



Roma, 4 Giugno 2015
Prot. n. 454

Camera dei Deputati - I Commissione
Audizione 3 giugno 2015
AC 3098

“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

La **CONFEDIR** è convinta che i tempi per una riforma e la conseguente riorganizzazione della Pubblica Amministrazione siano ormai maturi e non più rinviabili per il nostro Paese.

La Confederazione, pur apprezzando l'accoglimento di alcune proposte emendative avanzate, ritiene il testo approvato dal Senato insoddisfacente.

Nel disegno di legge manca **una separazione netta tra gestione e politica**, che andrebbe, invece, rafforzata nel momento della definizione delle funzioni e per evitare un spoil system selvaggio.

L'ordinamento della dirigenza, e, in particolare, le regole preordinate a disciplinare l'accesso ad essa e il conferimento degli incarichi, incidono sul rapporto tra la politica e l'amministrazione, sicché la loro radicale modifica deve essere valutata con particolare severità dalla Commissione, al fine di escludere che il nuovo regime possa ledere gli indefettibili canoni dell'indipendenza dell'amministrazione dalla politica. Non solo, ma un'errata o improvvida revisione di tali regole finirebbe, infatti, per alterare gli equilibri (anche di rango costituzionale) tra la sfera riservata alla politica e quella riservata all'amministrazione, con conseguente (e inaccettabile) pregiudizio degli interessi generali.

Questa riforma si atteggia come un vero e proprio stravolgimento dell'assetto ordinamentale del rapporto tra i dirigenti e la Pubblica Amministrazione, introducendo un regime del rapporto di lavoro dei dirigenti completamente diverso, sotto tutti i profili, da quello esistente, tanto che resta davvero arduo identificare, tra le due discipline confrontate, profili di continuità, ragioni comuni o finalità coerenti.

L'identificazione della finalità della riforma si appalesa, tuttavia, ardua, atteso che la relazione illustrativa, così come quella di analisi di impatto della regolamentazione, omettono di chiarire gli scopi ai quali risultano preordinate le novità più significative.

A ben vedere, infatti, la relazione illustrativa si limita a descrivere il contenuto dei principi e dei criteri direttivi, mentre nell'analisi di impatto della regolamentazione l'indicazione dell'obiettivo dell'intervento normativo, relativamente all'art. 9 della PdL, risulta cristallizzata nella sola locuzione "razionalizzazione della dirigenza pubblica" e, quindi, in una formula lessicale talmente generica ed equivoca da costringere l'interprete a immaginare i risultati che il Governo si attende dalla riforma.

La più importante novità è senz'altro costituita dall'istituzione di tre ruoli (dei dirigenti dello Stato, delle regioni e degli enti locali), dalla previsione della piena mobilità tra gli stessi, dall'eliminazione della distinzione in due fasce e dall'enunciazione della possibilità del conferimento degli incarichi dirigenziali ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli.

Un'innovazione radicale è quella che concerne **il regime giuridico ed economico previsto per i dirigenti che restano sprovvisti di incarico.**

Si prevede, al riguardo, che **i dirigenti privi di incarico** hanno diritto all'erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, vengono collocati in disponibilità e, dopo un determinato periodo (non stabilito dalla delega) in disponibilità, decadono dal ruolo unico.

In questo caso resta davvero difficile individuare la *ratio* dell'intervento, anche se, tenuto conto delle criticità segnalate nell'analisi di impatto della regolamentazione, appare plausibile l'identificazione dello scopo della riduzione del numero complessivo dei dirigenti pubblici, rispetto al quale le misure del collocamento in disponibilità e della risoluzione del rapporto di lavoro si rivelano direttamente funzionali.

Anche in questo caso non si comprendono le finalità dell'intervento e quella prospettata non è assolutamente condivisibile dalla Confederazione.

Le innovazioni previste per il conferimento degli incarichi si risolvono nell'implementazione (rispetto alla disciplina vigente) dei profili di pubblicità e di imparzialità (mediante il coinvolgimento in diverse fasi dei processi delle Commissioni previste alla lett. b) dell'art.9) delle procedure di selezione dei dirigenti cui affidare l'incarico e dovrebbero servire a garantire la trasparenza e l'efficacia (rispetto alle effettive esigenze dell'amministrazione) delle pertinenti scelte, mentre vengono modificate le regole relative allo *spoil system* in senso peggiorativo.

Senonché, a ben vedere, **il regime prefigurato nella delega** difetta di alcuni elementi essenziali perché le condivisibili esigenze, appena segnalate, possano essere concretamente soddisfatte.

In mancanza, infatti, della previsione dell'obbligo di motivazione della scelta da parte del soggetto nominante, obbligo che dia conto degli esiti di un doveroso confronto tra i *curricula* dei candidati, e, quindi, della sua giustificabilità, le modifiche proposte non servono a comprimere gli amplissimi spazi di discrezionalità della scelta e ad assicurare l'imparzialità della decisione e la coerenza della selezione con le reali esigenze di professionalità dell'amministrazione.

La nuova disciplina del conferimento degli incarichi rischia, in altri termini, di produrre il solo effetto di consentire al politico di scegliersi i dirigenti in una platea più ampia, con il conseguente nocimento dell'interesse generale alla separazione tra politica e amministrazione e in probabile violazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Il timore del mancato conferimento, in futuro, di incarichi e, addirittura, del possibile licenziamento, così come la "gratitudine" per quelli già affidati, espongono, dunque, il dirigente a un rapporto di sudditanza con il politico, che finisce per inficiare irrimediabilmente i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento.

