



Audizione informale Commissione Affari Costituzionali Senato
Valutazioni UIL sullo schema di decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della
Repubblica
a cura dell'Ufficio Politiche Contrattuali Pubblico Impiego Uil
Roma 28.09.2016

Il Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016 ha approvato, in esame preliminare, il decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della Repubblica ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

Il problema di fondo che questa riforma si propone di affrontare è quello di coniugare i requisiti della legalità (tradizionalmente ancorati alla stabilità nel posto dei dirigenti, in modo tale che essi possano opporsi a provvedimenti illegittimi) con i requisiti dell'efficienza e dell'efficacia (che richiedono la possibilità di rimuovere il personale incapace e di premiare chi rende di più).

Il Governo per raggiungere tali obiettivi usa la carta della "competizione", attraverso il superamento dell'incarico fisso e con la creazione di un mercato della dirigenza.

Possiamo, tuttavia, dire, fin dalla premessa, che anche questa volta si è persa l'occasione per innovare un regime che sempre più tende ad eclissare l'organo dirigente alle spalle di quello politico, deresponsabilizzando quest'ultimo. Ma procediamo per punti.

Ebbene la nostra attenzione si è subito rivolta al meccanismo di competizione, su cui si fonda il modello proposto dal decreto, il quale si lega a doppio filo con il sistema della valutazione, che non risulta sostanzialmente modificato rispetto a quanto previsto dalla legge 150/2009, c.d. Brunetta.

La novità sostanziale che si introduce, infatti, riguarda l'istituzione di una Commissione atta a vigilare su tutto il nuovo sistema della dirigenza pubblica. I primi dubbi sorgono, tuttavia, già dalla composizione di quest'ultima. Ci saranno, infatti, tre commissioni (Stato, Regioni, Enti locali) composte da sette persone, di cui cinque alti funzionari dello Stato (il Segretario generale del Consiglio di Stato, il presidente dell'Anac, il Ragioniere generale dello Stato, il Segretario generale del ministero degli Esteri e il Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del ministero dell'Interno).

Innanzitutto non si comprende perché queste figure debbano essere in maggioranza di nomina politica centrale nonostante giudichino anche Regioni ed Enti locali e, in secondo luogo, perché siano state individuate tra pezzi di apparato pubblico non toccato dalla riforma. In ciò si potrebbe

rinvenire una prospettiva di autonomia ed indipendenza dell'autorità, ma così non è perché sarebbe opportuno quanto meno garantire una pari rappresentanza e conoscenza dei diversi livelli amministrativi da valutare. Da verificare, inoltre, se i richiamati membri avranno modo e tempo di dedicarsi in maniera adeguata, visti gli incarichi ricoperti, ad una valutazione di una rilevanza ed incisività non da poco ai fini delle carriere degli interessati. Bisogna considerare, infatti, che gli stessi, come già detto, saranno membri oltre che della commissione nazionale, anche di quella regionale e locale, quindi il carico di lavoro, prevedendo anche l'elevato numero di domande – data l'intercambiabilità delle posizioni - che seguiranno all'indizione dei bandi per le posizioni dirigenziali da assegnare, non sarà da poco. Una tale coincidenza di ruoli non ci sembra una consona garanzia dato il peso che la valutazione avrà sui dirigenti: non solo la conferma nel posto per i due anni successivi ai quattro d'incarico ma anche una parte molto significativa della remunerazione. Il decreto in esame stabilisce che la retribuzione variabile dovrà arrivare almeno al 50%, mentre quella di risultato ad almeno il 30% (60 e 40% per gli incarichi di direzione generale), assorbendo tutti gli aumenti stipendiali futuri, fermo restando comunque il mantenimento del trattamento fondamentale in godimento. Tra parentesi, nel far ciò, si svuota la contrattazione collettiva e si enfatizza al contrario quel salario variabile tagliato sistematicamente nelle leggi di stabilità. Come se già questo non rendesse abbastanza complicate le trattative dei rinnovi contrattuali, il provvedimento detta, inoltre, disposizioni finalizzate ad una graduale convergenza, nell'ambito dei contratti collettivi, del trattamento economico fondamentale di tutti coloro che sono iscritti nei ruoli della dirigenza utilizzando le economie derivanti dalle nuove previsioni.

