in linea di principio** la posizione dei dirigenti della Repubblica prevedendo la possibilità che essi siano “privi d’incarico” (**si veda il titolo del Capo IV**). La precarietà dello status e la prospettiva della perdita del posto di lavoro pubblico, oltre a prestarsi a chiari e prevedibili rilievi della Corte costituzionale, abbandonerà inevitabilmente il dirigente pubblico nelle mani della “cattiva politica”, cioè indebolirà le ragioni degli interessi generali rispetto agli interessi di parte, pur legittimamente detenuti dai politici al vertice delle Amministrazioni pubbliche.

A comprova di ciò è il fatto che nella riforma delle Società partecipate (“enti” spesso di foraggio di interessi politici di parte e i cui dirigenti sono assunti per chiamata diretta), ben poco viene realmente modificato.

In riferimento all’eliminazione della distinzione in due fasce della funzione dirigenziale e tenendo conto dell’articolazione e individuazione degli uffici - di competenza delle Amministrazioni pubbliche - si auspica una corretta valutazione del diverso peso e responsabilità degli incarichi, da retribuire con trattamenti di posizione commisurati alla complessità degli uffici, al di là di qualsiasi classificazione/denominazione che agli incarichi stessi si vorrà assegnare.

*Questa Confederazione ritiene che l’abbandono del “diritto all’incarico” sia stato introdotto attraverso la **separazione fra il concetto di “incarico dirigenziale” e quello di “ruolo unico”, rendendo possibile la permanenza temporanea nel ruolo unico pur in assenza d’incarico**. E’ necessario, invece, salvaguardare il diritto generale all’incarico dirigenziale attraverso l’introduzione nel decreto di due principi di salvaguardia: **1) un criterio, opposto a quello previsto, secondo cui il dirigente pubblico iscritto in uno dei tre ruoli pubblici ha comunque diritto a un incarico dirigenziale ed è compito dell’Amministrazione, allo spirare dell’incarico precedentemente svolto, di assicurare la collocazione del dirigente in altro incarico, eventualmente anche di struttura temporanea di progetto, di studio o di docenza presso la Scuola Nazionale d’Amministrazione. 2) la perdita dello status di dirigente – ivi compresa l’ipotesi di rimozione dal posto di lavoro – può avvenire solo in seguito a “ripetute valutazioni negative delle performance annuali” (nell’Ordinamento federale degli Stati Uniti sono previste due valutazioni negative nel corso di un quinquennio per la rimozione dal ruolo dei dirigenti).***

*Le due proposte sopra enunciate vanno collegate a un nostro rilievo critico di fondo: manca nel decreto sulla dirigenza una vera e articolata previsione di un **sistema di valutazione delle performance dirigenziali ad***

elevata trasparenza. *Tale sistema dovrebbe costituire la base dell'impianto del ruolo unico e della sua gestione. L'approccio prescelto nello schema di decreto è quello delle enunciazioni generiche, senza alcun riferimento a qualsivoglia prescrizione, né di criteri generali omogenei e sistematici di valutazione validi per tutti i dirigenti della Repubblica, né di autorità pubbliche competenti al controllo della qualità ed effettività di tali sistemi. In tal senso va la nostra proposta, meglio articolata nel punto successivo, di porre a presidio dell'intero sistema di valutazione delle performance dirigenziali **le tre previste "Commissioni per la dirigenza"** statale, regionale e degli enti locali.*

3) Garanzie di natura retributiva e previdenziale al dirigente senza incarico.

Il **mancato collegamento** dello spirare dell'incarico dirigenziale con qualsivoglia misura di valutazione della condotta nel precedente incarico – ottima, buona o pessima che sia stata – pone il dirigente pubblico nella condizione di trovarsi, al termine dei quattro anni, non solo senza incarico, misura in sé arbitrariamente punitiva, ma anche **incolpevolmente privato nei propri emolumenti retributivi** (articolo 7 dello schema di decreto) e, indirettamente, **danneggiato nella definizione del proprio trattamento di quiescenza e di previdenza**, nel caso sia prossimo alla cessazione dal servizio.

Sotto questo aspetto il dissenso di questa Confederazione rispetto a tali misure è netto e deciso. Riteniamo necessarie adeguate correzioni al testo del decreto che, non solo garantiscano il diritto all'incarico, come proposto al punto precedente, ma che salvaguardino il livello di retribuzione goduta al termine dell'incarico precedente per un periodo minimo di tre anni. Ciò metterà al riparo il dirigente anche dal pericolo di percepire trattamenti di quiescenza o di fine rapporto fortemente ridimensionati rispetto a quelli che avrebbe percepito se fosse andato in quiescenza con l'incarico precedentemente svolto. Si tratta di preservare la dirigenza pubblica da una sorta di gioco alla "roulette russa", causato dalla mancanza di elementi minimi di equità regolatoria.

4) La composizione e i compiti delle tre Commissioni per la dirigenza.

