



Prot. n. 188

Senato della Repubblica
Commissione XI
Audizione informale
Roma – 9 Aprile 2019
Memoria CONFEDIR A.S. 1122

Disegno di Legge “Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica Amministrazione”

La **CONFEDIR** ringrazia il Presidente per l’audizione sul Disegno di Legge “Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione”.

Il 27 giugno 2018 abbiamo dichiarato al Ministro Bongiorno di essere concordi sulla necessità di semplificare norme e procedure della Pubblica Amministrazione per ottimizzare i servizi resi ai cittadini e per combattere la corruzione. **La Confederazione** ha sempre condiviso e sostenuto la proposta di una riforma della Pubblica Amministrazione che le permettesse di competere con i più alti livelli europei. Si rilevano, però, delle criticità sia on ordine al metodo che al merito del disegno di legge.

Sul metodo riteniamo opportuno evidenziare che la Pubblica Amministrazione dal 1979 è stata interessata da ben 22 interventi legislativi di riforma, l’ultimo in ordine di tempo quello Madia che ha prodotto 24 decreti legislativi, più due decaduti, tra cui quello sulla dirigenza.

Da anni la Confederazione, in ultimo nel corso delle audizioni parlamentari sul Ddl Concretezza, ha chiesto ai Ministri della Funzione pubblica di istituire gruppi di lavoro tematici per condividere con le Parti sociali i punti d’intervento nel Pubblico Impiego.

Tale proposta, verbalmente sempre molto apprezzata, è stata sempre disattesa, anche per il provvedimento in esame e sul quale siamo oggi auditi.

Tale richiesta viene oggi reiterata e si spera possa essere attuata nel corso dell’elaborazione dei decreti attuativi.

Dato atto del tempo a disposizione focalizzeremo l'intervento su alcuni punti.

Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali

Premesso che “tutti i dirigenti a tempo indeterminato hanno diritto ad un incarico”, già la Corte Costituzionale, con l'ordinanza del 30 gennaio 2002, ha affermato che la normativa prevede garanzie con riguardo sia al conferimento che alla revoca dell'incarico. La Corte ha altresì ribadito che la “*privatizzazione*” comporta la protezione degli interessi dei dirigenti con la consistenza del diritto soggettivo ed ha sottolineato con le sentenze n. 313 del 1996 e n. 193 del 2002 come sia indispensabile che il regime di diritto privato assicuri, comunque, tutela adeguata dei dirigenti onde garantirne l'imparzialità. Secondo la giurisprudenza la stabilità e l'imparzialità della posizione e della funzione dirigenziale si assicurano con le garanzie sulle procedure di conferimento, conferma e revoca degli incarichi dirigenziali.

Il sistema di affidamento degli incarichi dirigenziali deve essere pertanto procedimentalizzato, sorretto dall'evidenza pubblica e dalla selettività.

Le pubbliche amministrazioni devono pubblicare i posti vacanti, la durata degli incarichi e le relative scadenze.

In merito alla rotazione degli incarichi: la nostra Confederazione è favorevole all'applicazione di tale criterio. E' necessario tener conto che sulla materia incide la normativa anticorruzione. La stessa ANAC si è posta, però, il problema gestionale ed ha riconosciuto che *“la rotazione incontra dei limiti oggettivi, quali l'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Pertanto non si deve dare luogo a misure di rotazione se esse comportano la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico”* (Delibera n. 13 del 4 febbraio 2015).

E' necessario dettare principi che colleghino strettamente la conferma o rotazione degli incarichi ai risultati conseguiti e certificati dai procedimenti di valutazione della performance individuale. Va salvaguardata la durata minima dell'incarico vietando la revoca dell'incarico - in caso di provvedimenti di macro-organizzazione - nei confronti dei titolari di Strutture non riviste dal provvedimento di riorganizzazione o la cui modificazione delle competenze sia di lieve entità.

