



**eticaPA**

La PA è la comunità dei cittadini

## **SINTESI CRITICA DEL CONVEGNO SULLA DIRIGENZA PUBBLICA PROMOSSO DALL'UNIVERSITA' BOCCONI PRESSO LA SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE – ROMA 25 MARZO 2014.**

*A cura di Antonio ZUCARO.*

La *“Proposta di riforma della dirigenza della PA centrale”*, presentata ieri dal prof. Giovanni Valotti presso la Sala polifunzionale della Presidenza del consiglio, sviluppa in un progetto organico le linee di analisi e di riflessione già esposte a Milano il 20 febbraio presso l'Università Bocconi ([pubblicate su questo sito](#)).

Il coinvolgimento nella presentazione del Ministro per la funzione pubblica *Marianna Madia*, del Presidente della Scuola Nazionale di Amministrazione *Giovanni Tria*, del Segretario generale della Presidenza del consiglio *Mauro Bonaretti* e del Presidente della cassa DD. PP. *Franco Bassanini* evidenziano la prossimità di questo lavoro, intestato alla Bocconi ed alla EIEF (Einaudi Institute for Economics and Finance), all'elaborazione in corso sull'argomento nelle stanze del nuovo Governo ed anche di ASTRID, centro studi presieduto da Bassanini.

Lo spessore ed il prestigio di questi due think tanks danno qualche speranza nella possibilità di un esito positivo di questo nuovo progetto di riforma della **macchina amministrativa centrale**, complesso quanto la materia che affronta, e che contiene alcune significative coincidenze con l'elaborazione avviata tre anni fa in sede di Forum tematico del Partito Democratico sulla pubblica amministrazione e le cui linee schematiche pubblichiamo in allegato a questa relazione.

In sintesi, la proposta che investe 2800 dirigenti della sola PA centrale (ovvero **Ministeri e Presidenza del consiglio**, senza Agenzie ed Enti pubblici, né prefetti e diplomatici), declina alcuni *obiettivi finali di policy da raggiungere nell'arco di 10 anni*: in cinque anni riduzione di almeno il 10 % del numero complessivo dei dirigenti e turn over di almeno il 30% di loro, in 10 anni ricambio del 50% della dirigenza statale equivalente a 1400 dirigenti statali; età media a 45 anni e almeno il 30% di dirigenti con meno di quarant'anni; la percentuale dei dirigenti con almeno 2 anni di esperienza internazionale al 50 %; bilanciamento dei dirigenti laureati nelle diverse discipline: non più del 30% dei dirigenti con la medesima laurea in una stessa amministrazione; almeno il 10% dei dirigenti con cittadinanza comunitaria non italiana; almeno il 20% di dirigenti con esperienze in altri settori pubblici (enti locali, etc).

Gli strumenti proposti per questi obiettivi:

- ripristinare il **Ruolo unico**, unificando le due qualifiche di 1<sup>a</sup> fascia e di 2<sup>a</sup> fascia e differenziando solo i livelli di incarico (temporaneo): incarichi di top manager (circa il 10%), middle manager (circa il 60%) e junior manager (almeno il 30%).
- distinguere la **figura del professional** da quella del dirigente, ossia prevedere nell'Ordinamento un ruolo riservato a personale altamente specializzato, ma che non gestisce budget o personale come i dirigenti.
- Il **reclutamento** attraverso un portale web, qualificando in premessa le caratteristiche dell'offerta di funzioni pubbliche (modello *faststream* inglese); il concorso seguirebbe il *modello EPSO* (vigente per l'Unione Europea): domanda e preselezione *on line*, passaggio in un *Assessment center* (ovvero prove pratiche di *management*), attribuzione di un *competency passport*, che darebbe titolo ad essere prescelti da una Amministrazione, attraverso una ulteriore selezione.
- **immissione in servizio** dirigenziale con un *primo contratto triennale a tempo determinato*, da cui discenderebbe alla scadenza, o un rapporto a tempo indeterminato, o altro rapporto a tempo determinato meglio retribuito rispetto a quello a tempo indeterminato. In caso di valutazione negativa, per i rapporti a tempo indeterminato ci sarebbe la restituzione al Ruolo unico per l'eventuale assegnazione ad altra amministrazione in un arco di due anni, dopodiché *outplacement*.
- Assegnazione degli incarichi sulla base di una **comparazione delle competenze**, previo censimento delle medesime.
- **Sistema di valutazione** del dirigente *uguale per tutti i Ministeri*, legato all'incarico svolto nei tre anni; operante a 360° sulla base di *valutazioni dei suoi collaboratori, del suo Ministro e da un gruppo selezionato di stakeholder indipendenti come valutatori esterni*, evitando con questo il rischio della ricattabilità della politica.
- **Retribuzione variabile** annuale basata su premi legati per il 50% al conseguimento di obiettivi di *risparmi di spesa* e per il restante 50% in relazione all'andamento dei risultati di *outcome* dell'amministrazione in cui si presta servizio nel suo complesso.
- L'andamento della riforma dovrebbe essere seguita da una **cabina di regia**, come in tutti i Paesi. Questa cabina di regia deve *monitorare la riforma*, attivare il portale dirigenza, verificare il raggiungimento degli obiettivi, rendicontare i vari risultati (in primis il turn over dirigenziale).

Ne parleremo ancora, quando avremo a disposizione il testo della proposta. Per ora, quel che abbiamo ascoltato ci consente di esprimere una prima valutazione nei termini seguenti.

L'indirizzo generale è senz'altro condivisibile: alzare il livello qualitativo, maggiore flessibilità, maggiore mobilità, valutazione del merito, responsabilizzazione, reclutamento di giovani capaci sono obiettivi validi, da realizzare anche a costo di ridurre le sicurezze della categoria. Vanno tuttavia segnalate *due criticità e due assenze*.

La *prima criticità* riguarda le modalità di prelevamento e di restituzione al Ruolo Unico, che devono essere fondate su una valutazione obiettiva delle competenze, delle attitudini, dei risultati conseguiti; modalità che lasciassero spazio all'arbitrio della politica verrebbero censurate dalla Corte costituzionale, secondo una giurisprudenza ormai consolidata.

La *seconda criticità* riguarda i quadri. Se la previsione dei *professional* è utile a disinflazionare la dirigenza da quelle figure che vanno retribuite, anche bene, per la loro prestazione professionale di tipo specialistico, distinguendole da chi dirige una struttura amministrativa, è evidente che l' istituzione dei quadri, applicando il Codice civile anche alle pp.aa., avrebbe un effetto deflattivo ancora maggiore, perché offrirebbe un riconoscimento al *low management*, ovvero alla direzione degli uffici minori, senza bisogno di dover classificare questi come posti di funzione dirigenziale. Inoltre, consentirebbe di reclutare giovani capaci, colmando la maggiore carenza oggi presente nelle amministrazioni, in aggiunta alle ridotte quantità che possono venire dai concorsi per dirigente, pur riformati e riattivati.

*Quanto alle assenze, la prima* riguarda il problema delle strutture. La proposta rinvia più volte alle necessarie riforme in materia di procedure, ma non tratta neppure di sfuggita la questione – chiave delle ristrutturazioni, cruciale per la riduzione del numero e la riqualificazione del ruolo dei dirigenti. Ne abbiamo parlato più volte: sia il Titolo V, sia la riforma del bilancio comportano un ridisegno degli organigrammi, che viene concettualmente prima della riforma dello status della dirigenza, o almeno dovrebbe andarne in parallelo.

