



Audizione informale sullo schema di decreto legislativo recante disciplina della dirigenza della Repubblica (atto n. 328), assegnato alla I Commissione al fine di acquisire utili elementi di conoscenza e di valutazione

Indice dell'intervento

1. Il decreto legislativo mantenga e valorizzi la portata innovativa della riforma
2. Il decreto è un'opportunità per uscire da una supposta ed errata contrapposizione fra politica e dirigenza
3. La fiduciarità delle nomine non è in contrasto con una verifica selettiva di competenza e professionalità dei dirigenti. I sindaci rispondono della loro autonomia ai cittadini
4. Il contributo di ANDIGEL per migliorare la bozza di decreto legislativo
 - Il ruolo delle autonomie locali nella Commissione per la dirigenza pubblica: migliorare la composizione della Commissione e i tempi di costituzione e per il conferimento degli incarichi
 - La durata degli incarichi dirigenziali sia coerente con la durata dei mandati amministrativi
 - Pagamento della retribuzione di base ai dirigenti privo di incarico: una proposta per creare un "mercato" della dirigenza pubblica
 - Obbligo di individuazione di un dirigente apicale per tutti gli enti locali: possibilità di gestione associata del dirigente apicale nei comuni fino a 15.000 abitanti, possibilità di delega delle firme sugli atti, conferma della possibilità di nomina via art. 110 TUEL
 - I direttori generali degli enti locali: possibilità di nomina anche nelle Unioni di Comuni con più di 100.000 abitanti e una proposta per la definizione dei requisiti per l'accesso al ruolo

1. Il decreto legislativo mantenga e valorizzi la portata innovativa della riforma

Ai dirigenti sono oggi richieste la vera capacità e la volontà di *essere dirigenti a servizio della Repubblica* e di assumersene le responsabilità. A questo ci sembra aspiri la riforma e questo è il risultato da raggiungere. La riforma in sé deve dare il segno di un cambiamento, che richiederà di essere realizzato nel tempo. In passato, purtroppo, abbiamo constatato che le diverse “corporazioni” dirigenziali, in teoria sempre schierate per la dignità e il rilievo del ruolo di dirigente pubblico, hanno invece frapposto ostacoli e ricorsi quando i cambiamenti hanno toccato e limitato le loro tutele e, in qualche caso, i privilegi (basti ricordare i ricorsi contro il contributo per i dirigenti pubblici sopra i 90.000 € annuo di stipendio, o i ricorsi contro la limitazione degli incentivi per gli avvocati o i tecnici).

Per questo occorre che i primi anni di attuazione della riforma, decisivi per il raggiungimento di un vero cambiamento, non incoraggino le tendenze alla conservazione dell’esistente, un fatto che renderebbe vano il percorso riformativo.

La bozza del decreto legislativo è conseguenza della legge dello scorso anno, sulla quale la discussione è stata lunga ed articolata. A prescindere dalle posizioni che ciascuno ha sostenuto durante la fase di elaborazione della norma (dalla raccolta delle proposte on line del 2014), è **oggi importante che la norma venga attuata e che l’attuazione non diventi un’occasione per rimetterne in discussione i contenuti.**

2. Il decreto è un’opportunità per uscire da una supposta ed errata contrapposizione fra politica e dirigenza

Il nostro punto di vista è quello degli enti locali, nei quali la vicinanza con i cittadini e la necessità di essere tempestivi è particolarmente sentita.

Il decreto legislativo è una opportunità per tutti i dirigenti pubblici ed in particolare per i dirigenti degli enti locali.

La pubblica amministrazione deve essere garanzia di imparzialità e trasparenza ma anche di equità, efficienza ed efficacia dell’azione. Per ottenere questo risultato **dobbiamo uscire da una supposta ed errata contrapposizione tra politica e dirigenza, quasi che una debba agire contro l’altra.** Per farlo, buona volontà e solida idealità non sono sufficienti; **per garantire efficienza e innovazione occorre più politica ed occorre più dirigenza.** Non serve ragionare per categorie o pregiudizi del tipo “Tutti i dirigenti sono fannulloni e conservatori” oppure “Tutti i politici sono ladri e corrotti” o infine “Tutti cittadini sono menefreghisti e irresponsabili”. **Occorre cambiare cultura e abbandonare la cultura del “ricorso”.** Chi oggi è contro nella sostanza a questa riforma, più che cercare il consenso tra i cittadini per cambiarla, ipotizza un rallentamento progressivo nella sua attuazione, fino a renderla innocua e una serie di ricorsi su tutti i possibili aspetti formalmente imperfetti per ottenerne la sostanziale “non applicazione”.

