



CONFEDERAZIONE
GENERALE
ITALIANA
DEL LAVORO

SENATO DELLA REPUBBLICA

AUDIZIONE

*Disciplina della dirigenza della Repubblica
- Atto del Governo n. 328 -*

Roma, 28 settembre 2016 ore 15,30

NOTE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO SULLA DISCIPLINA DELLA DIRIGENZA DELLA REPUBBLICA (A.G. 328)

Si tratta di un provvedimento delegato sulla base delle disposizioni di delega contenute nell'art.11 della Legge 124/2015.

I principi di delega costituiscono il riferimento nell'ambito del quale valutare gli esiti del provvedimento delegato.

A) SCENARIO

Nonostante la Rubrica non si tratta di un provvedimento che stabilisce la nuova disciplina della dirigenza della Repubblica .

Sono infatti escluse alcune tipologie dirigenziali e sono all'interno del provvedimento previste alcune normative diversificate in relazione alle amministrazioni presso le quali attualmente sono attivi incarichi dirigenziali.

Per memoria l'art. 11 della Legge 124/2015 titolava "Dirigenza Pubblica" e non "Dirigenza della Repubblica".

Le esclusioni dovrebbero far riflettere sulla nuova denominazione.

Risultano escluse sia la dirigenza scolastica che quella medica, veterinaria, sanitaria del SSN.

Rimangono disciplinate secondo la normativa vigente la carriera diplomatica e quella prefettizia, oltre che quella del comparto sicurezza e forze armate.

In sostanza secondo il rapporto 2016 sul Lavoro Pubblico della Corte dei Conti rientrano nell'ambito di applicazione dello schema di decreto **35.639** Dirigenti, mentre gli esclusi sono **172.589** oltre che i **3.492** dirigenti delle Regioni a Statuto Speciale e delle province autonome che non sembrano essere interessati dal processo di riforma.

Si prevede poi all'interno dello schema una diversa normativa relativa alla durata

della proroga degli incarichi di direttore degli istituti e luoghi di cultura statali conferiti a seguito delle procedure di selezione pubblica internazionale (4 anni invece di 2).

Nonchè una peculiare disciplina per i Segretari Comunali il cui ruolo viene soppresso.

B) L'IMPIANTO: IL MERCATO DELLA DIRIGENZA

Il sistema della dirigenza pubblica come configurato nello schema del decreto rappresenta il superamento dell'attuale sistema, valido solo per la dirigenza delle amministrazioni centrali, rappresentato dalla "gabbie" costituite dai distinti ruoli di ministeri, enti, agenzie, nei quali si suddividono i dirigenti.

All'unificazione del ruolo delle amministrazioni centrali, si aggiunge con lo schema di decreto quello delle regioni e quello degli enti locali.

I 3 Ruoli Unici e la "scambiabilità" tra di essi configurano uno "spazio unico" della dirigenza normata dal decreto. Questo è sicuramente un punto da apprezzare in quanto permette una circolarità delle esperienze e sostanzialmente la fine della rigidità di scelta e di collocazione che oggi caratterizza, dopo la riforma Frattini, la dirigenza pubblica centrale.

Ma le modalità con le quali si costruisce questo nuovo contenitore, il superamento delle due fasce dirigenziali per le amministrazioni centrali, il sistema di valutazione "residuale" e il meccanismo degli incarichi dirigenziali determinano da un lato una sorta di "mercato frenetico" di dirigenti che si possono spostare indifferentemente tra tutte le amministrazioni, a prescindere dalle peculiarità organizzative, istituzionali e professionali, per le quali ha validità il decreto, ma dall'altro una sorta di deresponsabilizzazione delle stesse amministrazioni.

Non viene meno anche in questo caso una idea di uniformismo delle amministrazioni pubbliche ed una sorta di indifferenza rispetto alle diverse funzioni

delle amministrazioni e conseguentemente alle diverse professionalità delle quali le amministrazioni hanno bisogno.

In tale senso i 3 ruoli rappresentano "contenitori" specifici, ma la loro distinzione viene superata da quanto affermato nello stesso schema laddove si afferma, in attuazione della legge delega, che "ogni dirigente iscritto nei ruoli e in possesso dei requisiti può ricoprire qualsiasi incarico dirigenziale" (Art.2 comma 1 lettera a), nonché dalla circolarità degli interpelli con la partecipazione a procedure comparative che i dirigenti privi di incarico debbono svolgere ogni anno (almeno 5) per poter avere il nuovo incarico.