La *seconda "assenza"* è che né nella proposta, né nel dibattito che ne è seguito, sono mai comparse le parole " sindacato " o " contrattazione collettiva ". Considerando la situazione, per molti potrebbe essere un fatto assai positivo. Tuttavia, senza entrare nel merito, va pur detto che molti degli istituti contemplati nella proposta sono oggi regolati dai CCNL, e che comunque, nel vigente regime privatistico, la contrattazione collettiva è la fonte principale – nel contesto normativo attuale – di regolazione del rapporto di lavoro dei dirigenti, anche ministeriali. Oggi questa fonte è ostruita dal blocco dei contratti collettivi, e nel piano della *spending review* sarebbe contemplata anche la soppressione dell' ARAN. La contrattazione è diventata un fantasma che aleggia nelle stanze dove si progetta la riforma. Bisognerà trovare il coraggio di cominciare a parlarne.

Roma , 26 marzo 2014.

**PROPOSTE DI RIFORMA DEL RAPPORTO DI SERVIZIO DELLA DIRIGENZA  
PUBBLICA - Anno 2011**

**SITUAZIONE ATTUALE E CRITICITA'**

**1. IL NUMERO E LE FUNZIONI.**

*I tagli al numero dei dirigenti.* Con i quattro tagli orizzontali operati dalle varie manovre successive i dirigenti delle Amm.ni centrali hanno subito una riduzione consistente. Alla riduzione dei posti in organico ha corrisposto una riduzione delle presenze conseguente al pensionamento con 40 anni di contribuzione in una categoria ad età media assai elevata. Il punto è che, come tutti i tagli orizzontali, anche questo ha colpito alla cieca, ora troppo, ora troppo poco. Non sono utilizzati indicatori appropriati in grado di segnalare la "necessità" di una funzione dirigenziale e il rapporto fra numero di dirigenti e dipendenti.

*L'assenza della figura del quadro.* Nell'organigramma di ogni P.A. qualunque ufficio che abbia una rilevanza organizzativa e/o professionale tende ad essere classificato come posto di funzione dirigenziale. Questa motivazione ha supportato negli anni le spinte di ogni apparato ad aumentare il numero di questi posti-funzione. La *netta distinzione tra dirigenti e dipendenti*, nella regolazione legislativa e in quella contrattuale, ha fatto sì che il dirigente si trovi ad essere l' unica figura che può esprimere all' esterno la volontà dell' amministrazione (oltre gli organi politici ), l' unica figura con poteri di direzione degli altri dipendenti, pressoché l' unica figura con competenze professionali elevate. ( Tant'è che le figure ad alta professionalità - medici, ricercatori, professionisti - puntano da sempre all' inserimento nelle aree dirigenziali per ottenere riconoscimento economico e tutela giuridica alla propria professionalità ). L' esigenza di una figura intermedia, pur avvertita dal legislatore e dalla contrattazione, ha condotto alla costruzione di alcune fattispecie, come la " posizione organizzativa " ( in tutti i CCNL ), il " responsabile di procedimento " ( legge 241 ), le " figure professionali con elevata responsabilità etc. " ( d.lgs. 165 ), per non dire della " vice dirigenza ", sostanzialmente vanificate o da una cattiva impostazione o dalle contropinte sindacali a mantenere libero l' accesso dal basso ai livelli funzionali-retributivi più elevati.

**2. LO STATUS**

*Lo status dei dirigenti pubblici:* Nettamente distinto da quello del personale, nelle Amministrazioni centrali ( Ministeri, Presidenza del Consiglio, Agenzie fiscali, Enti pubblici ) si articola nella distinzione tra dirigenti di 1<sup>a</sup> e di 2<sup>a</sup> fascia. Questa distinzione deriva nelle Amministrazioni statali dalla natura delle strutture organizzative - Direzioni generali ( previste per *DPR* ) e Divisioni ( previste da *Decreti Ministeriali* ), con al vertice delle Direzioni generali i Dipartimenti ( previsti dalla *legge* ). Dopo il d.lgs. 150/09, si tratta di **due diverse qualifiche**, con status parzialmente diverso e struttura retributiva diversa ( per le 1<sup>a</sup> fasce la retribuzione accessoria non è sottoposta a relazioni sindacali di amm.ne ). Nelle altre Amministrazioni pubbliche, invece, v'è una sola qualifica di

dirigente, e la differenza è affidata solo al livello del posto-funzione. E' dunque necessario ripristinare l'unicità della categoria come avviene nelle altre amministrazioni.

