



Audizione informale
1° Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica
Roma, 10 settembre 2008

Oggetto: Ddl 847 e 746 (produttività lavoro pubblico)

Documentazione

NOTE IN MERITO SU DDL 847 E DDL 746 IN OCCASIONE DELLE AUDIZIONI INFORMALI DI RAPPRESENTANTI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI PRESSO LA 1ª COMMISSIONE (Affari Costituzionali) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA IN DATA 10 SETTEMBRE 2008

Premessa:

Le osservazioni qui proposte hanno come orizzonte di riferimento le concrete esperienze innovative portate avanti nei comuni e nelle province e sono presentate dalla Lega delle Autonomie Locali in piena condivisione con ANDIGEL (Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli Enti Locali), entrambi protagonisti del dibattito inerente alla corretta organizzazione degli enti per un'ottimizzazione della produttività degli stessi.

In linea generale, siamo fermamente convinti che sia sempre più necessario passare da un sistema di obblighi e divieti ad un sistema di premi e sanzioni (meglio ancora se incentivi e disincentivi), favorendo contemporaneamente la stretta connessione tra autonomia e responsabilità, nel rispetto del principio della autonomia degli enti locali e nella prospettiva, che auspichiamo imminente, dell'approvazione di un nuovo Codice delle autonomie e della definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali in attuazione del Titolo V della Costituzione.

Di seguito vengono presentate alcune riflessioni in merito a specifici articoli che compongono il DDL 847.

Art. 2 – Principi e criteri in materia di contrattazione collettiva e integrativa e funzionalità delle amministrazioni pubbliche.

La riforma del sistema della contrattazione collettiva è ormai questione indilazionabile e dovrà riguardare: contratti triennali, riduzione dei comparti, tempi certi e più rapidi nella trattativa, rinnovamento reale dei soggetti trattanti e completo ripensamento della funzione Aran, redistribuzione delle materie di competenza della contrattazione nazionale, con attribuzione di maggiore spazio alla contrattazione decentrata territoriale (e non solo di ente).

Contrattazione e titolarità

Occorre che chi contraatta a qualunque livello, si trovi in una posizione di chiara e forte interlocuzione con le rappresentanze sindacali e in assenza di potenziali conflitti di interesse che ne snaturino la credibilità contrattuale.

Contrattazione nazionale

A livello di contratto nazionale occorre intervenire con decisione e tempestività in primo luogo sull'Aran, che deve tornare ad essere soggetto tecnico, consulente e facilitatore per chi ha la vera titolarità della contrattazione, ovvero chi ha la responsabilità datoriale, senza alcuna commistione di interessi.

A questo proposito il DDL 847 evidenzia giustamente che, per il comparto delle autonomie locali, occorre maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione delle Regioni e degli enti locali, oltreché delle loro associazioni di rappresentanza in sede di contrattazione nazionale.

Per gli enti locali la responsabilità della contrattazione va data agli organismi rappresentativi degli enti datori di lavoro (Lega delle Autonomie, Anci, Upi e Uncem). Perché questo avvenga in modo efficace occorre che tali associazioni acquistino consapevolezza del proprio ruolo in materia di contrattazione collettiva ed escludano immediatamente i potenziali conflitti di interesse o la confusione gestionale, maturando, al tempo stesso, una forte capacità operativa al proprio interno. Occorre evitare, soprattutto, che le associazioni mantengano ruoli di cogestione in enti di rappresentanza di interessi dei lavoratori che saranno poi sottoposti al contratto del comparto di riferimento o che comunque siano poi retribuiti con le risorse di bilancio degli enti stessi¹.

Contrattazione decentrata

Questi stessi principi possono essere applicati a livello decentrato negli enti territoriali. Anche in questo caso il nodo da sciogliere prioritariamente riguarda il potenziale "conflitto di interessi" sul tavolo della contrattazione.

Se infatti si può pensare ai dirigenti come le figure tecniche più adatte a lavorare alla stesura del contratto riguardante gli altri dipendenti non è certo ammissibile che siano sempre gli stessi ad occuparsi anche della propria sfera contrattuale.