Se il criterio del superamento delle gabbie delle amministrazioni centrali è positivo, problemi di carattere "istituzionale" "gestionale" esistono per il ruolo delle regioni e degli enti locali.

Si tratta in questo caso di amministrazioni "distinte" dotate ognuna di autonomia organizzativa e nel caso delle regioni potestà legislativa e, in questo ultimo caso, con diversi ordinamenti e regolamentazioni definite legittimamente sulla base delle leggi regionali che definiscono altresì diverse modalità di conferimento degli incarichi.

In sostanza qui viene avanti un problema di legittimità costituzionale laddove questa norma generale (peraltro delegata) interviene su materie di diretta ed esclusiva competenza delle amministrazioni regionali e sulla base di norma generale degli enti locali.

Ma le modalità adottate per il "superamento delle gabbie" avvengono nell'indifferenza tra le peculiarità delle amministrazioni.

Il complicato meccanismo di conferimento degli incarichi rischia di determinare appunto un "mercato frenetico" che mette in discussione la continuità dell'agire amministrativo, pregiudicando l'attività delle amministrazioni, che nello stesso tempo vengono deresponsabilizzate nel loro interesse ad avere anche tramite la dirigenza la continuità amministrativa.

Ma il superamento “delle gabbie”, il superamento delle 2 fasce e l'allargamento del bacino dal quale le amministrazioni possono conferire gli incarichi, non dovrebbe portare o almeno dovrebbe fortemente limitare la possibilità di “incarichi dall'esterno”, limitandone sia la portata, sia la possibilità di ricorrervi.

Il decreto invece prevede che il ricorso all'esterno è possibile “per i posti non assegnati con i concorsi o le procedure di conferimento degli incarichi”.

Nulla peraltro si dice sulla possibilità di ricorrere all'esterno quando vi siano dirigenti privi di incarico.

Nonostante la nuova platea della dirigenza dei 3 Ruoli (circa 36.000 unità) che costituiscono il nuovo contenitore, rimangono ferme le precedenti percentuali di possibile accesso dall'esterno (8%;10%) e anche quella del 30% per i dirigenti di comuni, città metropolitane ed enti di area vasta. Viene altresì aumentata la percentuale per gli accessi dall'esterno della dirigenza degli enti di ricerca purché si utilizzino ricercatori o tecnologi, sia i requisiti previsti per poter ricorrere alla dirigenza esterna.

In sostanza nonostante aumenti la “possibilità di scelta” si continua a mantenere le stesse opzioni di accesso dall'esterno, con un evidente incremento dei costi.

Per giunta la norma che le amministrazioni possono ricorrere alla dirigenza esterna nelle percentuali previste “per gli incarichi non assegnati attraverso i concorsi e le altre procedure”.

Sembrerebbe che le amministrazioni possano decidere, prima di ricorrere alle procedure tra gli appartenenti ai Ruoli che vi possano essere incarichi programmaticamente conferiti ad esterni, senza alcuna verifica sulla sussistenza di figure dirigenziali adeguate e che presentano interpellò per gli incarichi da conferire.

E' evidente che l'allargamento del bacino, il superamento delle 2 fasce per le amministrazioni centrali e il passaggio dal dirigente della Regione e del Comune a quello del Ruolo delle Regioni e degli Enti locali, reclama la definizione di regole

stringenti, trasparenti, controllabili e a chiari strumenti di valutazione con i quali provvedere all'affidamento degli incarichi e alla loro revoca.

Si tratta di un tema molto delicato dal punto di vista anche costituzionale.

Vengono previste 3 Commissioni che presiedono i diversi ruoli e definiscono regole generali.

Le singole amministrazioni a loro volta definiscono regole e parametri specifici in base ai quali conferire gli incarichi con procedure comparative e in base ai quali valutare ex post l'operato dei dirigenti.

Le 3 Commissioni, fra i tanti e minuziosi compiti affidati loro, valutano poi la rispondenza dei criteri specifici alle regole generali, oltre che adempiere ad altre importantissime funzioni tra le quali le rose di candidati per gli incarichi dirigenziali generali.