Tornando al meccanismo di controllo, insomma, rischia di essere flebile ed incapace di incidere sul legame malsano fra politica (soprattutto locale) e amministrazione pubblica, su cui incomberà la scure di una valutazione potenzialmente non oggettiva e difficilmente controllabile dalle Commissioni. A fronte di ciò, l'aumento dei contenziosi appare dietro l'angolo.

Resta poi non minori preoccupazioni il fatto che, nell'integrare i casi di responsabilità dirigenziale del D.lgs. 165/01, si preveda che *“costituiscono mancato raggiungimento degli obiettivi (per i dirigenti): la valutazione negativa della struttura di appartenenza, riscontrabile anche da rilevazioni esterne [...] che abbiano determinato un giudizio negativo dell'utenza sull'operato della pubblica amministrazione e sull'accessibilità ai relativi servizi”*. Ciò vuol dire, in altre parole, che l'utenza esterna e, di fatto, chiunque abbia passato una giornata nera nel tal ufficio, possa esser determinante ai fini del giudizio negativo di un dirigente. Un sì sacrosanto principio del controllo sociale da parte della cittadinanza ma che appare privo di necessarie regole di ingaggio, col pericolo di trasformarsi in una sorta di potenziale gogna mediatica.

Ma non basta! Oltre ai pericoli che si celano dietro a una valutazione così come delineata, vogliamo far suonare un altro campanello d'allarme sotto il profilo della separazione tra dirigenza ed organo politico. L'atto di governo in questione spinge verso un'inesorabile "precarizzazione" della dirigenza e, fondamentale, alla fine del diritto all'incarico e dell'autonomia amministrativa.

La dirigenza si ritroverà costretta a inseguire di volta in volta gli indirizzi politici di quel determinato Governo eletto per cercare di garantirsi il rinnovo del mandato e/o il prossimo incarico presso un'altra amministrazione.

Da questo punto di vista, non è chiaro, infatti, per quale motivo vi debba essere un'obbligatorietà della rotazione di figure altamente professionalizzate, a prescindere sia dai risultati ottenuti sia dal riscontro di effettivi fenomeni di corruzione. L'incarico avrà, come già riportato, una durata quadriennale rinnovabile unicamente per due anni compatibilmente ad una valutazione positiva – motivata - dell'operato di quell'amministrazione. Sarebbe poi da analizzare se tale ricambio sistematico della dirigenza comporti in termini pratici dei benefici al servizio pubblico o, al contrario, rischi di ingenerare confusione nella loro stessa gestione.

Questo sistema di rotazione, inoltre, non sembra in alcun modo disincentivare possibili ingerenze dell'organo politico, anzi semmai il contrario, dato che, proprio per la durata prevista, il mandato dirigenziale potrebbe tendere a legarsi con il rinnovo delle consiliaure.

L'obiettivo evidente è quello di generare un mercato della dirigenza ampio, dove la politica possa pescare una personalità piuttosto che un'altra, in base al profilo più confacente all'indirizzo di quella determinata amministrazione. Il rischio di "precarizzare" ed indebolire una dirigenza già fragile è sotto gli occhi di tutti.

La "lotta" per un posto da dirigente, pur se vincitore di concorso pubblico, assume connotati "darwiniani" e ove, per motivi che nulla hanno a che fare con valutazioni negative, un incarico non dovesse arrivare, ci si avvia verso la strada del licenziamento. I funzionari pubblici, che entreranno nel Ruolo e non riusciranno a ricollocarsi, rimarranno in una sorta di stallo. Questi dovranno partecipare ad almeno cinque interPELLI l'anno e percepiranno nel primo anno il trattamento economico fondamentale mentre nel secondo lo stesso decurtato di un terzo.

È necessario far presente, però, che il trattamento economico di questi dirigenti continuerà a gravare sull'amministrazione che ha conferito loro l'incarico, in quanto titolare del rapporto di lavoro. Pertanto, gli enti si troveranno, costretti dalla rotazione, con molta probabilità a dover retribuire per un periodo sia il nuovo dirigente designato sia il vecchio fino al suo nuovo mandato in carico ad una nuova amministrazione che, così, acquisirà la titolarità del contratto di lavoro.