A questo proposito è nostra ferma convinzione che i Direttori generali, per il ruolo che rivestono e per il fatto di non essere sottoposti ai contratti collettivi pubblici, siano nelle condizioni ideali per poter svolgere questo compito in maniera efficace, tecnicamente preparata e senza potenziali conflitti di interesse.

E' chiaro che è necessario che il direttore generale possa avvalersi del ruolo e dei titoli necessari per esercitare con professionalità questo compito.

Art. 3 - Principi e criteri di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche.

Si concorda pienamente con la volontà di definire i criteri generali della valutazione del personale e introdurre l'obbligo di predisporre un sistema di indicatori di produttività in ordine alla valutazione del rendimento del personale delle amministrazioni pubbliche, correlati agli obiettivi assegnati e alla pianificazione strategica.

A questo proposito, accogliamo con favore l'idea della costituzione di un organismo collegiale, composto da esperti in materia che accettino di prestare la propria collaborazione a titolo gratuito, con il compito di validare i sistemi di valutazione e monitoraggio a patto che tale organismo non limiti la sua applicazione alle sole amministrazioni centrali (come illustrato alla lettera *d*, art. 3) ma si estenda a tutti gli enti pubblici.

Parallelamente si ritiene eccessivo il tentativo di individuare già a livello legislativo i metodi e le procedure di valutazione (lettera *b*, comma 2, art. 2), che a nostro modo di vedere devono rimanere a carico degli enti stessi, i quali dovranno agire in conformità con quanto disposto dalla legge nazionale, sotto la loro responsabilità ed in piena autonomia decisionale.

Si suggerisce, inoltre, di riflettere sull'opportunità di ampliare i poteri ispettivi dell'ispettorato per la funzione pubblica (lettera *f*, comma 3, art. 3)

¹ Ad esempio organismi quali l'Agenzia dei Segretari Comunali e Provinciali attualmente cogestita e cogovernata sia dai segretari stessi che da una rappresentanza di amministratori, sindaci e presidenti di provincia.

perché si rischia di fare un pericoloso passo indietro, ostacolando almeno in parte il faticoso percorso che ha visto le amministrazioni pubbliche passare dalla cultura dell'obbligo a quella della responsabilità.

Entrando nel merito della valutazione stessa, siamo convinti che essa debba essere distinta in due componenti:

- una valutazione "di sistema" che può coinvolgere gruppi di lavoro, interi settori o enti e che va effettuata su basi oggettive, cioè con obiettivi da raggiungere predefiniti e noti a tutti (pubblicizzati a inizio anno sui siti degli enti) e con elementi di misurazione esplicitati.
- Una valutazione delle prestazioni finalizzata a misurare l'apporto individuale.

Le due componenti richiedono approcci collegati ma, per alcuni aspetti, distinti.

In particolare, per la valutazione di sistema, l'eventuale erogazione del premio deve essere strettamente collegata all'effettivo raggiungimento degli obiettivi senza che vengano qui inseriti elementi di esclusione individuale "a priori" e, a questo proposito, è necessario definire prima gli indicatori misurabili sui quali valutare il risultato. Ovviamente ne consegue che, qualora, come possibile, alcuni obiettivi non vengano realizzati, i fondi ad essi connessi non verranno erogati.

Per la valutazione dell'apporto individuale, anche alla luce dell'esperienza non positiva verificata in gran parte degli enti, va introdotta una percentuale massima di dipendenti che accedono a questo "premio" tale da obbligare a esplicitare l'evidente diversità di apporti dati alla realizzazione delle attività dell'ente (ad esempio non più del 15% dei dipendenti ogni anno).

Art. 4 -Principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità.

Rinnovare e rendere più incisiva la valutazione del personale è possibile e necessario: il raggiungimento dell'obiettivo passa attraverso una più marcata considerazione dei comportamenti dirigenziali, per apprezzare o sanzionare la capacità di risposta rapida e positiva alle esigenze di cittadini e imprese.