La composizione delle Commissioni non è compatibile con i delicati incarichi che la parte "stabile" delle Commissioni ricopre.

Ma la genericità delle regole, l'assenza di sedi di contraddittorio, e lo stesso meccanismo giuridico-economico della disciplina degli incarichi, che ad esempio escludono che il dirigente valutato positivamente possa continuare ad agire in continuità, rischiano di determinare una assoluta discrezionalità da parte delle stesse amministrazioni già sanzionata in numerosi interventi della Corte Costituzionale.

Il dirigente non deve essere "sensibile agli indirizzi politici", deve invece essere in grado di gestire "la macchina" affidatagli in modo trasparente in piena uguaglianza di diritti e doveri ed in modo efficiente, evitando che il giudizio "politico" divenga anche giudizio "sull'amministrazione". Su tale attività deve essere valutato.

C) L'ACCESSO

Il corso concorso che sembra avere un favore nell'accesso e lo stesso concorso vengono indicati come gli strumenti per l'accesso.

Si tratta di una importante innovazione anche se seguono quelle già precedentemente introdotte, poco sperimentate e soprattutto mai valutate appieno.

Scuola Nazionale di Amministrazione

Viene anche riformata per la quarta volta la Scuola della Pubblica Amministrazione, rinnovandone gli organi.

La riforma, pur comprensibile in ragione delle complesse funzioni assegnate alla Scuola, anche nei confronti delle Regioni e degli Enti locali, andrebbe inquadrata in un'ottica di efficientamento del funzionamento della struttura e, insieme, di miglioramento della qualità del reclutamento e della formazione della dirigenza e del personale delle aree.

E' necessario conservare al rango di fonte primaria i suoi molteplici compiti (che, invece, con questo decreto rientrerebbero tra le materie oggetto di regolamento) e consolidarne la portata affinché la SNA diventi il principale motore della formazione manageriale e professionale per il pubblico impiego.

Anche in tema di accesso è prevista una procedura talmente farraginoso da metterne in discussione l'effettività.

Per quanto riguarda il corso-concorso, il futuro accesso è subordinato al possesso dei requisiti già previsti (laurea specialistica o da vecchio ordinamento). Si aggiunge l'anno del corso concorso e per i vincitori l'immissione in ruolo come funzionari per 3 anni (riducibile ad 1 a discrezione delle singole amministrazioni).

A conclusione del periodo di funzionariato una valutazione da parte della stessa amministrazione che, se positiva, porta al conferimento di incarico a tempo indeterminato della durata di 4 anni con la conseguente iscrizione al rispettivo Ruolo. Mentre in caso di valutazione sufficiente, ma non fino al punto da trasformare il concorrente in vincitore, ad un contratto a tempo indeterminato come funzionario.

La valutazione di sufficiente, ma non fino al punto da determinare il conferimento dell'incarico viene impropriamente equiparata ad una valutazione negativa.

In sostanza 4 anni di "prova" per accedere ad un contratto "a tempo indeterminato" con un incarico di durata 4 anni (+ possibili 2).

Mentre in caso di valutazione sufficiente e/o negativa (?) ad un contratto a tempo indeterminato come funzionario.

Con lo strumento del concorso, bandito per assunzioni a tempo determinato si arriva per i vincitori al conferimento di un contratto a tempo determinato della durata di 4 anni con possibile trasformazione a tempo indeterminato sempre della durata di 4 anni. I vincitori debbono seguire un ciclo di formazione e dopo i primi 3 anni vengono sottoposti ad un esame di conferma. Il superamento dell'esame porta all'assunzione a tempo indeterminato ed al conferimento di incarico con la relativa iscrizione nei Ruoli.

Anche in questo caso da un lato "si scommette" soprattutto per quanto riguarda l'accesso dei "giovani" sul corso concorso, mentre dall'altro il favor effettivo sembra andare ai vincitori di concorso (3 anni di funzionario; che precedono un incarico di 4 anni; ovvero subito un incarico sia pure con esame di conferma dopo 3 anni).

D) IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI E IL RUOLO DELLE COMMISSIONI.