Il Dipartimento della funzione pubblica può collocare d'ufficio i dirigenti privi di incarico in posti vacanti ma in caso di rifiuto degli stessi consegnerà la decadenza dal Ruolo, salvo la possibilità di

scegliere il sotto-inquadramento. Altro caso, invece, quello del dirigente cui venga revocato l'incarico per inadempienza. Egli si dovrà cercare un nuovo mandato entro un anno per non incorrere nel licenziamento, salvo, anche in questo caso, accettare il demansionamento. Prospettiva che peraltro può esser formulata in qualsiasi momento.

Tutto ciò premesso non ci convince il criterio secondo il quale un cittadino veda scipparsi la qualifica, ottenuta tramite concorso pubblico, per il solo scorrere del tempo utile a ricevere un nuovo mandato. Come ancor più non ci persuade la previsione che consente in tal caso la permanenza del dirigente privo di incarico subordinatamente ad una sua ricollocazione come funzionario. Di fronte al licenziamento, in pratica, il dirigente è messo con le spalle al muro.

È questa la misura che dovrebbe contribuire in maniera sostanziosa ad una riduzione degli esborsi per gli stipendi dei funzionari pubblici, partecipando in maniera consistente al miliardo di risparmi atteso dal decreto sulla dirigenza pubblica. Il decreto, così, rischia di essere una mera operazione di taglio dei costi.

Riteniamo che un modello simile possa ingenerare una questione di legittimità costituzionale o quantomeno violare principi cardine del diritto del lavoro, perché se è pur vero che l'art. 2103 del codice civile non trova nel pubblico impiego l'esatta e coincidente applicazione del settore privato, è altrettanto vero che ciò trova ragione nell'impossibilità per la P.A. di riconoscere in caso di temporanea assegnazione di mansioni superiori l'inquadramento corrispettivo, necessitando tale posizione superiore un apposito bando di concorso. La *ratio* della differente applicazione nel pubblico impiego del portato normativo di cui all'art. 2103 cod. civ. è quindi espressione della diversa natura del reclutamento del personale tra impiego pubblico e privato, che ha la sua discriminante proprio nel concorso bandito dalla Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, per le singole carriere necessarie. Come del resto la mancata applicazione ai dirigenti del 2103 si giustifica nel non ostacolare, con il mantenimento del trattamento economico uscente, un eventuale passaggio del dirigente da un incarico ad un altro.

Tale disapplicazione, perciò, non può sfociare in una decadenza dalla carriera lavorativa guadagnata tramite vittoria di pubblico concorso, special modo se non motivata da inadempienze o negligenze dell'interessato – che ben potrebbe, infatti, anche esser stato riconfermato dopo l'incarico quadriennale e quindi valutato positivamente – bensì giustificata dalla mancata assegnazione di un incarico da parte di una nuova amministrazione, la cui scelta è comunque discrezionale e limitata alle disponibilità delle singole piante organiche. Pertanto, non reputiamo assolutamente legittimo che un vincitore di concorso pubblico per uno specifico profilo si veda costretto, incolpevolmente, a mortificare la propria professionalità, accettando una posizione lavorativa inferiore a quella

acquisita per l'appunto con concorso. Le nuove regole all'orizzonte sembrano svilire, così, un diritto soggettivo garantito costituzionalmente, sostanzialmente azzerandolo.