**L'attribuzione degli incarichi.** Le figure di vertice degli apparati, che interloquiscono direttamente con gli organi politici, sono soggette a *spoils system*, ovvero cambiano col cambiare dei Governi. Ovvero sono frutto di atti fiduciari solo le nomine a Capo Dipartimento, e le nomine a Direttore generale degli Enti pubblici. I due livelli sottostanti (1<sup>^</sup> e 2<sup>^</sup> fascia) dovrebbero essere coperti esclusivamente da funzionari di carriera attraverso l'attribuzione di incarichi ( di direzione di uffici ) a termine, alla scadenza del quale ricevono un altro incarico. Nella realtà, invece, restano problemi assai seri. Il passaggio alla 1<sup>^</sup> fascia ( ovvero il livello inferiore ai vertici ) è operato dal livello "politico", ed è pesantemente influenzato dall' area dei soggetti che, in ciascuna amministrazione, hanno un potere di condizionamento nei confronti di tale livello: grandi imprese fornitrici, sindacati, associazioni di categoria, lobby. La scelta avviene dall' alto nella quasi assoluta discrezionalità; la norma ( art. 47 del d. lgs. 150/ 2009 ) che prevedeva un passaggio dalla 2<sup>^</sup> alla 1<sup>^</sup> per concorso è rimasta inattuata. Una ridotta quota di posti dirigenziali può essere attribuita a esperti esterni, con incarichi rinnovabili una volta sola<sup>1</sup>.

**La revoca degli incarichi.** La revoca dell' incarico è prevista dall' art. 21 d. lgs. 165/2001 e norme da CCNL per gravi mancanze gestionali o per violazione di leggi. Le nuove norme sul declassamento degli incarichi ( ovvero sul passaggio a posizioni meno retribuite ) anche senza motivazione ( art. 9, c.3 DL 78 conv. in L. 122/ 2010 ), ed anche prima della scadenza dell' incarico ( art. 1, c. 9, DL 138 conv. in L. 146/ 2011), mettono i dirigenti in una situazione generalizzata di ricattabilità che ne condiziona l' autonomia, situazione più volte sanzionata dalla Corte costituzionale rispetto a precedenti norme specifiche, nazionali o regionali<sup>2</sup> perché contraria al principio di imparzialità. A ciò occorre aggiungere la totale discrezionalità nell'attribuzione degli incarichi aggiuntivi retribuiti in Enti esterni ( revisorati, consigli di amm.ne etc.) per Ministeri come Economia, Lavoro, Università etc.( attualmente assegnati ad una minoranza di privilegiati), ed ancora la frequente violazione dei contingenti e dei requisiti posti dalla legge all' assunzione di dirigenti estranei ai ruoli. Per tutte queste ragioni si può comprendere quanto sia forte e tenda ancora a crescere il condizionamento della politica, intesa come sopra, sull' attività di gestione delle amministrazioni ed enti centrali. Condizionamento di fatto, perché la responsabilità formale degli atti resta in capo ai dirigenti.

**La mobilità.** E' assai carente, quasi inesistente. Manca un centro che la governi e, dopo il fallimento del "Ruolo Unico " previsto dalle leggi Bassanini, avviene per iniziativa volontaria. Due rigidità favoriscono le resistenze alla mobilità:

- Le forti differenze di retribuzione tra le diverse amm.ni. Queste disparità sono state ereditate dal passato ( le vecchie indennità di amministrazione, fortemente differenziate, sono state riversate coi CCNL nei Fondi di posizione e di risultato delle singole amm.ni), sono state rafforzate dalla peculiarità di alcuni meccanismi di finanziamento dei Fondi ( Enti pubblici ) e c'è una diversa incidenza degli incarichi esterni retribuiti ( una quota dei compensi alimenta il Fondo di posizione ) in alcuni Ministeri rispetto agli altri. Ciò provoca la resistenza dei più "ricchi" ad accogliere nelle proprie file gruppi di esterni "poveri", e l' opposizione di tutti verso spostamenti in amm.ni meno retribuite.