Per ciascuno dei 3 ruoli è prevista una Commissione composta da 7 "membri" dei quali 4 comuni a i 3 ruoli ; 2 diversi per ogni ruolo ed 1 particolare per i Ruoli Regionali.

La composizione delle Commissioni non rispetta i principi contenuti nella Delega.

L'autorevolezza delle Commissioni nella loro composizione alla quale vengono affidati importanti e numerosi compiti, si "scontra" con l'inesistenza di mezzi, strumenti e risorse umane e materiali che ne dovrebbero supportare il funzionamento gravoso per i compiti che sono in carico alle stesse Commissioni e per l'attività dei componenti già gravati da altre delicatissime responsabilità.

Per giunta mentre la legge delega prevedeva che solo la gestione "tecnica" dovesse far capo al Dipartimento della Funzione Pubblica, delegando la gestione del Ruolo della dirigenza regionale e della dirigenza delle autonomie Locali alla previa intesa rispettivamente in sede di Conferenza Permanente Stato/Regioni e presso la Conferenza Stato/città, lo schema di decreto istituisce e definisce la gestione presso a cura dello stesso con l'utilizzo delle proprie risorse umane, finanziarie e strumentali.

I compiti affidati alle Commissioni sono molteplici.

Vanno tra l'altro dal prevedere indirizzi e criteri (per conferimento e revoca degli incarichi), alla verifica della loro attuazione, alla formulazione di rose per i posti considerati di dirigenza generale nonché alla nomina delle commissioni per la valutazione e la conferma negli accessi. In sostanza sono tali e tanti da postulare una struttura "stabile" che invece non è prevista dal decreto.

In tal modo si rischia che la terzietà delle Commissioni venga messa in discussione nell'operato concreto dalla titolarità da parte delle singole amministrazioni della definizione di criteri specifici per il conferimento di incarichi.

Occorre in sostanza far sì che le Commissioni abbiano strumenti e assetti tali da renderne possibile il funzionamento "ordinario".

Per il conferimento degli incarichi nella legge delega si afferma come si debba sempre seguire la "procedura comparativa". Così non è nella maggior parte dei casi (incarichi dirigenziali dopo il funzionariato per gli accessi con corso concorso; incarichi per gli accessi post concorso;

ricollocazione dei dirigenti privi di incarico dopo 1 anno per gli iscritti al ruolo delle amministrazioni statali e dopo 2 anni per tutti gli altri.; regime di proroga).

Gli incarichi "a tempo indeterminato" degli iscritti ai Ruoli hanno sempre la durata di 4 anni (con possibile proroga di 2 in caso di valutazione positiva). Alla scadenza i contratti vengono "automaticamente" risolti e a quel punto tutti sono privi di incarico, a prescindere dalla valutazione che le amministrazioni forniranno

relativamente all'operato della dirigenza. .

La valutazione da parte delle amministrazioni ha solo le finalità curriculari necessarie per il dirigente che partecipa alla procedura comparativa.

In nessun caso, ad eccezione della opzione "proroga" la valutazione positiva viene considerata requisito necessario per assicurare la continuità dell'opera del dirigente.

In sostanza manca l'istituto della conferma motivata dell'incarico.

E' evidente come il principio della sostanziale "inamovibilità" non può essere superato dal principio diametralmente opposto, in base al quale l'amministrazione si deve privare dell'apporto ritenuto indispensabile del dirigente valutato positivamente.

La durata dell'incarico stabilita in modo omogeneo per tutta la dirigenza, sembra essere smentita per le autonomie locali per le quali viene esplicitamente prevista la vigenza dell'art.110 del TUEL.

Si afferma nel TUEL che gli incarichi dirigenziali non possono avere una durata superiore a quella del Sindaco e/o del Presidente della provincia. Rispetto a tale previsione la norma relativa alla durata di 4 anni + possibili 2 contrasta con questa misura.

Per avere un nuovo incarico il dirigente, privo così di incarico, deve partecipare ad almeno 5 procedure bandite ogni anno dalle amministrazioni.