A rincarare la dose ci sono i nuovi metodi di reclutamento. La previsione, infatti, di corsi-concorsi anche per quei settori che non li prevedevano (Regioni ed Enti locali) non faranno altro che ingrossare le fila dei vincitori di concorso e, di conseguenza, dei dirigenti potenziali precari e/o non utilizzati, mentre non viene fatto alcun cenno del destino delle graduatorie esistenti che scadono il prossimo 31 dicembre. Lo scandalo dei dirigenti senza incarico è un palese esempio di spreco di risorse umane, di professionalità e di denaro pubblico nonché di inefficienza delle Amministrazioni. Proprio il corso-concorso istituzionalizza difatti questo meccanismo di instabilità, in quanto si prevede per i vincitori l'immissione in Ruolo come funzionari per tre anni (riducibile ad uno a discrezione delle singole amministrazioni), a conclusione del quale fa seguito una valutazione da parte della stessa amministrazione che, se positiva, porta al conferimento di un incarico a tempo "indeterminato" in qualità di dirigente (ma per la 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 corsista in vincitore, porta ad un contratto a tempo indeterminato come funzionario. A parte il paradosso che risulta più stabile, quindi, questa seconda prospettiva, non è chiaro perché si debba collocare come funzionario un vincitore di concorso per una posizione differente quale quella dirigenziale. Tutto sembra portare verso riduzioni stipendiali che in alcuni casi divengono l'anticamera del licenziamento o della retrocessione a funzionario.

Il risultato è una dirigenza itinerante e precaria sempre sotto ricatto dell'indirizzo politico, di cui diviene mera esecutrice, con buona pace dell'imparzialità dell'azione amministrativa e della tutela degli interessi dei cittadini. Nel caso della dirigenza locale il problema, poi, diviene ancora più delicato perché lì il rapporto numerico fra politica e dirigenza vede crescere di molto il numeratore, rispetto alle Amministrazioni statali, con una conseguente influenza politica più rilevante. Questa particolarità, insieme alle altre specifiche caratteristiche degli ordinamenti territoriali, dovrebbe, fra l'altro, far riflettere se non sia più realistico prendere atto delle diversità esistenti fra le varie tipologie di Amministrazioni e delle incongruenze che potrebbe portare l'intercambiabilità della dirigenza. Ed anzi proprio sull'istituzione del ruolo unico è doveroso aprire una parentesi, anche questa critica, relativa al fatto che sarà ben prevedibile la presa d'assalto dei posti vacanti da parte di migliaia di domande, data l'intercambiabilità tra amministrazioni nonostante le diverse regolamentazioni (che richiederanno necessariamente un coordinamento).

Non poteva, poi, mancare nel decreto la ciliegina sulla torta: lo *spoil system*! Fattispecie contemplata per gli incarichi super apicali che cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Ulteriore aspetto dolente è quello della de-professionalizzazione della figura dei Segretari di Comuni e Province, di cui vengono disperse nel ruolo unico le competenze professionali specialistiche acquisite sia sul campo sia - per le ultime leve - attraverso anni di formazione mirata. Siamo probabilmente alla conclusione di un ciclo inaugurato con la cd separazione fra politica e amministrazione sulla quale si tentò di costruire, a partire dagli anni novanta, specialmente per gli enti locali, una figura dirigenziale autonoma e competente. La figura del segretario comunale, un forte presidio alla legalità dell'azione amministrativa dell'ente, così sparisce. A sostituirlo arriva il dirigente apicale proveniente dal ruolo unico degli enti locali, con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa.

Suscita scalpore da parte nostra, poi, l'imposizione nei confronti della contrattazione collettiva di destinare una percentuale delle risorse complessivamente destinate al trattamento economico - nella misura del due per cento - ai premi che ciascun dirigente potrà attribuire annualmente a non più di un decimo dei dipendenti. Oltre alla palese "invasione di campo" della norma sul terreno della contrattazione, non si comprende in alcun modo perché si voglia regolare anche il trattamento del personale non dirigente, che non rientra nemmeno tra le competenze dirigenziali.

Segnaliamo, inoltre, l'assenza di una salvaguardia dello status giuridico ed economico dei dirigenti collocati in aspettativa, distacco o fuori ruolo a qualsiasi titolo.

In conclusione, la UIL ritiene che questa riforma non ottemperi ai suoi buoni propositi di legalità ed efficacia/efficienza, anzi peggiori il sistema complessivo perché rischia di consegnarci una dirigenza intimidita dall'insicurezza del proprio mandato.

Una riforma rispondente a propositi di modernizzazione dell'amministrazione pubblica, piuttosto che puntare i riflettori - sul solco della ormai nota criminalizzazione del pubblico impiego - sull'inefficienza della dirigenza, dovrebbe effettivamente consegnare loro poteri autonomi di gestione delle risorse umane e finanziarie.