

RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI E DELLA DIRIGENZA PUBBLICA (Valutazioni e proposte su DDL A.C. 3098 – Audizione del 3 giugno 2015)

La CIDA, rappresentativa della dirigenza e delle alte professionalità operanti nelle Amministrazioni pubbliche e nei diversi settori del privato, esprime il proprio dissenso in ordine ai contenuti del disegno di legge A.C. 3098 presentato dal Governo, approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica e attualmente in discussione alla Camera dei Deputati sulla riforma delle Pubbliche Amministrazioni.

Ancora una volta ci si avvia verso un riordino delle strutture pubbliche del Paese che, da una parte, è carente di una visione di insieme circa il cambiamento necessario per un processo di modernizzazione, dall'altra parte viene presentato inducendo l'idea complessiva che i mali attuali delle Pubbliche Amministrazioni si possano curare rendendo precario e "a termine" il regime della dirigenza pubblica.

Le disposizioni contenute **nell'articolo 9** del disegno di legge, pur nell'intricata congerie di proposizioni, ancora una volta non ispirate ad una modalità chiara e comprensibile a tutti di produzione legislativa, si riducono sostanzialmente a due idee di fondo:

- a) l'istituzione di ruoli unici della dirigenza;
- b) il coinvolgimento di "istituzioni di formazione" private nei fondamentali processi di reclutamento e di formazione della dirigenza pubblica.

Su tutte e due le impostazioni pesa l'assunto ideologico della "sana contaminazione" fra pubblico e privato, che nessuno contesta, a patto che la politica sia in grado di immaginare una "macchina pubblica" capace di esprimere un **profilo originale** di servizio pubblico alla collettività nazionale e al mondo delle imprese, come succede in qualunque altro Paese occidentale avanzato.

Questa Confederazione evidenzia il pericolo di uno smantellamento della dirigenza pubblica di carriera, così come prevista dalla Carta costituzionale. Contrariamente alle dichiarazioni "rassicuranti" del Ministro Madia sul punto, l'istituzione dei ruoli unici della dirigenza – misura in sé condivisibile - così come congegnata, anziché essere la sede dell'incontro tra le esigenze delle Amministrazioni e le competenze dei dirigenti, diventa il luogo dove il dirigente pubblico viene collocato senza alcun incarico e con la prospettiva del licenziamento, senza alcun processo di valutazione preventiva e senza l'indispensabile osmosi tra le competenze dei pubblici dipendenti.

La Confederazione ritiene irrinunciabile pertanto una riscrittura dell'articolo 9 che tenga conto dei seguenti principi direttivi:

1. La classificazione chiara dei ruoli dei dirigenti, prevedendo 2 distinti "contenitori", uno relativo a *ruoli professionali* (medici, dirigenti tecnici, ricercatori) caratterizzati da elevate competenze professionali connesse all'esercizio di dirette responsabilità gestionali e l'altro a *ruoli gestionali* (dirigenti amministrativi e scolastici) caratterizzati dalla *responsabilità della gestione delle risorse umane e strumentali, oltre che da autonomi poteri connessi allo svolgimento delle varie funzioni affidate*.
2. L'istituzione di un'area contrattuale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria in aggiunta alle quattro previste dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

3. Il *diritto del dirigente*, alla scadenza dell'incarico o in caso di decadenza dal medesimo per ristrutturazione dell'amministrazione e in assenza di valutazione gravemente negativa sulle funzioni esercitate, *all'assegnazione di altro incarico dirigenziale* nell'ambito della stessa o di altra amministrazione.
4. L'eliminazione o la drastica diminuzione della facoltà di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato. In presenza dei ruoli unici, è ancor più difficile ipotizzare l'impossibilità di trovare all'interno delle Amministrazioni dirigenti dotati delle competenze necessarie allo svolgimento di particolari funzioni: conseguentemente si deve limitare tale tipo di incarichi *solo ai casi eccezionali di effettiva carenza all'interno del ruolo* di particolari competenze ed esperienze professionali necessarie per l'assolvimento di uno specifico incarico. Altrimenti appare evidente l'intenzione di favorire un rapporto collusivo tra dirigenza e politica, le cui funzioni debbono essere tenute invece completamente separate.