Il suo trattamento economico nel momento in cui risulta privo di incarico è a cura dell'ultima amministrazione che però riceve e valuta le domande di interpello per l'incarico che si sarebbe liberato nonostante la stessa amministrazione continui a retribuire il dirigente. La conseguenza è che a carico di quella amministrazione rischia di esservi non solo un pesante aggravio di spesa con evidenti profili di carattere economico che potrebbero portare al rallentamento della decisione con la conseguente "scopertura" della funzione alla quale si riferisce l'incarico dirigenziale messo a concorso, ma è da verificare la possibilità che la stessa amministrazione

possa porre “ad interpello” un posto che nei fatti non risulta vacante.

I vincitori sono definiti sulla base dei criteri stabiliti dalle singole amministrazioni in coerenza con i criteri generali definiti dalle Commissioni dei Ruoli.

Alle procedure comparative partecipano anche i dirigenti che hanno svolto lo stesso incarico, a parità di condizioni con i dirigenti che presentano interpello.

In sostanza anche in questo modo si interrompe un circolo “virtuoso” per le amministrazioni con il quale si può recuperare la relazione tra professionalità espressa, incarico svolto e sua valutazione e continuità.

Il paradosso è che questo circuito esiste solo per il regime della possibile proroga. Possibile, ma non obbligata anche in presenza di una valutazione positiva dell'incarico svolto.

In sostanza la valutazione positiva e l'apprezzamento del merito costituisce solo titolo valido per l'interpello e per la eventuale proroga biennale dell'incarico e non per il conferimento di un nuovo incarico nella stessa amministrazione.

Quindi la stessa amministrazione non può confermare il dirigente nello stesso incarico nonostante abbia investito in risorse e formazione e nonostante una valutazione positiva del lavoro svolto.

Si tratta di una deresponsabilizzazione delle amministrazioni che si dovrebbero assumere la responsabilità dei propri atti.

Nello stesso tempo il meccanismo è tale da rendere forte il sospetto che la discrezionalità possa essere prevalente.

Sembra peraltro una contraddizione con l'affermazione fatta sin dall'inizio sul prevalere del merito nel conferimento. Il merito vale solo nell'interpello e non vi è alcuna distinzione tra il dirigente che ha valutazione positiva nell'incarico espletato ed altri.

In sostanza in presenza di valutazione positiva la proroga non può essere una possibilità, ma un obbligo.

Analogamente la conferma nello stesso incarico non deve essere esclusa sempre in presenza di valutazione positiva.

Solo per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale è assicurata la continuità con gli attuali dirigenti "di prima fascia" nel conferimento dei nuovi incarichi nella misura non inferiore al 30% delle posizioni di livello generale previste nelle amministrazioni che conferiscono gli incarichi. Nulla si dice per gli incarichi attuali di natura "non generale".

Anche in questo caso è completamente assente l'indicazione dei criteri che dovranno essere seguiti.

Si pongono in questo ambito 3 temi:

- a) il diritto all'incarico che non compare nei testi;
- b) l'obbligo di valutazione che costituisce anche contenuto della eventuale conferma;
- c) il tema della continuità della prestazione dirigenziale nella stessa amministrazione.

E) IL RAPPORTO DI LAVORO ED IL TRATTAMENTO ECONOMICO

Il contratto di lavoro è sempre oggetto di cessione ad ogni cambiamento di incarico. Sembrerebbe che questa affermazione si spinga fino al punto di dire che la cessione è "obbligatoria" al momento della scadenza dell'incarico, anche quando il dirigente viene dichiarato in disponibilità e "si mette in caccia" di un nuovo incarico in modo concorrenziale. Se così fosse saremmo nel pieno dell'illegittimità.

La mancata attribuzione dell'incarico, durante il periodo nel quale il dirigente è impegnato nella ricerca di un nuovo incarico, determina poi una riduzione economica a partire dal primo anno. Una perdita retributiva pesante (circa il 50% della retribuzione complessiva che arriva al 75% nel secondo anno), mentre al dirigente viene chiesto di essere presente e di svolgere funzioni di carattere dirigenziale.

Dopo il primo anno per gli iscritti al Ruolo delle amministrazioni statali e dopo il

secondo anno per gli altri (?) è previsto un obbligo di ricollocazione nei posti disponibili e senza procedura comparativa.

In caso di rifiuto vi è la decadenza. Ma la procedura di ricollocazione "obbligatoria" non ha scadenza, determinando in tal modo una sorta di regime speciale "totalmente discrezionale".