3. La fiduciarità delle nomine non è in contrasto con una verifica selettiva di competenza e professionalità dei dirigenti. I sindaci rispondono della loro autonomia ai cittadini

I dirigenti degli enti locali sono pronti ad affrontare la sfida dell’innovazione, consapevoli dei danni derivanti dalla percezione di inamovibilità e della necessità di creare un mercato della dirigenza pubblica. Sappiamo che i dirigenti degli enti locali sono, nella stragrande maggioranza dei casi, **ottimi professionisti**, che, in questi anni, hanno saputo coniugare il principio di imparzialità dell’azione amministrativa con quello, fondamentale, di lavorare per l’attuazione dei programmi amministrativi approvati da sindaci e consiglieri comunali eletti dai cittadini. I dirigenti degli enti locali lo hanno fatto in mezzo a tagli delle risorse, a una situazione di

crisi economica e sociale prolungata e profonda. E lo hanno fatto diminuendo di numero e diminuendo il numero dei collaboratori loro assegnati. Per questo pensiamo che la sfida della innovazione non faccia paura ai dirigenti locali. Per questo pensiamo che l'attuazione della riforma non porterà a numeri elevati di dirigenti degli enti locali senza incarico.

La riforma garantisce procedure selettive trasparenti, aperte, con garanzia di obiettività, mantiene un margine limitato ma ragionevole di fiduciarità (senza scadimenti nell'arbitrarietà) e permette che la titolarità degli incarichi sia collegata alla verifica della professionalità.

Questa autonomia e questa responsabilità dovranno essere ben esercitate dalla politica. Negli enti locali governano sindaci di tutte le forze politiche del Paese, da quelle con maggiore esperienza a quelle arrivate ora a questa responsabilità. Tutti comunque scelti dai cittadini. Sta ad essi, ai sindaci, nell'ambito del rispetto della garanzia di professionalità, risponderne a i cittadini.

A nostro giudizio quindi la riforma salvaguarda l'autonomia e permette una scelta (all'interno dell'elenco di persone con competenze validate) e obbliga a verificare la scelta da parte delle commissioni previste.

4. Il contributo di ANDIGEL per migliorare la bozza di decreto legislativo

In questo quadro, proponiamo poche note per dare il nostro contributo a migliorare la bozza di decreto legislativo, su cui la Commissione è tenuta a formulare pareri e osservazioni. **Sottolineiamo la necessità di mettere a regime il sistema in tempi stretti, rendendo effettiva l'attuazione a partire dalla primavera 2017, nuovo ciclo amministrativo per molti enti locali.**

Il ruolo delle autonomie locali nella Commissione per la dirigenza pubblica: migliorare la composizione della Commissione e i tempi di costituzione e per il conferimento degli incarichi

La **composizione** delle commissioni nazionali (art. 4 comma 1 punto 3, punto 8 e punto 9) è piuttosto discutibile ed in particolare quella degli enti locali è del tutto sproporzionata, con 5 componenti "centrali" e solo 2 "locali". Inoltre non pare abbiano molto significato i seguenti componenti:

- il Ragioniere generale dello Stato,
- il Capo Dipartimento per gli affari interni territoriali del Ministero dell'Interno,
- il Segretario generale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale".

Questi tre possono essere sostituiti da componenti nominati dagli enti locali (Conferenza Stato Autonomie).

I tempi devono essere concentrati e resi compatibili con la previsione contenuta nella lett. o) dell'art. 11 della legge delega (124/2015) che prevede la "definizione dei requisiti e criteri per il conferimento degli incarichi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo".

Ciò è possibile modificando la bozza di decreto con le seguenti note.

I **tempi di costituzione**: la commissione (le tre commissioni in verità) viene istituita entro 90 giorni dal governo dopo la approvazione del decreto (art. 4 comma 1 punto 5): **sono troppi, bastano 30 giorni**, anche perché 5 componenti su 7 di ciascuna commissione sono già definiti. Non si può aspettare tre mesi per individuare 2 persone per commissione, peraltro individuati direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la commissione statale e dalle conferenze stato regioni e stato autonomie per le altre due commissioni.