La composizione delle tre Commissioni per la dirigenza, che saranno il cardine del funzionamento del sistema degli incarichi nei ruoli unici, appare all'evidenza estranea ai principi stessi del ruolo unico e inefficace quanto alla possibilità di un'effettiva azione continuativa: la presenza in tali commissioni del Ragioniere generale dello Stato, del Segretario generale degli Affari esteri, del Capo Dipartimento degli Affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, del Presidente della conferenza dei Rettori delle Università italiane, del Presidente dell'Autorità nazionale anti-corrruzione (divenuto quest'ultimo una specie di Santo Patrono della moralità dell'Amministrazione pubblica del nostro Paese), non solo introduce

personalità **non rappresentative delle competenze delle categorie dirigenziali inserite nel ruolo unico**, ma – fatto gravissimo – rende fittizio l’impegno di 5 sui 7 membri previsti: date le fondamentali incombenze istituzionali di costoro, che assorbono quasi completamente il loro tempo fisico e mentale, **chi svolgerà effettivamente tali incarichi** cui va dedicato un **impegno esclusivo e full time**? Gli uffici del Dipartimento della funzione pubblica che predisporranno le “evidenze istruttorie” da firmare? Il principio dell’autonomia e dell’indipendenza, enunciato inizialmente, sarebbe così destinato a dissolversi nella prassi applicativa concreta. A ben vedere i compiti della Commissione, che influenzeranno il regime di gestione della dirigenza pubblica italiana, potranno ben essere “circoscritti” nei fatti all’enunciazione generale iniziale dei “*criteri generali di conferimento degli incarichi dirigenziali*” (articolo 4 dello schema) e a un lavoro periodico di scelta della rosa dei dirigenti cui affidare gli incarichi di responsabilità dirigenziale generale. Ben altre erano le previsioni della legge delega (articolo 11 della Legge 124/2015), che prevedeva esplicitamente **oltre** che “*la verifica dei criteri di conferimento degli incarichi*” anche l’altro fondamentale compito di **verifica “del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi”**, compito legato alla verifica in sede di assegnazione degli incarichi dirigenziali “*dei precedenti incarichi e della relativa valutazione*”. La Legge delega rendeva, pertanto, cogente uno stretto collegamento fra attribuzione degli incarichi e sistemi di valutazione delle performance.

*In relazione a quanto sopra osservato, questa Confederazione ritiene necessaria una modifica della previsione dei componenti delle Commissioni, nel senso di individuare componenti - in numero di cinque - scelti esclusivamente fra “persone di notoria indipendenza” – in prevalenza dirigenti pubblici di carriera - che siano applicate **full time** al lavoro delle tre Commissioni. Anche in questo caso, per dare sostanza alle enunciazioni di principio, è necessario che sia previsto un periodo **di sei anni** (uno in più della durata di una legislatura) – **non rinnovabile** – **per l’incarico** a ciascuno conferito. Inoltre, a fronte di una funzione di tale importanza per la conduzione delle Pubbliche Amministrazioni della Repubblica, è necessario asseverare l’indipendenza e la neutralità dei componenti di tali Commissioni sottoponendo la nomina al **preventivo assenso delle competenti Commissioni parlamentari.***

*Vanno inoltre fissati **criteri generali di valutazione delle performance dirigenziali.** I sistemi di valutazione dovranno essere successivamente predisposti dalle singole amministrazioni pubbliche e poi **verificati e validati dalle Commissioni** quanto alla loro effettiva rispondenza ai criteri generali dettati secondo la prospettiva sopra delineata, il lavoro delle Commissioni, nell’ipotesi da noi prefigurata, risulterebbe intenso e assorbente.*

*Si afferma, infine, la convinzione secondo la quale uno **stretto collegamento** fra modalità di attribuzione (e di rimozione) degli incarichi e valutazione delle performance è la vera chiave del successo della riforma della dirigenza pubblica: infatti l’introduzione di un **effettivo e non fittizio***

sistema di valutazione – assicurabile proprio dal lavoro delle tre Commissioni indipendenti – consentirà di salvaguardare contemporaneamente il principio costituzionale di imparzialità e neutralità delle Amministrazioni pubbliche con l’obiettivo politico generale del Governo di responsabilizzare la dirigenza, non escludendo la possibilità della rimozione di coloro che non si dimostrino all’altezza del compito. Ma tale rimozione deve avvenire in modo razionale, selettivo e garantito, cioè non in virtù dei meccanismi automatici di espulsione dagli incarichi previsti dallo schema di decreto.

5) Incarichi dirigenziali a tempo determinato.

