



GRUPPO DI LAVORO DIGITALIZZAZIONE E RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**Per una Pubblica Amministrazione al servizio dei
cittadini e delle imprese**
(documento di impostazione generale)

13-10-2021

CIDA è la Confederazione sindacale che rappresenta unitariamente a livello istituzionale dirigenti, quadri e alte professionalità del pubblico e del privato.
Le Federazioni aderenti a CIDA sono:

Federmanager (industria) | **Manageritalia** (commercio e terziario) | **FP-CIDA** (Funzione Pubblica) | **CIMO** (Sindacato dei Medici)
SUMAI Assoprof (Sindacato Medici Ambulatoriali) | **Sindirettivo** (Dirigenza Banca d'Italia) | **FIDIA** (Assicurazioni) | **Federazione Terzo Settore CIDA** (Sanità no profit)
Fenda (Agricoltura e Ambiente) | **SAUR** (Università e Ricerca) | **Sindirettivo Consob** (Dirigenza Consob)





Il Gruppo di lavoro, incaricato per le analisi, le valutazioni e le proposte per CIDA in ordine alla gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza condivide, a inizio lavori, tre concetti generali d'impostazione di qualunque buona *governance* della pubblica amministrazione italiana:

- La **visione del Paese e del ruolo della Pubblica Amministrazione**, rimessa ai vertici politici della Repubblica, che non può mancare al compito di delineare con chiarezza i confini e le modalità di fondo attraverso i quali esercitare democraticamente le attività amministrative pubbliche di servizio alla cittadinanza e alle imprese. La Pubblica Amministrazione deve concentrare il proprio ruolo nei servizi di pubblica utilità, non gestibili dai privati, al fine di favorire l'imprenditoria e il libero mercato. Concentrare quindi le risorse per i servizi indispensabili per lo sviluppo e il benessere del Paese riducendo l'indice di povertà.
- La cura prioritaria di un **sistema di infrastrutture** condivise su tutto il territorio nazionale, con riferimento particolare alla gestione digitale (per la quale è necessaria una torsione culturale e materiale completa), dei trasporti, dell'istruzione, della salute, della sicurezza dell'energia, dell'acqua, delle fonti energetiche alternative, della tutela ecologica del territorio e della popolazione, della tutela del patrimonio artistico e culturale.
- La dotazione nelle pubbliche amministrazioni di **capitale umano** – dirigenza e lavoratori pubblici – deve possedere competenze continuamente aggiornate, verificate e valorizzate secondo i meriti individuali. La risorsa umana deve essere orientata al servizio della collettività, come principio prevalente e qualificante della sua gestione.

Si ritiene che le riforme della pubblica amministrazione, previste nel PNRR come leva principale della ripresa economica del Paese, debbano necessariamente ispirarsi e non derogare dalle tre impostazioni di fondo sopra richiamate.

Il gruppo di lavoro ha perseguito l'obiettivo di definire al meglio le modalità necessarie per attuare concretamente tali principi nel corpo delle amministrazioni pubbliche italiane e ha pertanto individuato quattro ambiti di azione:

- la qualità dei servizi pubblici;
- la digitalizzazione dei servizi;
- la gestione delle persone (capitale umano);
- il regime della dirigenza.



La qualità dei servizi pubblici

Analisi dell'esistente

La qualità dei servizi realizza il ritorno finale delle risorse dei contribuenti per la gestione dei servizi collettivi attraverso le amministrazioni pubbliche.

La tematica della qualità dei servizi va considerata in qualche modo trasversale rispetto a tutti i temi riguardanti la PA: infatti quest'ultima, sia nella situazione attuale, che in relazione all'auspicabile efficacia delle riforme in cantiere (digitalizzazione, capitale umano e dirigenza) deve e dovrà sempre essere valutata in termini di effetti sul livello di qualità dei servizi.

È fondamentale tenere sotto continua attenzione questo aspetto generale che, pur non essendo in sé fattore "agente" di buon andamento, costituisce il termometro/cruscotto unico per valutare i risultati finali, cioè se i servizi pubblici resi dalle amministrazioni alla collettività siano buoni o no e se rendano concorrenziale il nostro sistema socioeconomico rispetto alle altre economie avanzate. La valutazione della qualità dei servizi è la cartina di tornasole del buon funzionamento della pubblica amministrazione.