Per quanto riguarda l'**articolo 10** del disegno di legge, così come è stato approvato dal Senato, esso delega il Governo ad adottare dei decreti legislativi volti a *"favorire e semplificare le attività degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), e rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità delle mission di tali Enti"*. Tale norma, pur rappresentando un significativo passo in avanti per la ricerca pubblica, che non riesce a competere efficacemente nei contesti europei e internazionali operando con i tempi e i vincoli delle regole standard della P.A., recepisce solo in parte le proposte innovative contenute nella Risoluzione della VII Commissione del Senato sull'affare Enti di Ricerca e rischia, paradossalmente, di introdurre ulteriori distorsioni nel sistema. Nel momento in cui viene concessa ampia "libertà di manovra" ai vertici degli Enti, fortemente condizionabili dalle contingenze e "sganciati" dalle comunità scientifiche interne, a queste ultime non viene dato alcun riconoscimento dello status e del ruolo che gli compete nell'effettivo governo scientifico dell'Ente, mentre dovrebbe spettare proprio alle comunità scientifiche degli Enti rappresentare il necessario e corretto bilanciamento all'autonomia gestionale dei vertici di nomina politica.

Nel testo approvato dal Senato, infatti, sono stati stralciati *in extremis* elementi essenziali quali la definizione di "elementi di stato giuridico" per i ricercatori e tecnologi (R&T), la "titolarità e portabilità dei propri progetti di ricerca e relativi finanziamenti ad essi correlati" e il "riconoscimento (dei R&T) come autori delle ricerche svolte". Si tratta di punti determinanti, senza i quali viene svilito il ruolo delle comunità scientifiche nella gestione dell'attività di ricerca degli enti, riducendo i R&T a meri esecutori, totalmente subordinati alle scelte organizzative e gestionali dei Presidenti e della Dirigenza Amministrativa (non essendo, come è noto, riconosciuto ai R&T il ruolo di "dirigenza professionale"). Senza una chiara definizione dello stato giuridico dei R&T, si rischia, ancora una volta, che l'attuazione della Carta europea dei ricercatori e la circolarità dei R&T rimangano mere enunciazioni di principio.

Si propone, pertanto, di modificare l'articolo 10 del DDL di Riforma della P.A. (AC 3098) ripristinando gli elementi qualificanti dello status dei ricercatori degli Enti Pubblici di Ricerca stralciati al Senato e di seguito riportati in **grassetto**.

Art. 10

(Delega per la definizione del ruolo dei ricercatori e tecnologi e la semplificazione delle attività degli Enti Pubblici di Ricerca)

1. Al fine di favorire e semplificare le attività degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), e rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità delle *mission* di tali Enti, anche considerando l'autonomia e la terzietà di cui essi godono, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi **che, assicurandone le specificità professionali, consentano l'effettiva circolarità dei ricercatori e tecnologi EPR nel sistema della ricerca e attuino la semplificazione delle attività degli EPR**, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione del ruolo dei ricercatori e tecnologi degli EPR, **sulla base dell'ordinamento professionale di Ricercatori e Tecnologi definito dal Decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1991, n. 171, e relativi elementi di stato giuridico**, garantendo il recepimento della Carta europea dei ricercatori e del documento *European Framework for Research Careers*, con particolare riguardo alla libertà di ricerca, all'autonomia professionale, **alla titolarità e la "portabilità" dei propri progetti di ricerca e relativi finanziamenti ad essi correlati, al riconoscimento come autore delle ricerche svolte**, alla formazione ed all'aggiornamento professionale; ...*omissis*...