Il meccanismo di attribuzione degli incarichi a dirigenti “non di carriera” è già oggi di dubbia legittimità costituzionale. Infatti la natura eccezionale e derogatoria al principio costituzionale del concorso pubblico – nel momento stesso in cui tale modalità di conferimento degli incarichi viene estesa al **30%** dei posti dirigenziali delle Autonomie locali (art. 110 del d.lgs. 267/2000, così come modificato con legge di due anni fa) e in misura illimitate ai dirigenti appartenenti alle sezioni speciali – **viene a cadere**. Lo schema di decreto legislativo presenta un’ulteriore aggravante: non si prevede l’obbligatorietà del preventivo accertamento della “**non rinvenibilità nei ruoli dell’Amministrazione**” di profili professionali adeguati al compito previsto.

*Onde evitare un prevedibile intervento della Corte Costituzionale in ordine all’elusione manifesta di un principio costituzionale, questa Confederazione propone **due correzioni di fondo** al quadro normativo sul punto: 1) la limitazione degli incarichi a dirigenti non di carriera all’ **8% della dotazione organica** complessiva dei tre ruoli unici, anche in considerazione del fatto che l’estensione del raggio di accertamento dei profili professionali della dirigenza pubblica risulta fortemente allargato all’intero parterre di quelli presenti nella banca dati dei dirigenti pubblici che il Dipartimento delle funzione pubblica deve predisporre per la gestione dei ruoli unici; 2) la previsione in ciascuna amministrazione pubblica di una **quota minima di incarichi dirigenziali** che richiedano prevalenti requisiti di imparzialità nelle scelte e le cui funzioni siano a rischio di fenomeni corruttivi, **da assegnare esclusivamente ai dirigenti di carriera**. In altri termini, si propone, a salvaguardia dell’imparzialità e dell’integrità delle pubbliche amministrazioni, una misura esattamente all’opposto della prassi - istauratasi da 20 anni - di collocare negli uffici dirigenziali dove si gestiscono contratti d’appalto o attività a forte impatto autorizzatorio/finanziario dirigenti a tempo determinato prescelti dai vertici politici di turno.*

6) Responsabilità gestionali del dirigente pubblico

L’articolo 11 dello schema di decreto legislativo apporta una significativa modifica al regime delle prerogative e responsabilità dei dirigenti pubblici, nell’ambito del principio di distinzione tra la funzione di indirizzo e quella di gestione contenuto nell’art. 4 del decreto legislativo n. 165 dell’anno 2001. Con una disposizione dal contenuto molto dubbio viene specificato, in margine a tale noto principio, che “**i dirigenti sono titolari in**

via esclusiva della responsabilità amministrativo-contabile". Sembra così volersi affermare che solo il personale con qualifica dirigenziale è giudicabile dalla Corte dei conti nell'evenienza di danno erariale, implicitamente esimendo dalla responsabilità amministrativa coloro che, tramite atti di indirizzo politico-amministrativo, possano aver indotto – e di fatto obbligato, alla luce della sussistente responsabilità dirigenziale per inosservanza di direttive ex art. 21 del d.lgs. 165/2001 – il dirigente ad adottare atti illegittimi. Riteniamo questa previsione una comoda e ingiusta **immunità** che la cattiva politica otterrebbe a scapito della dirigenza. Osserviamo, peraltro, che il tenore delle due delineate modifiche – la prima relativa all'art. 16, c. 1, lett. d) del d.lgs. 165/2001 e concernente la responsabilità dei preposti a incarichi dirigenziali generali, la seconda relativa all'art. 17, c. 1 dello stesso decreto e concernente la responsabilità dei preposti a incarichi dirigenziali ordinari – sembra far propendere per un involontario scambio materiale tra le due in quanto appare logico che gli atti di indirizzo dell'organo di vertice politico siano destinati al dirigente generale e non viceversa.

Il contenuto della disposizione, ad ogni modo, presenta un ulteriore elemento di ambiguità, in quanto potrebbe essere interpretato come esimente per il personale non dirigenziale assegnato agli uffici e della cui collaborazione il dirigente non può evidentemente fare a meno. Se fosse questo l'intento del legislatore delegato, il provvedimento sarebbe in palese contrasto con uno dei principi fondamentali dell'ordinamento del lavoro pubblico e con la stessa Carta Costituzionale (art. 28).

*A ben vedere, non era necessaria un'esplicita chiamata di responsabilità della figura dirigenziale che è competente per legge ad adottare gli atti di gestione e, per ciò stesso, responsabile degli stessi. Peraltro, già l'art. 1, c. 3-ter della legge 20/1994 offre ai titolari del vertice politico ampia immunità dalla responsabilità per danno erariale. Tuttavia quella locuzione "in via esclusiva" mette in condizione qualunque vertice politico di emanare **anche direttive palesemente irrealizzabili in un quadro di legalità**, ma che il dirigente – magari a tempo determinato – sia costretto ad applicare per non incorrere nell'altra responsabilità di omessa attuazione delle direttive politiche. Questa Confederazione ritiene pertanto necessario **espungere la suddetta locuzione "in via esclusiva"**, in quanto superflua e tendenziosa.*