Dirigenza scolastica

Per quanto concerne il personale dirigente della scuola che ha, all'interno del Pubblico Impiego, una corposa normativa di settore per la gestione del servizio dell'istruzione, quale Confederazione che da anni si occupa di tali problematiche, riteniamo che il Governo debba essere investito della potestà di:

- (accesso) prevedere una nuova sessione riservata per sanare il contenzioso pendente e salvaguardare le presidenze assegnate;
- (merito e valutazione) garantire l'imparzialità nella valutazione armonizzando metodi e criteri il più possibile tra tutte le aree dirigenziali, anche relativamente al trattamento fondamentale e alla retribuzione di posizione e di risultato in base alle fasce di appartenenza, selezionando i valutatori in base proprio al merito e all'anzianità nei pari ruoli ricoperti, bloccando l'attuale portfolio ed eliminando il blocco della facoltà assunzionali, introducendo il middle management, introducendo l'inflazione come parametro minimo da cui partire per gli aumenti stipendiali e realizzando la piena equiparazione della retribuzione di posizione - parte fissa - e dello stipendio tabellare per dirigenti appartenenti alla stessa area;
- (mobilità) predisporre le stesse modalità per i trasferimenti anche per i dirigenti scolastici tra un'area e l'altra;
- (contrattazione) riportare a un leale confronto tra parti sociali e legislatore il momento di disciplina del rapporto di lavoro.

Sistemi di misurazione e valutazione

E' indispensabile che gli obiettivi da assegnare vengano negoziati dai dirigenti interessati con l'Amministrazione. Tale disposizione, di fatto, non è mai stata applicata, talché gli obiettivi del piano performance vengono calati dall'alto senza possibilità di replica.

Il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, attuativo della Legge 4 marzo 2009 n. 15, introduce il concetto di performance nella Pubblica Amministrazione, indica le fasi in cui articolare il ciclo della performance ed individua i meccanismi da attivare per misurare, gestire e valutare la performance di un'amministrazione pubblica.

Secondo il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 le pubbliche amministrazioni devono gestire la propria performance:

- pianificando, ovvero definendo obiettivi strategici ed operativi e collegandoli alle risorse,
- definendo un sistema di misurazione, ovvero individuando gli indicatori per il monitoraggio, gli obiettivi e gli indicatori per la valutazione delle performance dell'organizzazione e del personale;
- monitorando e gestendo i progressi ottenuti misurati attraverso gli indicatori selezionati;
- ponendo in essere azioni correttive per colmare tali scostamenti.

Con la Delibera CIVIT n. 89/2010 (Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* – v. articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150), è stato disposto che ogni amministrazione debba dotarsi di un Sistema di misurazione della *performance* che rispetti alcuni requisiti minimi:

1. chiara definizione degli obiettivi;
2. presenza consistente di indicatori di *outcome* tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su *stakeholder* esterni;
3. specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e *target*;
4. caratterizzazione degli indicatori secondo le schede e i test proposti dalla Commissione (si veda dalla sezione 4.2 in poi);
5. rilevazione effettiva della *performance*, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori.

Inoltre, è necessario acquisire informazioni relative agli obiettivi e monitorare i progressi ottenuti rispetto ai *target* individuati.

In conclusione la vigente disciplina in materia di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche deve prevedere che:

1. gli obiettivi siano predeterminati in modo idoneo e tempestivo;
2. i risultati da perseguire, predeterminati al momento del conferimento dell'incarico dirigenziale siano specifici, misurabili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali (art. 5 del d.l. 06/07/2012, n. 95);
3. sia garantita una compiuta definizione dell'oggetto di valutazione che non può essere il mero rispetto delle norme, ma la capacità manageriale di realizzare gli obiettivi tenendo separati la dimensione individuale della condotta del dirigente dalla dimensione organizzativa.

Si ritiene, infine, necessario porre un maggiore accento sulla necessità di mitigare le differenze tra i diversi sistemi di misurazione e valutazione.