È pressoché unanime un giudizio di insoddisfazione nei confronti della qualità dei servizi che le pubbliche amministrazioni erogano nel loro complesso: segnala con precisione tale fenomeno il club Ambrosetti nel report di Cernobbio sulla PA dell'anno 2019, evidenziando che il 65% dei cittadini italiani e l'80% delle imprese valutano negativamente l'operato della PA nazionale.

Gli orientamenti di fondo

Il cambio di passo delle pubbliche amministrazioni italiane deve essere incentrato sul concetto di merito e meritocrazia, in riferimento sia alle diverse strutture nei loro risultati complessivi che alle persone che ci lavorano.

Un'indagine sulla meritocrazia condotta nel 2020 da CIDA in collaborazione con il Forum della Meritocrazia su 1.600 dirigenti, dei quali 300 della pubblica amministrazione ha evidenziato che: il 94% della dirigenza pubblica ritiene che nel dibattito pubblico si parli troppo poco di merito e meritocrazia; l'84% degli intervistati ritiene che il merito in Italia sia del tutto non applicato nella Pubblica Amministrazione; per l'89.5% il concetto di MBO (Management By Objective – Gestione per obiettivi) andrebbe esteso nelle aziende e nelle organizzazioni pubbliche il più possibile e non prevederlo è una grave mancanza anche perché aiuta a migliorare la partecipazione, i risultati del team e dell'intera organizzazione.

Si ritiene, pertanto, che **la valutazione dei risultati – sia delle singole amministrazioni come un tutt'uno che dei singoli dirigenti e dipendenti – sia il compito prioritario di tutto l'impianto riformatore. Vanno fatte emergere sia le eccellenze che le aree di problematicità, anche a livello di collocazione sul territorio nazionale dei fenomeni monitorati.**



È necessario inoltre valorizzare il patrimonio delle competenze della PA sviluppando programmi di gestione delle organizzazioni e delle risorse umane secondo modelli meritocratici e criteri non influenzabili dalla politica. Quest'obiettivo passa anche attraverso la creazione di cultura manageriale in grado di trarre beneficio dalle tecnologie abilitanti.

Nessun passo in avanti potrà essere compiuto senza interventi strutturali sulle infrastrutture richiamate nelle premesse. Quest'ultime abilitano nuovi modelli di business per le imprese e nuovi processi organizzativi per la Pubblica Amministrazione riducendo i costi e offrendo migliori servizi. Come meglio specificato in seguito, fra le altre, una soluzione *cloud* a disposizione degli 8.000 comuni permetterebbe risparmi "Hardware e Software" di milioni di euro offrendo certezza di servizi e miglior qualità in tutto il territorio. Anche il fascicolo sanitario dovrebbe essere in piattaforma nazionale *cloud* al fine di superare l'attuale gestione a livello regionale con piattaforme diverse e non condivisibili fra loro.

Gli obiettivi specifici

Come per tutti gli altri ambiti di riflessione, ciascuno degli obiettivi sotto enunciati costituirà oggetto di approfondimento, analisi e proposte operative.

- Mettere al centro il cittadino e i suoi fabbisogni (ad esempio non può accadere che il medico di base vada in pensione e la sanità pubblica non informa gli assistiti);
- **Rivedere tutte le procedure di erogazione dei servizi che manifestino limiti e difficoltà di funzionamento**, nell'ottica della conformazione alle migliori pratiche esistenti a livello nazionale e internazionale e dell'uniformità degli adempimenti e della documentazione necessaria su tutto il territorio italiano;
- **Seguire le vicende dell'introduzione del lavoro agile nelle PP.AA.**, tenendo presente posizioni espresse da CIDA nel documento per la commissione Lavoro della Camera il 22 settembre 2021;
- Riorganizzare le strutture oggi operanti a "compartimenti stagni (silos)" rimodellandoli in funzione dei processi e responsabilizzando le organizzazioni sui risultati complessivi e non soltanto sui contributi personali e dell'area funzionale;
- Operare per progetti, rendendo disponibile un piano dettagliato per ogni progetto comprendente: gli obiettivi da conseguire, i risultati progressivi nel tempo, i sistemi di misurazione dei risultati, le risorse finanziarie e il capitale umano necessario;
- Definire gli obiettivi delle organizzazioni in termini di qualità e quantità dei servizi da erogare in relazione ai costi;
- **Introdurre sistemi di valutazione dell'utenza, cittadini e imprese**. Definire gli indicatori di qualità dei servizi e misurare con continuità i risultati di soddisfazione oggettiva dei cittadini, con le consuete indagini post-servizio, come avviene ad esempio dopo aver ricevuto un supporto da un "call center";