I **tempi per definire i criteri di conferimento** di incarico (art. 4 comma 1 punto 2b la commissione "definisce, sentito il Dipartimento della funzione pubblica, i criteri generali, ispirati a principi di pubblicità, trasparenza e merito, di conferimento degli incarichi dirigenziali e ne verifica il rispetto;") sono di 180 giorni (art. 4 comma 1 punto 6) **sono decisamente troppi; 60 sono più che sufficienti**, considerando che per avviare un vero sistema di valutazione delle prestazioni uniformi

(soprattutto negli enti locali) occorreranno anni, e che i criteri generali sono facilmente definibili (ed in parte lo sono già nelle stesse norme in essere: d.lgs. 165 e d.lgs. 267).

La durata degli incarichi dirigenziali sia coerente con la durata dei mandati amministrativi

Perché il disegno della riforma sia efficace, occorre che nel caso degli enti locali sia specificamente rispettato l'equilibrio tra durata ragionevole degli incarichi dirigenziali e attuazione del programma amministrativo.

La **durata degli incarichi dirigenziali** (art. 4 dove modifica l'art 19 quinquies del decreto legislativo 165) è incoerente con i tempi degli enti locali dove il sistema elettorale prevede incarichi amministrativi di 5 anni e dove, per fortuna, le interruzioni anticipate dei mandati amministrativi sono molto più rare rispetto ai cambi di governo. La durata di 4 anni dell'incarico è coerente con questo aspetto che il rinnovo possa essere per un ulteriore anno. Ciò risulta compatibile quindi con l'indicazione della norma che prevede il primo incarico di 4 anni e un solo rinnovo per un massimo di ulteriori 2 anni. E' utile infine prevedere che la nuova amministrazione locale debba assegnare i nuovi incarichi entro 120 giorni dall'insediamento.

Pagamento della retribuzione di base ai dirigenti privo di incarico: una proposta per creare un "mercato" della dirigenza pubblica

Il tema del pagamento della retribuzione di base per i dirigenti privi di incarico risente nello schema di decreto legislativo di una logica probabilmente pensata per il funzionamento dei ministeri e comunque degli enti statali.

Infatti pagamento della retribuzione di base al dirigente privo di incarico (art. 7 comma 1 punto 4) è previsto a carico dell'ultimo ente in cui il dirigente ha ricevuto l'incarico. **Questo meccanismo applicato agli enti locali ha un effetto decisamente controproducente**, peraltro sempre più amplificato nei piccoli comuni, dove è anche molto più difficile modificare gli incarichi dei dirigenti già presenti. **La soluzione ottimale può essere ad esempio quella della regione Friuli Venezia Giulia, dove viene previsto un fondo regionale cui contribuiscono tutti gli enti locali con una percentuale della spesa per la dirigenza (il 5% sarebbe sufficiente) destinato alla retribuzione dei dirigenti privi di incarico**, con un meccanismo che prevede la verifica annuale della capienza del fondo e la ridefinizione della percentuale prevista. E' questo un punto fondamentale, che altrimenti rischia di compromettere l'effettiva attuazione del decreto e il raggiungimento dell'obiettivo di riforma della dirigenza. **Uno dei problemi fondamentali non è l'inadeguatezza in sé della maggioranza dei dirigenti pubblici, ma la situazione di "inamovibilità garantita" che li rende poco innovativi. Questa modifica è indispensabile per creare un "mercato" della dirigenza e favorirne l'innovazione.**

Obbligo di individuazione di un dirigente apicale per tutti gli enti locali: possibilità di gestione associata del dirigente apicale nei comuni fino a 15.000 abitanti, possibilità di delega delle firme sugli atti, conferma della possibilità di nomina via art. 110 TUEL

L'obbligo di individuazione di un dirigente apicale per tutti gli enti locali presenta alcune criticità (art. 9 comma 1 punto 3):