Principio di separazione tra vertice politico ed amministrativo

La Confederazione chiede che l'intervento legislativo garantisca la valorizzazione dei dirigenti pubblici quali *civil servant* protagonisti delle riforme e **una netta separazione tra politica ed amministrazione**. Tale separazione è fondamentale in un paese democratico nel quale vigono i principi fondanti dello Stato di diritto ed in cui la separazione tra poteri è inevitabilmente correlata a quello del funzionamento degli apparati pubblici e della conseguente efficienza.

Da anni denunciavamo **la violazione dell'autonomia della dirigenza gestionale**, il maggior punto di criticità del sistema.

Il Disegno di Legge all'art. 4 si limita a *“confermare il principio di separazione tra vertice politico e amministrativo”*.

Tale assunto è troppo generico, occorre invece che siano declinati i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione affinché il dirigente generale possa espletare la propria attività

in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.).

Delega in materia di contrattazione

Si ravvisa nel 1° comma dell'art. 6 il tentativo di un'ulteriore riduzione degli ambiti della contrattazione collettiva a vantaggio della legge, dopo quelli effettuati dalla legge Brunetta.

Segnaliamo altresì la stagnazione delle trattative per il rinnovo dei contratti delle aree dirigenziali. La politica ha imposto una netta riduzione delle Aree Pubbliche di contrattazione, con un'aggregazione discutibile, che sta creando problemi per la presenza (sia nel comparto che nella dirigenza) di figure analoghe aventi attualmente voci stipendiali diverse.

Il **blocco della contrattazione**, ha sottratto al conto della Pubblica Amministrazione oltre 12 miliardi di euro. Ciò è quanto certificato dalla Ragioneria generale dello Stato nell'Annuario Statistico. Nel 2015, "rispetto al 2009, l'anno in cui la spesa è stata massima, sono stati spesi per il pubblico impiego circa 12,6 miliardi in meno". Un conteggio dal quale sono esclusi i "nuovi enti entrati a far parte della PA", al netto dei quali la riduzione delle spese sarebbe di una decina di miliardi. Si pensi, inoltre, alla perdita di quasi 400.000 posti di lavoro nella PA e dalla persistente presenza di ampie fette di precariato, in ogni comparto pubblico. Le risorse devono essere adeguate anche per assicurare welfare, lavoro agile e previdenza complementare.

La prospettiva riformista deve essere quella delineata dal Consiglio di Stato. Nel parere sullo schema di decreto si legge nella conclusione: *“la Costituzione impone che l'attività della Pubblica Amministrazione si conformi ai principi di imparzialità e buon andamento per consentire che cittadini, utenti e operatori economici possano ricevere prestazioni e servizi di elevato standard quantitativo e qualitativo”* e che *“alla spinta innovativa corrisponda un complesso di regole puntuali e trasparenti in grado di circondare il rapporto dirigenziale di adeguate garanzie”*.

E' auspicabile, dunque, che il processo di riforma della dirigenza, *“di rilevanza nevralgica per il funzionamento dell'intero sistema di diritto amministrativo”* (parere Consiglio di Stato) riparta dai presupposti sopra esplicitati, avendo tra gli obiettivi quello di valorizzare la classe dirigenziale, chiamata a guidare la macchina amministrativa del Paese e, garantendole l'indispensabile autonomia dal potere politico.

Se si guarda alle riforme degli ultimi decenni si scopre che gli interventi riformatori non hanno raggiunto gli obiettivi prefissati, e che spesso sono stati accomunati dall'insuccesso. I motivi che ne hanno decretato il fallimento sono stati diversi, per evitare che ciò si ripeta sarebbe opportuno istituire un osservatorio con il compito di monitorare la riforma.

Nelle diverse fasi è auspicabile un maggiore coinvolgimento delle Parti sociali e del CNEL quale camera di compensazione, così come contemplata dai Padri costituenti.

Si potrebbe ipotizzare l'istituzione di un tavolo tecnico con la Parte Pubblica, l'ARAN e le Parti sociali proprio presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (istituzione rappresentativa per eccellenza) per valutare la puntuale applicazione della riforma, ma anche per individuare le criticità migliorabili con i decreti correttivi.