- Definire obiettivi di breve e medio termine fornendo in modo trasparente prima dell'inizio del periodo di valutazione i "target", cioè i risultati oggettivi (indici e numeri) da raggiungere;
- Riconoscere alle organizzazioni e alle persone il merito dei risultati conseguiti per innescare il processo virtuoso dell'eccellenza organizzativa;
- Far emergere i risultati di performance dei diversi territori del Paese, onde stimolare una sana competitività mirata al continuo miglioramento.
- Valutare quali fra i servizi pubblici possano essere erogati a fronte di un contributo dell'utenza, al fine di supportarne i costi.

La digitalizzazione dei servizi

Analisi dell'esistente

I principi, le linee d'azione e gli obiettivi presenti nel PNRR non costituiscono una novità nel contesto degli orientamenti di fondo già adottati dai governi nazionali nell'ultimo lustro. Molti, se non tutti, i concetti e i programmi legati alla diffusione della banda larga, al *cloud* nazionale, all'inter-operatività fra sistemi informatici, allo *once-only* erano già contenuti e articolati non solo nei documenti governativi del 3 marzo 2015 "Strategia per la crescita digitale"¹ e "Strategia italiana per la banda ultra-larga"², ma anche, in modo particolareggiato, nei più recenti piani triennali per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, a cura di AGID, per i trienni 2017-2019³ e 2019-2021⁴.

Il PNRR contiene obiettivamente un programma completo e dettagliato di una serie **di iniziative programmatiche che il Paese avrebbe già dovuto realizzare da tempo e che non hanno trovato una concreta attuazione, almeno nella misura che sarebbe stata necessaria. In particolare, per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione era da tempo evidente che la lentezza del percorso attuativo** nell'ultimo decennio avrebbe causato seri danni al Sistema Paese.

Si tratta, pertanto, non tanto di analizzare e valutare la strategia e gli obiettivi prefissati, quanto di indagare sulle cause che hanno impedito fino ad oggi un progresso significativo nella digitalizzazione della PA e del Paese.

Gli orientamenti di fondo

È necessario aprire un focus su due macro-fenomeni: "persone" e "regole", che rischiano di pregiudicare e condizionare irreparabilmente il successo del Piano.

¹ https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/08/strat_crescita_digit_3marzo.pdf

² https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2015/08/Governo-banda-ultra-larga_4_marzodef.pdf

³ https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/01_piano-triennale-per-informatica-nella-pa.html

⁴ https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2019-2021/01_piano-triennale-per-informatica-nella-pa.html



- Le persone

L'intera macchina pubblica di oggi è una realtà stremata dalla *sine cura* riservata ad essa dalla politica, dall'essere stata relegata a mero apparato, demoralizzata per essere considerata solo un peso e non la colonna portante di un sistema sociale, una Pubblica Amministrazione, salvo poche lodevoli eccezioni, invecchiata, lasciata ad appassire senza mai intervenire per rinvigorirne il nerbo attraverso nuovi inserimenti nelle pubbliche amministrazioni di personale dipendente informatico professionalizzato. Ciò è stato sempre giustificato dalle necessità di risparmio perseguendo politiche di mera riduzione del costo del lavoro. L'esaurimento pressoché completo di risorse informatiche interne, l'inaccettabile tasso d'invecchiamento della popolazione lavorativa pubblica impongono oggi una completa inversione di strategia.

È necessario il ringiovanimento del capitale umano, il focus sulle competenze, la motivazione, la chiarezza dei ruoli e degli obiettivi. Sono problemi non facilmente superabili in tempi brevi e le scorciatoie rischiano di essere solo illusorie. Il PNRR prevede una selezione di personale per la Pubblica Amministrazione ma già si intravedono rischi sui modi che sono stati individuati per favorire i nuovi ingressi. Tra gli spunti di riflessione: un nuovo sistema per le assunzioni, un nuovo modello per il trattamento retributivo e per le carriere un effettivo piano di *change management*.