La produttività ed efficienza nella PA sono certamente basse nella media ma non sempre. Il vero problema è individuare le sacche di inefficienza, sanzionando e stimolando le organizzazioni poco adeguate, e, contemporaneamente, sostenere l'eccellenza, presente soprattutto negli enti territoriali.

Punto fondamentale è la conferma di margini economici per il miglioramento della produttività che però superino la logica "distributiva" oggi presente nei contratti collettivi per cui prima si definisce l'ammontare del fondo e poi si individuano obiettivi cui legare la distribuzione. La selezione, la valutazione e la gestione improntati al merito e alla trasparenza, con una netta prevalenza dei meccanismi premiali individuali e di gruppo di lavoro sono da sempre scelte portate avanti sia da ANDIGEL che dalla Lega delle Autonomie ma occorre affrontare un confronto molto serrato con il sindacato per vincere la battaglia.

E' indispensabile essere ancora più incisivi nel delimitare le materie oggetto di contrattazione sindacale evitando residue forme confuse di cogestione che sono generate dalla ambiguità delle norme contrattuali, oltre che ovviamente dalla scarsa volontà di applicarle nella loro portata innovativa.

E' da sostenere la rivalutazione del ruolo del dirigente pubblico, con una netta scelta per la mobilità sistematica degli incarichi e per il rafforzamento del peso della retribuzione di risultato rispetto all'esistente.

In particolare occorre che la mobilità all'interno degli enti dei dirigenti sia considerata normale e fisiologica sulla base di reali incarichi dirigenziali a tempo determinato (come già avviene teoricamente per tutti i dirigenti anche assunti a tempo indeterminato) eliminando "clausole di salvaguardia" che rendono vana nei fatti questa possibilità. Occorre che anche la mobilità tra enti sia ancor più incoraggiata non escludendo la possibilità di incentivare uscite dall'ente.

La forte iniezione di trasparenza nella valutazione delle *performances* nel settore pubblico è estremamente importante e sembra condivisibile la pubblicazione costante sui siti delle retribuzioni effettive dei dirigenti degli enti.

Riteniamo inoltre che vadano pubblicati anche gli obiettivi e i relativi indicatori che attestino il raggiungimento degli stessi che annualmente gli enti decidono di attuare e da cui deve dipendere il valore globale del fondo incentivante.

Nella valutazione delle prestazioni del dirigente è altresì importante la valutazione dei comportamenti organizzativi che richiede necessariamente un percorso più discrezionale e che coinvolge aspetti soggettivi del dirigente e dell'ente.

In questo caso, rendere pubblico l'intero percorso e la valutazione delle singole componenti² rischia di porre il dirigente, che per qualche motivo non ha ottenuto una valutazione positiva sul suo operato, in una situazione di "processo pubblico" i cui effetti verrebbero percepiti come molto più "brucianti" e che andrebbero ben oltre le conseguenze economiche o strettamente professionali. Ciò rischia infatti di concentrare l'attenzione e le energie del dirigente, che non abbia ottenuto una valutazione positiva sul tentativo di confutazione della valutazione. Verrebbe quindi limitata notevolmente la possibilità che il processo valutativo si focalizzi sulla individuazione di margini di miglioramento delle capacità dirigenziali e sui percorsi necessari per raggiungere gli obiettivi, rappresentando di fatto il fallimento di un processo virtuoso.

Si tenga inoltre conto che la conoscenza dei valori assoluti delle retribuzioni (che a volte hanno componenti molto "tecniche" e difficilmente comprensibili) dei dirigenti darebbe in modo molto chiaro un segnale dell'effettivo "valore" attribuito al lavoro svolto ed evidenzierebbe in modo concreto quanto il dirigente costi alla collettività. Risulta infatti spesso che componenti molto

² Vedi materie tipo "Capacità di promuovere nella propria struttura un positivo clima gestionale, e di imprimere una valida carica motivazionale nei propri collaboratori" oppure "Propensione a tenere rapporti collaborativi con le altre strutture e a favorire la soluzione di eventuali conflitti sia all'interno che all'esterno" o ancora "Grado di iniziativa personale e di autonomia nell'attuazione degli indirizzi e nel conseguimento degli obiettivi".

significative di alcune retribuzioni dirigenziali siano poco visibili e non appaiano nella retribuzione di risultato³.

