



Associazione
Nuova Etica Pubblica

*Alla cortese attenzione del sig. Capo di Gabinetto del Ministro
per la Pubblica Amministrazione
Dr. Sergio Ferdinandi*

Proposte dell'Associazione in ordine al regime della dirigenza pubblica e al sistema di valutazione.

Il quadro regolativo del pubblico impiego, al giro di oltre vent'anni dalla cosiddetta privatizzazione, sostanzialmente "tiene", soprattutto con riferimento al ruolo partecipativo del sindacato nell'ambito della contrattazione collettiva. Rimangono carenti e irrisolti, tuttavia, alcuni snodi fondamentali attinenti all'organizzazione generale delle pubbliche amministrazioni e alla qualità dei servizi pubblici. Fra le carenze, vanno annoverate due materie sulle quali il sistema complessivo manifesta un'intrinseca debolezza: il regime della dirigenza e il sistema della valutazione.

Sulla dirigenza, continua da due decenni il confronto fra due scuole di pensiero: quella della "stabilità" e quella della "fiduciarità". La prima scuola poggia su un pensiero antico che predica la stabilità della funzione ed ha salde radici teoriche che risalgono addirittura al pensiero di Marco Minghetti nell'800, ma, soprattutto e più di recente, vanno da Massimo Severo Giannini fino a Sabino Cassese, che ha invitato di recente il Governo ad "abolire lo *spoils system* all'italiana" "male che corrode la pubblica amministrazione". Noi propendiamo per un ruolo dirigenziale stabile, contro qualunque forma di precarizzazione e di "fiduciarità" del rapporto dei dirigenti pubblici (statali e non), inesistente in tutti i Paesi occidentali avanzati, Stati Uniti compresi (dove lo *spoils system* è previsto solo per i vertici delle Amministrazioni, con atto di consenso del Senato). Soprattutto, la stabilità della funzione è sancita dai principi contenuti agli articoli 97 e 98 della Costituzione, che legano la funzione dirigenziale pubblica all'attuazione delle leggi e al servizio alla Nazione (intesa come interessi generali sanciti con regole legali e non di parte politica).

La salvaguardia del principio della stabilità della dirigenza deve essere secondo noi coniugata col principio del buon andamento della qualità dei servizi pubblici operando con decisione sui sistemi di valutazione. Abbondano nella legislazione dei passati 30 anni le enunciazioni di principio e i criteri da adottare per valutare politiche pubbliche, amministrazioni e dipendenti; ma non è mai stato costituito un presidio istituzionale che regoli, coordini e sovrintenda i processi di valutazione, in posizione INDIPENDENTE dalla politica "di parte" e dalle stesse amministrazioni valutate. La valutazione, rimessa

alla solitaria gestione delle singole amministrazioni, soffre di un'inevitabile tendenza all'autoreferenzialità e alla "tutela generalizzata", che si traduce nel noto fenomeno delle "valutazioni a pioggia".

Proponiamo, pertanto, l'introduzione di alcuni principi di massima molto chiari, da proporre al Parlamento e da tradurre in seguito in regole attuative circostanziate, basate tuttavia sull'univocità e chiarezza di principi generali contenuti in una legge delega.

SULLA DIRIGENZA

- Abolire il sistema degli incarichi a tempo determinato e prevedere la forma di incarichi a tempo indeterminato, revocabili a fronte di performance non adeguate agli obiettivi assegnati e/o a inosservanza delle direttive generali determinate, oppure in relazione ad esigenze organizzative; legare, in altri termini, la revoca degli incarichi non a scadenze temporali predeterminate, ma, più coerentemente alle ragioni di carattere organizzativo e a un efficiente ed effettivo sistema annuale di valutazione differenziata delle *performance* individuali;
- legare la funzione e il ruolo del dirigente pubblico all'attuazione delle leggi e dei regolamenti con i connessi poteri che queste conferiscono;
- collegare il ruolo e le funzioni svolte dalla dirigenza alla materia dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Il decreto legislativo n. 165/2001 e l'orientamento costante della Corte costituzionale rimettono la materia organizzativa alla sola regolazione della legge e dei conseguenti regolamenti e atti deliberativi e dispositivi. Ne discendono di conseguenza due proposizioni: a) la gestione legale della dirigenza pubblica deve essere coerentemente legata a tale contesto generale, attribuendo la giurisdizione dei rapporti di lavoro ai TAR e al Consiglio di Stato; b) in particolare, l'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale deve avere valore di atto di diritto pubblico, con analogia e corrispondente conseguenza sul piano della giurisdizione.

SUI SISTEMI DI VALUTAZIONE

La legislazione oggi vigente ha già diffusamente delineato i principi della valutazione (in particolare il decreto legislativo n. 150/2009) ed il loro collegamento STRETTO con il sistema del "bilancio per missione e programmi" (mutuato dalla LOLF francese e introdotto nel nostro ordinamento dalla legge n. 196/2009 con relative recenti integrazioni e modifiche, in particolare al D.P.R. n. 105/2016). Ciò che rende debole ed erratico l'intero sistema di regole è la mancanza di un organo, indipendente dall'amministrazione "attiva" ma collegato con il Parlamento nelle sue fondamentali funzioni di vigilanza sull'intero sistema amministrativo della Repubblica. Né la configurazione attuale degli Organismi Indipendenti di Valutazione garantisce (contrariamente alla loro denominazione) un ruolo di effettiva terzietà rispetto agli Organi di vertice politico-amministrativi, che ne designano i componenti e ne retribuiscono le prestazioni.

Si propone pertanto:

- La previsione in legge delega di un'AUTORITÀ INDIPENDENTE PER LA VALUTAZIONE (intesa nelle sue tre forme classiche di: **a**) valutazione delle politiche pubbliche; **b**) valutazione delle

performance delle singole amministrazioni; **c)** valutazione delle performance individuali della dirigenza pubblica), che tragga forza e legittimazione direttamente dalla funzione di vigilanza generale del Parlamento;

- Il conferimento a tale Autorità delle funzioni di impulso e collaborazione verso le Amministrazioni pubbliche per l'adozione di sistemi di valutazione autonomi ma legati a un filo comune rappresentato da criteri generali dettati dall'Autorità stessa;
- L'utilizzo degli Organismi autonomi di valutazione come organi decentrati dell'Autorità generale di valutazione, unica titolata a sceglierne i componenti e a retribuirne le prestazioni;
- Il reperimento delle risorse finanziarie a disposizione dell'Autorità dai fondi attualmente utilizzati dalle amministrazioni pubbliche per retribuire i servizi degli OOIIVV;
- Idonei principi di delega al legislatore governativo - improntati a criteri di condivisione, non solo politica bipartisan, ma estesa anche a tutte le compagini rappresentative del mondo pubblico - delle regole da adottare per l'attuazione dei principi generali.

E' opportuno qui ricordare che la riforma dei sistemi di valutazione delle agenzie federali – introdotta negli Stati Uniti con il GPRA (Government Performance and Result Act, cosiddetta legge "Gore-Clinton" dell'ormai lontano anno 1993) - fu gestita ed attuata nel corso dei successivi otto-dieci anni con metodo politicamente condiviso dalle amministrazioni via via susseguitesi e con l'azione costante di supporto del GAO (Government Accountability Office), l'Autorità indipendente del Congresso di colà. In altri termini, il legislatore nazionale deve essere capace di dettare principi chiari e condivisi, che costituiscano il supporto valido delle successive azioni di attuazione di quei principi. Altrimenti ogni regola viene scritta sull'acqua.

Roma, 13 settembre 2018