Vorremmo infine veder dichiarati in un provvedimento di legge-delega, come prescrive l'art. 76 della Costituzione, alcuni "principi e criteri direttivi" di fondo – che diano un'idea complessiva di Pubblica amministrazione veramente riformata – ai quali i decreti legislativi di attuazione dovrebbero poi uniformarsi, ovvero:

1. Le Pubbliche Amministrazioni non esistono per sé stesse, ma per **svolgere servizi alla collettività** esercitando le funzioni loro demandate, come configurate dalle politiche stabilite dai competenti organi istituzionali attraverso leggi, atti generali, direttive.
2. L'Amministrazione Pubblica **non deve rappresentare un costo per l'economia nazionale**, improduttivo e come tale da tagliare, ma un **pezzo fondamentale dello sviluppo del Paese**, che fa leva sulla gestione imparziale dei diritti e dei doveri di tutti.
3. Gli organi di governo fissano indirizzi, tempi e modalità di attuazione degli obiettivi generali di azione politica, lasciando alle Pubbliche Amministrazioni il compito di attuare concretamente e in modo imparziale quanto previsto. Da ciò deriva la possibilità di ridisegnare le singole Pubbliche Amministrazioni sulla base delle **missioni e dei programmi** in cui si concretizzano funzioni e politiche loro attribuite, semplificando davvero la macchina dello Stato. Sul punto si richiama la legge 196/2009 sulla riforma del bilancio, che è rimasta tuttora sostanzialmente inattuata, come pure l'art. 1 della legge n. 89/2014 che ha previsto il rinnovo delle deleghe non ancora esercitate della legge 196: è necessario che a questa vengano ricollegate le norme di delega del DDL A.C. 3098 sulla riorganizzazione delle strutture dell'amministrazione dello Stato, degli Enti pubblici non economici e delle Amministrazioni locali.
4. Strategici sono l'individuazione e l'avvio dei **principi generali della valutazione**. Su questo punto, determinante per qualunque programma di riforma delle Pubbliche Amministrazioni, sono

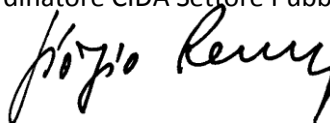
presenti nel testo del ddl A.C. 3098 solo pochi accenni. La valutazione, invece, è lo snodo decisivo per una corretta gestione della disciplina della dirigenza e per un collegamento stretto fra analisi della spesa pubblica e coerenza fra obiettivi politici e migliore utilizzo degli strumenti. E' necessario, prima di tutto, articolare, per tutte le Amministrazioni Pubbliche, principi e modalità di misurazione e valutazione dell'attività amministrativa autonomamente definiti a seconda dell'**oggetto** e della **natura** delle stesse. Ciò comporta la declinazione del generico concetto di "valutazione" in:

- a) *valutazione delle politiche Pubbliche;*
- b) *valutazione delle performance delle singole Amministrazioni;*
- c) *valutazione delle performance dei singoli uffici e dei loro dirigenti, funzionari e impiegati;*
- d) *valutazione dei processi di lavoro.*

Fissare, in questo contesto il principio secondo cui la valutazione della performance delle varie Amministrazioni non può essere "autogestita", ma demandata ad Autorità pubbliche indipendenti.

5. La salvaguardia e il rafforzamento della natura e dell'operatività pubblica della **Scuola Nazionale d'Amministrazione**, sulla scorta della positiva esperienza dell'istituto del corso-concorso per l'accesso alla dirigenza di giovani motivati e preparati. In quest'ottica, affidare deleghe in bianco al Governo per la stesura dei relativi decreti delegati non può essere la strada giusta. Né sono ipotizzabili forme di appalto a soggetti esterni delle attività di formazione e persino di reclutamento della dirigenza pubblica. Ciò comporta, non solo un inutile aggravio di spesa pubblica, ma l'abdicazione ad una delle più delicate funzioni dello Stato.
6. Un **progetto generale di valorizzazione e turn over dei quadri delle Pubbliche Amministrazioni (gli attuali funzionari apicali)**, che elimini definitivamente la piaga del precariato, ringiovanisca e rafforzi le risorse umane impiegate nelle pubbliche funzioni, oggi operanti con personale di età media superiore ai cinquant'anni.
7. L'eliminazione del persistente scandalo di un copioso numero di società a prevalente partecipazione pubblica, di natura formalmente privata ma pubbliche quanto alle funzioni loro assegnate, l'accesso alle quali **non** viene consentito attraverso pubblici concorsi, eludendo così il dettato dell'articolo 97 della Carta costituzionale.

Giorgio Rembado
Coordinatore CIDA Settore Pubblico



Roma, 3 giugno 2015