Relativamente e quanto espresso nella lettera *d*, comma 2, art.4, siamo convinti che la possibilità di immissioni dall'esterno di personale dirigenziale apicale negli enti locali, applicata da oltre 10 anni, si sia rivelata un'esperienza sostanzialmente positiva che ha introdotto una forte dinamicità e una notevole propensione all'innovazione nella grande maggioranza degli enti dove è stata utilizzata, con effetti positivi e mobilitanti anche per i dirigenti "di ruolo".

Ci sono però alcuni limiti in tale esperienza che possono essere riconosciuti e superati.

Ciò può avvenire sia agendo sui soggetti assunti incaricati temporaneamente sia sull'inquadramento dei dirigenti a tempo indeterminato.

Sui primi (facendo salva l'enorme differenza che esiste tra una assunzione a tempo determinato ed una a tempo indeterminato e che la prima, a parità di professionalità, deve mantenere una maggiore libertà in termini retributivi e di inquadramento) occorre agire con tre interventi:

- ripristinare una percentuale massima di utilizzo di dirigenti a tempo determinato sul totale del personale direttivo (dalla categoria D in su) dipendente dell'ente. La percentuale del 5%, utilizzata per diversi anni, appare una dimensione adeguata.
- Individuare requisiti di base per l'accesso a tali incarichi identici a quelli necessari per concorrere ad analoghe figure a tempo indeterminato (titoli di studio, abilitazioni professionali, esperienze precedenti).
- Favorire la costruzione di ampi elenchi certificati o accreditati (da tenere aggiornati dinamicamente) da organismi terzi cui i responsabili degli enti possano attingere sia per la scelta del nominativo da indicare sia per confrontare il tipo di profilo da individuare sulla base delle esigenze specifiche dell'ente. Tali elenchi non potranno mai tramutarsi un sistema ad "albo" o "agenzia" o "ordine" che escluda indefinitamente dall'accesso figure diverse o in forme di tutela sindacale o retributiva. Soluzioni di questo tipo hanno, infatti, mostrato di contribuire allo sviluppo di corporazioni auto referenziali che, in virtù di successive norme ed interpretazioni, hanno perso sempre più il loro carattere innovativo. Basti pensare a quegli albi che consentono di mantenere in disponibilità le figure dirigenziali iscritte, le quali continuano a percepire retribuzioni comprensive del valore di posizioni e incentivazioni non correlate alla assenza di responsabilità anche per diversi anni. Senza ricordare la propensione di queste categorie ad una forte chiusura ad ingressi dall'esterno e alla autoreferenzialità in termini di formazione e aggiornamento.

Tale sistema permetterebbe di mantenere costantemente aperto l'accesso alla pubblica amministrazione anche a dirigenti e operatori del mercato privato e, se l'esperienza si rivelasse adeguata, anche a favorire percorsi di carriera che

³ Si pensi agli incentivi sui lavori pubblici o in area urbanistica oppure alla compartecipazione dei diritti di segreteria pagati direttamente dai cittadini sugli atti effettuati.

alternino esperienze nel mercato privato e della pubblica amministrazione con reciproco vantaggio.

Ciò però non è sufficiente e le eventuali limitazioni all'accesso dall'esterno non possono essere lette come un ritorno al passato in termini di garanzia di inamovibilità da parte dei dirigenti a tempo indeterminato. Occorre quindi che si migliorino le regole e le opportunità anche per questi ultimi rendendo sempre più cogente il principio per cui, se la qualifica di dirigente e la relativa assunzione sono a tempo indeterminato, l'effettivo incarico dirigenziale e le connesse responsabilità e retribuzioni devono restare temporanee. Occorre perciò:

- rendere molto più pesante in termini di retribuzione la parte di salario accessorio con particolare riferimento alle componenti di posizione e di risultato in modo da arrivare al punto che lo stipendio base garantito al dirigente sia solo di poco superiore alla retribuzione della figura immediatamente inferiore (la categoria D per gli enti locali). E' al contempo necessario ipotizzare il possibile utilizzo del dirigente in posizioni che non prevedono retribuzione di posizione aggiuntiva in quanto la responsabilità assegnata è tale da essere retribuita adeguatamente con lo stipendio base. Occorre infine eliminare ogni "clausola di salvaguardia" che in caso di nuovo incarico dirigenziale di minore responsabilità mantenga la retribuzione di posizione precedente.
- Creare un effettivo mercato della dirigenza (emergenza prioritaria negli enti locali) che permetta agli enti di accedere ad una banca dati sulle figure dirigenziali presenti con una attestazione aggiornata degli incarichi ricoperti e delle valutazioni effettuate in modo da evitare che le potenzialità dei dirigenti a tempo indeterminato e l'effettiva possibilità di nuovi incarichi dirigenziali siano sostanzialmente limitati o addirittura annullati dal fatto che numerosissimi enti del comparto hanno un numero di dirigenti in servizio nell'ente molto esiguo e specializzato per materia.
- Permettere percorsi di formazione intensiva in Italia o all'estero, sempre e comunque certificati e selettivi, durante il percorso di carriera, con l'opportunità di usufruire di periodi sabbatici retribuiti per rendere concreta la possibilità di riqualificazione e aggiornamento tra un incarico e l'altro.

Queste aperture alla crescita professionale, alla mobilità e alla costruzione di un effettivo e plurale "mercato della dirigenza" devono però fare i conti con altri limiti oggi esistenti negli enti locali. Per arrivare a rendere maggiormente coerente il sistema delle autonomie locali con la possibilità per gli amministratori di poter attingere ad un vero mercato della dirigenza occorre valutare se conservare l'obbligatorietà per tutti gli enti di una figura apicale con un ruolo sostanzialmente giuridico-notarile e, per giunta, con una possibilità di individuazione dei soggetti incaricati sostanzialmente chiusa e limitata. La questione non è delle più semplici e tocca aspetti organizzativi, funzionali e di rapporto di lavoro che coinvolgono due figure essenziali per il funzionamento dell'ente locale e della sua amministrazione: il segretario comunale o provinciale e il direttore generale, dove istituito.

L'esperienza di questi anni mostra che la novità rappresentata dall'istituzione del direttore generale ha introdotto significativi contributi sul fronte della gestione e della innovazione. Accanto ad esperienze positive sia dove coesistono le due figure, sia dove il segretario assume le funzioni di direzione generale ve ne sono, però, altre meno significative, laddove una malintesa applicazione dell'autonomia di scelta locale non sempre ha privilegiato soluzioni professionali e organizzative adeguate. La soluzione non è quella di contrapporre figure professionali complementari tra loro.

La questione primaria è invece, più complessivamente, quella di definire una dirigenza nuova per le amministrazioni locali, unitamente ad una forte carica innovativa e all'introduzione e valorizzazione di adeguati sistemi di gestione e controllo interno. Nell'ambito della riorganizzazione che dovrà essere prevista dalla stessa Carta delle autonomie le funzioni di garanzia della distinzione tra indirizzo politico e gestione, nonché della legittimità dell'azione amministrativa, andrebbero previste infatti in capo alla figura del segretario comunale. Le funzioni di gestione attiva e coordinamento, inteso come direzione amministrativa dell'ente, andrebbero invece affidate al direttore generale.

Diversamente, nel caso di cumulo delle due funzioni, non si capirebbe come evitare la palese contraddizione che si creerebbe qualora si prevedessero entrambi le funzioni, di garanzia e di gestione, in capo ad un'unica figura apicale.

E' necessario, in una prospettiva di riforma, riorganizzare la formazione della dirigenza locale nel suo complesso, a partire dall'attuale assetto della Scuola superiore dell'amministrazione locale SSPAL, comprendendo in questa accezione i segretari e gli altri ruoli amministrativi, tecnici e di contabilità, piuttosto che incentrare la necessità di una figura unitaria e di raccordo all'interno dell'Ente locale, sullo status - peraltro molto differenziato - degli attuali segretari e direttori.