- Le regole

La proliferazione di regole su regole, nel tentativo apertamente dichiarato di scoraggiare il malaffare, nasce da preconcetti di fondo sulla figura del pubblico dipendente. La maggior parte delle regole si prefigge l'obiettivo di prevenire i possibili abusi. Questa proliferazione di micro-vincoli ha dato vita all'attuale quadro normativo che costituisce un vero ginepraio anche per giudici e avvocati, oltre che per i funzionari o i cittadini. Da qui la crescita esponenziale del fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva, che è la reazione, altrettanto nefasta, ad una legiferazione vissuta come ostile e penalizzante e non come supporto e logico strumento regolatorio del sistema.

È inutile pensare a operazioni complicate di disboscamento peraltro già fallite in passato; la riscrittura di codici, corpi unici normativi per ambito di riferimento, si presenta complicata e troppo lunga, non compatibile con i tempi del piano. Meglio **ipotizzare un periodo sperimentale**, come peraltro sta già facendo il Governo, **stabilendo che ad esempio la responsabilità per danno erariale si ha solo in caso di dolo, provando a ribaltare alcuni principi privilegiando il raggiungimento dei risultati**.

Senza la giusta cura su questi due condizionamenti letali è dubbio il successo di quanto previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: se non adeguatamente affrontati i problemi sulle persone e sulle regole si infrangerà, come negli ultimi 10 anni, ogni tentativo di seria riforma del sistema.



Gli obiettivi specifici

Si individuano i seguenti obiettivi di riforma, che saranno analizzati tenendo conto delle “persone” e delle “regole”:

- **Elaborare e attuare con priorità e urgenza un piano generale di assunzione di risorse informatiche professionalizzate nelle pubbliche amministrazioni italiane;**
- diffondere l’identità digitale, assicurando che venga utilizzata dal 70% della popolazione;
- colmare il gap di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile;
- portare circa il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in *cloud*;
- raggiungere almeno l’80% dei servizi pubblici erogati online;
- raggiungere in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico il 100% delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga;
- avviare un effettivo piano per la *smart health*;
- attuare il principio del *cloud first* (il recente caso di hackeraggio della banca dati della Regione Lazio dovrebbe indurre a ripensare le politiche di allocazione delle basi informative);
- attuare il principio “*once-only*”;
- mettere in primo piano il cittadino e curare la *User Experience* (UX), con il suo approccio globale alla relazione fra persona e prodotto, quale cardine di un sistema di qualità del servizio;
- **curare la *cyber security* quale principio cardine della difesa degli interessi nazionali;**
- mettere a regime le piattaforme di *process service*, *task service* e *data service*;
- verificare il sistema di regole sulla *privacy* in modo tale che la salvaguardia individuale non si traduca in un ostacolo all’esigenza di snellire, accelerare, innovare.

La gestione delle persone (capitale umano)

Analisi dell’esistente

Non c’è molto da approfondire rispetto al quadro che viene tracciato nel PNRR. Il tema della riforma della P.A. viene infatti introdotto partendo dalla descrizione degli effetti decenni di blocco del turnover, non solo sul numero ma anche sulle caratteristiche degli addetti. Dal momento che la crescita dei dipendenti pubblici che si voleva riassorbire si era verificata negli anni ’80, non sorprende che il successivo blocco ci restituisca oggi un personale più anziano e meno qualificato rispetto agli standard che nel frattempo si sono affermati.

La diagnosi di fondo del PNRR è dunque del tutto condivisibile. La terapia però non può limitarsi alle nuove assunzioni che, in sé, possono perfino essere viste come una soluzione dettata dalla ricerca di consenso immediato. Si deve andare oltre. Sono in discussione tutte le componenti significative del rapporto di lavoro pubblico.



Ancora prima della politica di accessi massivi, è necessaria:

- a) la rilevazione degli effettivi fabbisogni del personale in ciascuna delle amministrazioni pubbliche;
- b) una diversa pratica dei reclutamenti, attraverso concorsi pubblici, come previsto dalla carta costituzionale;
- c) la definizione e la gestione dei percorsi (anche retributivi) di carriera “orizzontale” accanto a quella “verticale”;
- d) la formazione e l’aggiornamento continui nel corso di ciascuna carriera individuale;
- e) una regolazione affatto diversa del regime della dirigenza.