Il DDL accentua, pertanto, **il rapporto fiduciario tra dirigenza e politica**, mentre uno degli aspetti che doveva essere affrontato prioritariamente era proprio quello riguardante il rapporto fra dirigenza gestionale e politica, prendendo atto che la limitata autonomia della dirigenza gestionale costituisce oggi il maggior punto di criticità del sistema. Due sono le cause principali del fenomeno: **il dilagare degli incarichi di tipo fiduciario** (art. 19 comma 6, D.Lgs n. 165/2001 con le specifiche dell'art. 110 del D.Lgs 267/2000 per le autonomie locali e dell'art. 15 *septies* ed *octies* D.Lgs 502/92 e s.m.i. per il Servizio Sanitario Nazionale) ed **il sostanziale fallimento della contrattualizzazione del lavoro pubblico e di quello della dirigenza in particolare**.

Ribadiamo che **la PA è un cantiere aperto di riforme da più di venti anni, tutte caratterizzate per la loro mancata o cattiva realizzazione**. Non possiamo come Parte Sociale, non sottolineare in questa sede istituzionale la scarsa se non nulla attenzione del Governo nel coinvolgere sulle riforme le Parti Sociali, relegate ormai ad un ruolo marginale, determinato da diversi interventi legislativi che hanno inciso negativamente e compromesso le relazioni sindacali, attuate ormai soltanto attraverso l'istituto dell'informazione, spesso successiva.

Rimane, dunque, irrisolto il problema (a dire il vero risalente e non addebitabile alla riforma in esame) dell'incertezza degli spazi che residuano alla contrattazione (**collettiva e individuale, come campo di rispetto dell'autonomia negoziale garantito dalla stessa Costituzione**) nella disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti.

Con la disposizione in esame, a ben vedere, si finisce per introdurre una nuova regolazione legislativa dei diritti e degli obblighi del personale contrattualizzato, senza che risulti chiaro il ruolo (ammesso che sopravviva) riservato alla contrattazione nella definizione degli stessi, stravolgendo le regole vigenti frutto di decenni di contrattazione pattizia.

Il DDL è deludente perché non tiene conto delle proposte avanzate negli ultimi mesi dalle Parti Sociali, in particolar modo per quanto riguarda **la dirigenza scolastica, l'abrogazione della figura del segretario comunale, l'istituzione di un'area quadri e la precarizzazione della dirigenza.**

Altra criticità abnorme è quella dell'**esclusione della dirigenza scolastica dal ruolo unico.** Prendiamo atto di essere in presenza di un Legislatore incoerente; non potendosi altrimenti spiegare le testuali affermazioni contenute nel programma *La buona scuola*: “***anche i presidi sono prima di tutto dirigenti... pienamente responsabili della gestione generale e della realizzazione del progetto di miglioramento definito sulla base della valutazione....***” Sembra, di certo, fuori discussione che i soggetti oggi preposti alla guida di istituzioni scolastiche funzionalmente autonome, costituzionalmente protette, non possono essere dei semplici *funzionari* intermedi, come già non lo erano i vecchi presidi e direttori didattici nel previgente assetto del sistema scolastico. Ma non possono neanche qualificarsi *professional*, la cui funzione inerisce all'esplicazione di qualificate, e circoscritte, prestazioni tecniche, in via esclusiva o prevalente.

La **CONFEDIR** chiede, dunque, che **la dirigenza scolastica** venga inserita nel ruolo unico dei dirigenti statali per le complesse funzioni che tali dirigenti scolastici sono chiamati a svolgere, e per la reiterata centralità della **scuola**, di valore strategico per la rinascita del Paese insieme alla **ricerca** ed all'**università**.

La ricerca è uno dei fattori principali e determinanti dello sviluppo di un Paese, capace di assicurare un sistema economico competitivo, in grado di generare nuova occupazione, maggiore benessere e coesione sociale. Pertanto, non si può non sottolineare **l'importanza degli istituti di ricerca**, che devono essere posti nelle condizioni di poter sviluppare il massimo dell'efficienza e dell'efficacia, al servizio di tutto il Paese.

Deve essere, pertanto, anche **definito lo stato giuridico di ricercatori e tecnologi** in accordo con la prevista autonomia professionale e con le altre caratteristiche specifiche dei profili, ben individuate a livello europeo, ma che risultano non attuabili nell'attuale ambito contrattuale di comparto.

Sarebbe opportuno con il disegno di legge in esame istituire nella P.A. **un'area vice-dirigenziale (area quadri)** ove far confluire il personale laureato ex direttivo. **L'istituzione di un'area quadri** nel settore pubblico 'privatizzato' eviterebbe di conferire quegli incarichi di reggenza che all'Agenzia delle Entrate hanno determinato non pochi problemi dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale. In tal modo sarebbero garantiti con la vice-dirigenza i principi della trasparenza, dell'imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione. A tale proposito si evidenzia che il Consiglio di Stato ha sollevato lo scorso anno la questione di legittimità costituzionale della legge 135/2012 nella norma che ha abrogato la vice dirigenza istituita con l'art. 17 *bis* del D.Lgs. 165/2001.

La **CONFEDIR** insiste, infine, **per una revisione della figura del segretario comunale e non per la sua abrogazione. La Confederazione** reputa anacronistica la scelta del Governo di abrogare la figura del Segretario Comunale sia per le sue funzioni di sovrintendenza e coordinamento, fondamentali negli enti locali, sia per la funzione di garante della legalità e della anticorruzione. La legge n. 190/2012 ha correttamente individuato nei Segretari Comunali i responsabili anticorruzione a livello locale, salvo diversa scelta motivata dell'Amministrazione. Tale normativa ha comportato una significativa svolta nel contrasto effettivo della corruzione

La **CONFEDIR** auspica, in conclusione, che il testo del DDL di riorganizzazione della PA possa essere migliorato, anche con i contributi delle Parti Sociali.