Entrambe le figure, poi, dovrebbero essere nominate dal Sindaco o dal Presidente di Provincia all'inizio del proprio mandato ed in piena autonomia, avvalendosi anche dell'auspicata banca dati della dirigenza pubblica sopra citata.

La distinzione dei ruoli semplificherebbe la ricerca delle professionalità adeguate agli obiettivi preposti per entrambe le funzioni e consentirebbe un più agile meccanismo di valutazione delle prestazioni.

Per concludere, infine, ribadiamo l'esigenza di giungere ad una regia unitaria del percorso di formazione di tutta la dirigenza pubblica eliminando enti e realtà che rischiano di disperdere energie e risorse pubbliche in direzioni non chiaramente definite e, a volte, autoreferenziali che limitano lo sviluppo di vere capacità manageriali polivalenti oggi invece molto necessarie. Non è infatti la conoscenza giuridica amministrativa o specialistica la carenza professionale dei dirigenti della pubblica amministrazione, quanto una matura propensione alla managerialità. Nel percorso dovrà essere altresì limitata l'erogazione diretta di percorsi formativi coinvolgendo in modo trasparente e corretto il mercato della formazione che trova esperienze ormai consolidate sia nelle università pubbliche che in quelle private.

L'obiettivo prioritario deve essere di quello poter dotare il paese di dirigenti la cui formazione sia universalmente riconosciuta in quanto autorevole evitando la proliferazione di "albi" ed agenzie che limitano di fatto l'accesso delle migliori energie verso questi ruoli e che invece mantengono in vita garanzie e tutele che non stimolano l'innovazione continua.

Efficacia dell'intervento normativo

Dal punto di vista dell'efficacia dell'intervento legislativo è ottima l'intuizione di permettere una "verifica" e l'eventuale introduzione di correttivi sui decreti legislativi a 24 mesi.

La possibilità di intervenire sulla norma infatti richiede di arrivare alla approvazione delle nuove norme in modo tempestivo perché l'esperienza, soprattutto nel campo della pubblica amministrazione, ha comprovato che aprire lunghi e articolati dibattiti porta al rischio concreto di non giungere in tempo utile alla approvazione delle norme.

Allo stesso modo, l'esperienza dimostra che alcune intuizioni importanti, se tradotte in norma in modo perentorio e obbligatorio senza la dovuta sperimentazione, portano a successivi interventi normativi e circolari "interpretative" che rischiano di compromettere obiettivo ed efficacia dell'intervento⁴.

A questo scopo sarebbe bene ipotizzare, nella legge delega, la possibilità, per il ministro, di autorizzare sperimentazioni di innovazione normativa in deroga alla legge per un massimo di un certo numero di enti, territori e valori economici, limitati e selezionati, per poi, in caso di esito positivo della sperimentazione, tradurre l'innovazione in norma generale in sede di correzione dei decreti legislativi al termine dei 24 mesi, ovvero dichiarare conclusa la sperimentazione con un ritorno alle normative in vigore. Questo aspetto permetterebbe inoltre di evitare un problema già emerso nel recente passato quando una ipotesi di riforma a livello nazionale era palesemente arretrata per alcuni enti e territori innovativi che già erano arrivati molto oltre le soluzioni ipotizzate come "riforma"⁵.

⁴ Valga solo come esempio recente la norma contenuta nel decreto 112 che ha prorogato la validità della carta d'identità sino a 10 anni e che ha portato alla emissione una di circolare interpretativa che ne ha diminuito notevolmente la portata innovativa introducendo un "timbro di convalida" della durata della carta di identità che in molti enti sta portando i cittadini a dover comunque recarsi all'ufficio anagrafe alla scadenza dei 5 anni (proprio ciò che la norma voleva evitare).

⁵ Una situazione di questo tipo si è verificata con la firma del "memorandum" per l'innovazione della pubblica amministrazione tra ministero della funzione pubblica e rappresentanti sindacali. In tale memorandum si evidenziavano passaggi e necessità di contrattazione forse rivoluzionari per alcuni ministeri ma certamente regressivi per molti enti locali innovativi dove agiscono i direttori generali