Nessuno degli elementi costitutivi del rapporto di pubblico impiego può rimanere fermo alla regolazione attuale, né alle prassi attuative dimostrate finora prevalenti.

Il concetto di “competenza”, che si individua come prioritario, è un ideale punto di contatto con i valori che la CIDA vuole promuovere.

Nell’*instant report* fatto realizzare dal Censis lo scorso aprile – oltre a enfatizzare la centralità della risorsa manageriale nella fase che stiamo attraversando - si evidenzia come gli italiani abbiano “**fiducia nelle professioni, meno nella PA in generale**”⁵.

La crisi pandemica in atto ha drammaticamente messo le persone di fronte a problemi la cui soluzione richiedeva competenze precise (quella del medico, dell’insegnante, dell’informatico, etc.) e per la loro natura non si potevano semplicemente affrontare in una logica di burocratica aderenza ai “precedenti”. Queste professionalità evidentemente nella P.A. in qualche misura c’erano, altrimenti il Paese avrebbe mostrato una ben minore resilienza nella fase drammatica che abbiamo attraversato, ma vanno ulteriormente sviluppate. È questa la strada da implementare con proposte e progetti adeguati.

In primis **vanno enucleate e valorizzate le risorse professionali top, non solo la dirigenza ma anche le alte professionalità operanti a diretto riporto del management pubblico.**

Gli orientamenti di fondo

L’idea è quella di sviluppare intorno alle parole chiave “competenze” e “merito” tutti gli aspetti relativi alla gestione delle persone della pubblica amministrazione.

È necessaria una maggiore professionalizzazione di tutto il personale, non solo dei dirigenti che non possono che rappresentare una percentuale molto limitata. La Pubblica Amministrazione deve tornare a essere attrattiva per i migliori giovani talenti perché in grado di offrire non solo un posto fisso, ma la possibilità concreta di fare parte di un progetto ambizioso di cambiamento del Paese.

È necessario **favorire l’osmosi della cultura manageriale pubblico-privato** per generare un salto culturale nella gestione del personale, aggiornando e consolidando buone pratiche e metodologie

⁵ <http://www.cida.it/wp-content/uploads/2021/04/Instant-Report-Cida-Censis.pdf>



di gestione organizzativa d'avanguardia al fine di migliorare il risultato in termini di servizi e di soddisfazione del personale (migliore qualità complessiva maggiore riconoscimento economico e di carriera per i meritevoli).

E' necessario altresì porre in campo (legislativo) tutte le misure idonee per trasferire nel mondo pubblico la prassi costante della **valorizzazione del merito e di connessa valutazione dei singoli**; non si tratta di ragionare in termini di "misure punitive", meno che mai colpevolizzare l'intera categoria di lavoratori, ma di valorizzare i migliori e detrimento automatico e severo di chi non vuole impegnarsi; quest'evento sarebbe (sarà) il più "rivoluzionario" dentro una storia antica di opaca staticità della nostra burocrazia. Si è coscienti, peraltro, che il principio del merito è stato più volte enunciato da parti politiche e sindacali nel corso degli ultimi trent'anni, ma mai attuato; quest'ultima circostanza dovrà essere elemento fondamentale di riflessione.

E' opportuno, inoltre, segnalare che i limiti strutturali dell'utilizzo del capitale umano nelle pubbliche amministrazioni non attengono al numero e ai costi dello stesso nel suo insieme: le Relazioni della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico e gli studi della Banca d'Italia⁶ segnalano una dimensione nazionale del numero di dipendenti ogni 1.000 abitanti, del loro costo rispetto al PIL, della loro consistenza rispetto al numero complessivo di lavoratori inferiori alle medie OCSE e UE. Ciò corrobora un concetto generale secondo cui **non è più tempo di tagli degli organici, quanto piuttosto di focus d'intervento sulla qualità dei servizi resi dai dipendenti pubblici, in relazione alle risorse finanziarie tratte dalle imposte pagate da cittadini e imprese per le loro retribuzioni**.