---

<sup>1</sup> Art. 19 d. lgs. n.165/2001 e succ. modificazioni: 8 % dell' organico per la 1<sup>^</sup> fascia e 4 % per la 2<sup>^</sup> fascia.

<sup>2</sup> In particolare, Sentenze n. 103 e 104 del 2007.

- L'altra rigidità, nelle Amministrazioni centrali, è quella originata in verticale dalla distinzione del ruolo dei dirigenti di 1<sup>a</sup> fascia e quelli di 2<sup>a</sup> fascia.

\*\*\*\*\*

## ***PROPOSTE DI RIFORMA***

***Istituzione della categoria dei quadri direttivi*** (responsabili di procedimento ) cui affidare i posti funzione di livello iniziale, con procedure analoghe a quelle previste per gli altri posti funzione dirigenziali, e soggetti a sistemi di valutazione finalizzati, oltre che all'attribuzione/revoca degli incarichi, anche alla selezione dei futuri dirigenti. Gli uffici territoriali delle PP.AA. centrali andrebbero affidati a quadri direttivi, gli uffici regionali a dirigenti; analogamente dovrebbe procedersi anche per gli apparati centrali. Una parte dei consistenti risparmi realizzabili sugli organici dirigenziali andrebbero a finanziare l'istituzione dei quadri direttivi.

***Albi dei dirigenti.*** Vanno istituiti un *Albo delle Amministrazioni pubbliche nazionali* che raccolga le schede dei dirigenti in servizio nelle Amministrazioni ed Enti, e, in ogni Regione, un *Albo dei dirigenti in servizio nella Regione* e negli Enti locali della medesima.

***Classificazione dei posti funzione.*** In tale prospettiva occorre andare ad una *riclassificazione dei posti di funzione dirigenziale* in coerenza con i principi della legge n.196/2009, di riforma della contabilità e finanza pubblica, che implicano una ristrutturazione - il " Piano industriale " - degli apparati amministrativi secondo l'articolazione missioni, programmi, obiettivi, azioni.

***Abolizione della distinzione di qualifica tra i dirigenti di 1<sup>a</sup> e di 2<sup>a</sup> fascia*** e affidamento della differenziazione - anche retributiva - alle collocazioni di incarico, secondo i posti funzione e gli organigrammi esistenti in ciascuna Amministrazione.

***Gestione delle funzioni dirigenziali.*** In linea con il *circuito direttive generali/programmazione degli obiettivi/assegnazione del budget/risultati*, sono necessari:

***a. Un nuovo modello di affidamento degli incarichi.***

1 - Per *ogni posto funzione* dell'organigramma di una P.A. va redatta una scheda con i ***requisiti oggettivi*** (conoscenze, competenze, capacità )necessari, in astratto, per coprire quel posto.

2 - Per *ogni dirigente* in servizio nei ruoli di una P.A. va redatta una scheda con i ***requisiti soggettivi*** ( conoscenze, competenze, capacità ) da lui posseduti. La scheda viene aggiornata periodicamente in base alla valutazione sugli incarichi svolti ed ai corsi di formazione/aggiornamento positivamente frequentati.

3 - Per ogni posto-funzione vacante va effettuata una ***comparazione obiettiva tra i requisiti necessari per ricoprirlo e quelli posseduti dai vari candidati***, dando priorità ai dirigenti dei ruoli dell' amm.ne. Se non vi sono candidati con requisiti adeguati si ricorre all' Albo.