- 1.obbligo di assunzione di un dirigente anche da parte dei piccoli comuni (sopra i 5.000 abitanti)
- 2.dimensionamento dei comuni piccolissimi (sotto i 5.000 abitanti) in gestione associata per la gestione del dirigente apicale (due piccoli comuni non se lo possono permettere)
- 3.difficoltà per l'unico dirigente apicale, specie se incaricato in associazione tra più enti, nel concentrare tutte le responsabilità gestionali senza esplicita possibilità di delega
- 4.obbligo di scegliere il dirigente apicale solo tra gli ex segretari, con un problema di reale interesse/competenza alla assunzione di responsabilità gestionali e manageriali e con un problema di numero insufficiente di personale disponibile

Occorre quindi prevedere:

- La possibilità (non l'obbligo) di gestione associata del dirigente apicale anche per i comuni con più di 5.000 abitanti (almeno fino a 15.000). In caso contrario continuerebbero le gestioni "a scavalco" come oggi avviene per il segretario comunale, con numerosi comuni formalmente indipendenti ma con incarico al medesimo soggetto che non è nelle condizioni di svolgerlo adeguatamente.

- La possibilità esplicita e chiara di delega delle firme sugli atti di cui all'articolo 107 del TUEL a collaboratori in possesso di qualifica adeguata (categoria D con eventuale incarico di posizione organizzativa) dei poteri di firma degli atti (determinazioni, pareri tecnico e contabile sulle deliberazioni) come avviene oggi nei piccoli comuni.

- La riserva degli incarichi di dirigente apicale ai soli segretari comunali e provinciali per un periodo fino a tre anni può ragionevolmente determinare una condizione di insufficienza numerica del personale abilitato, tenendo conto che tale figura sarà obbligatoria per tutti gli Enti locali, e che nell'arco del triennio se ne verificherà un'ulteriore diminuzione a causa dei collocamenti in quiescenza.

Infatti, a fronte di necessità di almeno 4.000 dirigenti apicali, oggi i Segretari comunali e provinciali presenti sul sito dell'Albo (dati aprile 2016) in fascia A e B sono:

- Fascia A: 1256, di cui 51 in disponibilità
- Fascia B: 1633, di cui 99 in disponibilità

Numeri del tutto insufficienti a coprire il fabbisogno.

Occorre quindi che venga prevista la possibilità di nomina di dirigenti apicali, oltre che tra gli ex segretari, con ricorso alle possibilità dettate dall'articolo 110 del TUEL, che la legge lascia in vigore nella sua attuale formulazione. In caso contrario ci troveremmo nella curiosa situazione di poter assumere un dirigente con le modalità previste dall'articolo 110 ma di non potergli affidare l'incarico di dirigente apicale. Questa modalità permette inoltre ai funzionari incaricati di posizione organizzativa nei comuni piccoli di poter partecipare alle selezioni, valorizzando quindi la loro esperienza e conoscenza del territorio.

I direttori generali degli enti locali: possibilità di nomina anche nelle Unioni di Comuni con più di 100.000 abitanti e una proposta per la definizione dei requisiti per l'accesso al ruolo

La figura del direttore generale è mantenuta per gli enti locali al di sopra dei 100.000 abitanti.

Occorre che questa possibilità sia chiaramente applicabile alle Unioni di Comuni al di sopra dei tale soglia. E' necessario quindi prevedere una norma nel decreto legislativo che inserisca tra le modifiche all'articolo 27 del decreto legislativo n. 165 del 2001 che al comma 3 dell'art. 27-bis siano aggiunti i seguenti periodi: "I comuni non ricompresi nel primo periodo possono stipulare convenzioni per la gestione della funzione di direzione apicale in forma associata. Le unioni di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti possono nominare, in alternativa al dirigente apicale, un direttore generale ai sensi degli articoli 32 e 108 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

Infine ci sembra che il decreto non attui una precisa delega richiesta dalla legge e cioè la definizione dei requisiti per l'accesso al ruolo di direttore generale. Nella relazione illustrativa al decreto si richiamano specifici requisiti in fondo all'articolo 10 ma, nel testo pubblicato, tale elemento non sembra rintracciabile.

Su questo punto alleghiamo i risultati della nostra esperienza quadriennale in proposito di validazione dei percorsi professionali degli aspiranti direttori generali che ANDIGEL insieme alla Fondazione Alma Mater, Università di Bologna ha realizzato tra il 2008 e il 2012.