È necessario e vitale **rivalutare una fascia ristretta di personale che, come in qualunque azienda, opera in posizione apicale o comunque di alta professionalità specifica con idonei interventi sul loro posizionamento di livello e su riconoscimenti retributivi adeguati**. In qualunque amministrazione esistono compiti di particolare natura tecnica (si pensi fra i tanti all'informatica) che necessitano di un personale estremamente professionalizzato al quale vanno lasciati ampi spazi di operatività e remunerazione economica elevata. Per chi non vuole, o non riesce, a fare il salto da *professional* a *manager*, deve comunque esserci un adeguato trattamento retributivo e questo richiede di investire nuove risorse finanziarie. **Un sistema più meritocratico** – non "appiattito" come quello attuale – **va in ogni modo implementato**, anche al di fuori del ristretto ambito della dirigenza.

Gli obiettivi specifici

Si individuano i seguenti obiettivi di riforma che costituiranno, nel tempo, oggetto di approfondimento, analisi e proposte operative:

- delineare la "mappa delle competenze" necessarie alle pubbliche amministrazioni, in relazione stretta ai piani, agli obiettivi e alle risorse finanziarie a disposizione;
- migliorare i percorsi di selezione e di reclutamento per acquisire le migliori competenze;

⁶ https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2020-0560/QEF_560_20.pdf



- **rivedere i percorsi di carriera della PA**, introducendo sia (in “orizzontale”) forme stabili di riconoscimento legate a buoni risultati conseguiti e a maggiore esperienza maturata dai singoli, sia possibilità di avanzamento “verticale”, per favorire i più meritevoli e capaci;
- introdurre un regime giuridico ed economico differenziato e attrattivo per i profili professionali maggiormente professionalizzati, che costituisca incentivo, sia per i giovani laureati a entrare nelle amministrazioni pubbliche, sia per i migliori dipendenti in servizio ad avanzamenti di carriera;
- introdurre maggiori elementi di mobilità orizzontale tra Amministrazioni;
- riorganizzazione e razionalizzazione dell’offerta formativa, a partire dalla predisposizione di specifici corsi on-line (MOOC) aperti al personale della PA sulle nuove competenze oggetto di intervento nel PNRR, con standard qualitativo certificato;
- potenziare, estendere e valorizzare il ruolo della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA), attraverso la creazione di partnership strategiche con altre Università ed enti di ricerca nazionali e attraverso la stabilizzazione di un corpo docente di alto livello;
- attuare, nel concreto, processi di valutazione delle performance individuali, da rimettere alla responsabilità dei dirigenti.

Il regime della dirigenza

Analisi dell’esistente

Fino alle riforme degli anni '90 i dirigenti pubblici (in maggioranza ministeriali) erano inamovibili, ma i vertici politici detenevano saldamente il potere principale di gestione attraverso la competenza di firma dei più importanti atti di gestione. Con le “riforme Bassanini” mutano le prerogative e la forma degli incarichi e l’orizzonte delle amministrazioni di riferimento si estende a tutti i Comuni, agli Enti pubblici non economici e alle Agenzie governative: il vertice politico-amministrativo ha la potestà di definire obiettivi e le direttive generali per l’attività amministrativa, ma si deve astenere dagli atti gestionali attribuiti alla dirigenza.

L’inamovibilità degli incarichi viene, allo stesso tempo, eliminata per il dirigente pubblico “di carriera” - cioè vincitore di concorso pubblico e titolare di contratto di lavoro a tempo indeterminato. Le sue funzioni sono attribuite in base a incarichi a tempo determinato (dai tre ai cinque anni), dai quali egli decade automaticamente, per essere assegnato a diverso incarico in virtù di un principio di rotazione.

Oltre ai dirigenti pubblici di carriera vengono previsti ex novo gli “incarichi dirigenziali a tempo determinato” (comma 6, dell’articolo 19 del d. lgs. 165/2001) da conferire a “persone di particolare e comprovata qualificazione professionale non rinvenibili nei ruoli dell’Amministrazione”. La scelta del candidato - non preceduta da qualsivoglia forma di comunicazione di selezione pubblica - è rimessa alla sola volontà dei vertici politico-amministrativi di ciascun ente pubblico.