Viene data al dirigente la possibilità , in deroga al 2103, di scegliere il sottoinquadramento.

Sul trattamento economico poi vi è un doppio intervento: a) sul rapporto tra futura retribuzione fissa e variabile (50% e 50%; o 40% e 60% rispettivamente per gli incarichi dirigenziali e dirigenziali generali) b) con la previsione il mantenimento tramite i ccnl dei trattamenti economici vigenti per i dirigenti attuali.

Così come viene previsto che i contratti collettivi debbano portare ad una graduale "perequazione" al ribasso dei trattamenti economici di tutta la dirigenza pubblica interessata dal presente decreto.

Avulsa dalla disciplina generale "della funzione" dirigenziale è la norma che prevede che i contratti collettivi destinino almeno il 2% delle "risorse complessivamente destinate al trattamento economico" al dirigente che le distribuisce annualmente a non più del 10% dei dipendenti e/o dei dirigenti.

Si tratta chiaramente di una evidente intrusione nell'ambito contrattuale su un tema "estraneo" che riguarda il trattamento economico dei non dirigenti e dalla definizione confusa ed ambigua.

Una norma da cancellare.

E) LA NUOVA DISCIPLINA DELLA DIRIGENZA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

Vi é innanzitutto un tema di fondo istituzionale . La relazione tra la definizione uniforme della nuova disciplina della dirigenza di cui al decreto legislativo e le singole regolamentazioni. In particolare le diverse regolamentazioni legislative e

statutarie e il tema della relazione tra gli incarichi dirigenziali e le consiliature degli enti locali.

Occorrono sicuramente misure che facciano salve le specifiche regolamentazioni prevedendo un coordinamento.

Vi è poi un tema organizzativo: sia il Ruolo regionale che quello degli enti locali riguarda tutte le regioni e tutti i comuni con dirigenti.

Si determina in tal modo una mobilità o nell'ambito della singola regione, negli enti locali con più dirigenti o tra tutte le regioni, e tutti gli enti locali quindi "immediatamente" nazionale.

Poche sono poi le realtà degli enti locali nelle quali la dirigenza ha numeri tali da rendere possibile le scelte nello stesso Ente e allora anche in questo caso la mobilità sarebbe immediatamente nazionale.

Esiste poi una specifica regolamentazione per un nuovo assetto della dirigenza ed in particolare delle figure apicali, che abbisognano di una specifica regolamentazione e partizione, negli enti locali alle quali vengono attribuite nuove funzioni che non possono che sovrapporsi a quelle attualmente svolte dai Direttori generali nelle realtà che li prevedono. In sostanza non vi può essere duplicazione di ruoli, funzioni e incarichi.

Occorre prevedere la nomina obbligatoria dei dirigenti apicali nelle dotazioni organiche e la efficacia dell'esercizio delle funzioni associate; i limiti per la nomina dei direttori generali e la possibile coesistenza tra direttori generali e figura apicali. E' presente una specifica normativa che riguarda il ruolo dei Segretari comunali con le diverse tipologie che viene soppresso.

Tale normativa è basata da un lato sulla previsione che nei prossimi 3 anni le figure di direzione apicale saranno attribuite alle fasce A e B dei segretari comunali e, previa valutazione, alla fascia C, mentre la continuità lavorativa per gli altri sarà assicurata con il funzionariato per 2 anni.

Infine per i Segretari Comunali, a differenza degli altri dirigenti per i quali vi è un obbligo di ricollocazione sia pur "discrezionale", si prevede che dopo 4 anni di mancanza di incarico vi sia la cancellazione dal Ruolo e la conclusione del rapporto di lavoro.

Si tratta di una evidente disparità di trattamento ingiustificata.

In sintesi, non si nega la positività dei punti "di sistema" apprezzabili nel disegno di riforma, ma le soluzioni adottate, in parte non nel rispetto della legge delega, rischiano di sollevare profili di incostituzionalità, irruzioni nel sistema della contrattazione del rapporto di lavoro, oltre che identificare situazioni di ingestibilità sia per le stesse amministrazioni pubbliche, che per la "terzietà" della stessa dirigenza pubblica presente nello schema di decreto delegato.

Occorre in sostanza un generale ripensamento delle norme.