***b. L'affidamento dell'incarico dirigenziale e la valutazione dell'operato del dirigente attraverso criteri e indicatori standard predeterminati.*** Il circuito direttive-programmazione-obiettivi, previsto dalle norme generali in vigore, va effettivamente realizzato in tutte le PP.AA: ***ciascun programma ed azione*** previsto dal Bilancio preventivo viene affidato ad una posizione dirigenziale: al dirigente responsabile vengono assegnati risorse ed obiettivi da realizzare nell'esercizio; gli obiettivi devono essere misurati attraverso idonei indicatori di risultato e rendicontati insieme al Bilancio consuntivo. Questo é un **punto centrale per una riforma della pa e della politica**, perché si sottrae all'arbitrio il giudizio sul risultato dell'azione di un

dirigente pubblico. La valutazione annuale dell'operato del dirigente diventa lo strumento fondamentale per le decisioni in ordine a premi, avanzamenti o, al contrario, per la revoca dell'incarico affidato.

- c. **la revoca dell'incarico** in caso di valutazione negativa, acquista legittimazione perché *basata su metodi standard di valutazione ai sensi delle norme vigenti (d.lgs 150/09)*. Si tratta, pertanto, di *utilizzare norme di legge già in vigore* (anche quelle sopra richiamate riguardanti la revoca degli incarichi), supportando tuttavia le decisioni con **criteri oggettivi di valutazione della managerialità**. Solo in relazione a mutamenti di indirizzo politico, le direttive e gli obiettivi possono cambiare anche nel corso dell'anno e possono cambiare anche i requisiti richiesti per quel posto funzione; *solo* in questo caso, se il dirigente non possiede tali requisiti in misura sufficiente, l'incarico può essere revocato. In caso di mancato rinnovo di incarico da parte dell'Ente di appartenenza (per riduzione di posti, per carenza di requisiti o per valutazione negativa) il dirigente viene **messo a disposizione dell'Albo** (percependo la retribuzione-base) e può essere utilizzato per incarichi aggiuntivi (con la relativa retribuzione), fino all'eventuale attribuzione di un nuovo incarico. Dopo 24 mesi in disponibilità (vedi art. 33, comma 8, d. lgs. 165/2001), il rapporto di lavoro si risolve.
- d. **Affidamento di incarichi dirigenziali ad esterni**. Il ricorso a incarichi dirigenziali a figure esterne all'amministrazione è nato come possibilità di creare osmosi tra la pa e le culture e le pratiche manageriali della dirigenza delle imprese private ma si è trasformato in un grande meccanismo di clientele e favoritismi governato dalla politica. Occorre vincolare tali nomine agli stringenti criteri oggettivi e soggettivi previsti dalla legge e ribaditi da orientamento unanime della magistratura costituzionale, amministrativa e contabile. In ogni caso si propone l'istituzione di un Elenco degli esperti esterni disponibili per coprire posti di funzione dirigenziale o di consulente full time. L'elenco è pubblico. All'elenco si accede a domanda, dopo una puntuale valutazione sul possesso dei requisiti minimi necessari per svolgere tali compiti e la redazione, in caso positivo, di una scheda analoga a quella dei dirigenti. Per ogni posto vacante, se non c'è un dirigente interno con requisiti adeguati alle necessità del posto funzione, l'Ente può riferirsi all'Albo per reclutare dirigenti di carriera o esperti esterni disponibili con i requisiti richiesti. Le nomine di esterni oltre che nelle apposite pagine istituzionali devono essere pubblicati con una news sulla home page dei siti istituzionali entro dieci giorni dal conferimento e devono rimanervi per sei mesi. Occorre inoltre evitare che l'organo di direzione politica modifichi la struttura organizzativa in modo funzionale al conferimento di un incarico esterno (es: innova l'organizzazione creando un ufficio ad hoc per le competenze della persona a cui si vuole conferire l'incarico). Si potrebbe stabilire che non è possibile nominare un esterno nei quindici mesi successivi alla modifica organizzativa salvo improrogabili e motivati motivi di interesse pubblico, acquisito il parere Civit e su ratifica del Consiglio dei Ministri.