Gli orientamenti di fondo

Affinché le funzioni manageriali siano svolte in autonomia e nel rispetto del principio costituzionale dell'imparzialità, sarebbe necessaria nel mondo pubblico – diversamente dal privato dove è la forza del mercato a imporre le regole - una buona e adeguata legislazione sull'esercizio degli incarichi e sul modo in cui essi vanno assegnati.

L'attuale legislazione è invece viziata in radice dalla regola della temporaneità degli incarichi di servizio stessi, che vanifica il principio pure dichiarato per legge di **separazione fra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione**. Le funzioni di gestione sono in teoria compito esclusivo dei dirigenti cui "spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi...nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa.... Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati".

Nei fatti, **si è realizzata negli anni una subordinazione pressoché totale ai voleri dei vertici politici anche negli atti di gestione che può essere facilmente ottenuta, sia alla fine che nel corso del periodo limitato dell'incarico, attraverso il ricatto implicito della rimozione del dirigente in caso di decisioni autonome e non compiacenti**. Ne è derivata una precarizzazione generale del ruolo dirigenziale e una deresponsabilizzazione diffusa in tutte le amministrazioni pubbliche.

In qualunque azienda, il sistema di management è uno dei gangli fondamentali dell'efficienza e della qualità dei servizi. Il requisito fondamentale di un buon esercizio del ruolo risiede, nel mondo pubblico come in quello privato, **in una dimensione di stabilità in cui deve operare il dirigente**, salve naturalmente le scelte di vertice a livello organizzativo e salva, soprattutto, la rimovibilità del dirigente che non offra performance all'altezza dei compiti e degli obiettivi aziendali a lui assegnati. Questa dimensione lavorativa e di status non esiste negli uffici pubblici italiani, dove si applica un regime generalizzato di "spoils system", dismesso da 138 anni negli Stati Uniti.

Vanno introdotti nella legislazione sulla dirigenza pubblica principi totalmente nuovi che ne elevino responsabilità, autonomia e contaminazione con il mondo delle imprese private, quest'ultima da ottenere mediante idonei strumenti di reclutamento. La migliore dottrina amministrativa (cfr. fra gli altri Cassese, B.G. Mattarella, Rusciano e, anticamente, M.S. Giannini) si pronuncia da sempre contro la temporaneità degli incarichi dirigenziali, a favore di un regime che recuperi senso e dignità alle funzioni svolte dai dirigenti pubblici.

Gli obiettivi specifici

Si individuano i seguenti obiettivi di riforma:

- **abolire il principio della temporaneità degli incarichi di servizio ai dirigenti di carriera** e adottare un regime giuridico del tutto analogo a quello esistente per i prefetti e gli ambasciatori;



- **modificare la disposizione di legge che consente ai vertici politici di nominare a piacimento dirigenti a tempo determinato reclutati dall'esterno dell'amministrazione.** In ossequio a un principio di contaminazione pubblico/privato, tale scelta va fatta precedere da una selezione pubblica aperta, che individui il candidato migliore;
- nel senso di cui al punto precedente va modificato l'articolo 3, comma 15, del recente decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021 (convertito in legge n. 113 del 6 agosto 2021) che ha stabilito di raddoppiare le percentuali di ricorso a tale tipo d'incarico per le funzioni legate all'attuazione del PNRR;
- pubblicare con congruo anticipo sul portale di reclutamento del Dipartimento della Funzione Pubblica⁷ gli avvisi per il reperimento di professionalità dirigenziali esterne, da assumere con contratti a tempo determinato;
- **individuare entro contorni precisi e trasparenti i requisiti richiesti per la scelta, tramite concorsi e selezioni, dei dirigenti pubblici;**
- istituire, insieme alla stabilità dell'esercizio del ruolo, un parallelo sistema di valutazione annuale delle performance dirigenziali che contempli la possibile rimozione del manager che non raggiunga gli obiettivi assegnati;
- **adottare qualunque iniziativa ritenuta utile per ripristinare un'effettiva responsabilità manageriale sulle scelte ritenute più opportune (discrezionalità) in ordine a tutti le decisioni naturalmente connesse al ruolo:** gestione e valutazione del personale, scelte procedurali, utilizzo del budget, autorizzazioni, concessioni, appalti e qualunque altra decisione coinvolga rapporti con l'esterno con connesso vincolo del rispetto dell'imparzialità.

⁷ <https://www.inpa.gov.it>