

Commissione I
Affari Costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni

**Schema di decreto legislativo recante disciplina della
dirigenza della Repubblica (atto del Governo n. 328)**

Audizione del Presidente dell'ARAN
Sergio Gasparrini

Camera dei Deputati
Roma, 29 settembre 2016

Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente e tutti i Componenti della Commissione parlamentare per l'invito rivoltomi.

Il provvedimento qui all'esame risulta molto articolato ed introduce cambiamenti di grande impatto sull'ordinamento della dirigenza pubblica, orientati a generare un miglioramento dell'azione amministrativa, nell'ambito della più generale riforma della pubblica amministrazione, che tocca altrettanto qualificanti aspetti dell'organizzazione delle funzioni assolve dalle amministrazioni stesse. L'audizione è tuttavia l'occasione per segnalare quelle criticità che potrebbero pregiudicarne le sue effettive potenzialità. Premetto, inoltre, che si tratta di valutazioni espresse osservando il provvedimento principalmente dall'angolo di visuale delle amministrazioni e, quindi, delle sue concrete problematiche attuative.

Procederei per punti, seguendo l'ordine dei diversi temi affrontati all'interno del provvedimento stesso.

Un primo punto che ritengo opportuno segnalare ha a che vedere **con l'accentramento dei processi di pianificazione dei concorsi per il reclutamento dei futuri dirigenti.**

Il nuovo testo lascia supporre una attività, tutt'altro che agevole, che dovrà essere svolta principalmente dal Dipartimento della funzione pubblica (di concerto con il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato), propedeutica all'avvio dei futuri concorsi. Essa presuppone una ricognizione della situazione di partenza di ciascuna amministrazione, di ciascun ufficio di livello dirigenziale e dei relativi incarichi affidati, la raccolta delle singole richieste di reclutamento provenienti dalle stesse amministrazioni e, infine, delle valutazioni di merito basate su un criterio di *“giusta proporzione tra personale dirigenziale e personale non dirigenziale nelle diverse amministrazioni...”* e su un obiettivo di graduale riduzione del numero dei dirigenti. L'esito di questa attività dovrà poi culminare nell'adozione, da parte delle amministrazioni, delle conseguenti misure di riorganizzazione. In sostanza, le scelte effettuate centralmente finiscono per produrre un effetto diretto sui modelli organizzativi adottati dalle amministrazioni. Non sfugge, nello schema che si delinea, la notevole complessità dei processi di interazione tra centro e periferia, nonché il rischio di un eccessivo accentramento di decisioni (come quelle relative alla struttura organizzativa) che sarebbe più opportuno lasciare a livello di amministrazione (soprattutto per quelle dotate di maggiore autonomia istituzionale).

Un secondo profilo problematico riguarda il **raccordo ed il coordinamento tra i due diversi canali previsti per il reclutamento dei nuovi dirigenti**: il corso-concorso ed il concorso. Nell'attuale quadro normativo, il corso-concorso rappresenta soprattutto uno strumento per il reclutamento di persone tendenzialmente giovani e con elevato potenziale professionale; diversamente, il concorso, con eventuale riserva di posti per gli interni di ciascuna amministrazione, è uno strumento attraverso il quale si valorizzano i percorsi professionali già intrapresi nella pubblica amministrazione e si forniscono opportunità di carriera ai propri funzionari. Nel nuovo schema non emerge, invece, una chiara distinzione di ruolo e funzioni tra i due, diversi canali di reclutamento. In particolare, non risulta chiaro il ruolo che dovrà avere il concorso, il quale appare limitato alle situazioni per le quali *"...si pongano esigenze non coperte dalla programmazione triennale"* (non è dato di capire quali assunzioni si possano richiedere ed effettuare senza la preventiva programmazione dei fabbisogni ed al di fuori dei vincoli finanziari in materia di assunzioni).

Ritengo opportuno soffermarmi anche sul **ruolo e sulle funzioni della Commissione centrale per la dirigenza statale** e delle corrispondenti Commissioni istituite per gli altri due ruoli (regioni ed enti locali). A questo proposito, segnalo un rischio di sovraccarico delle sue attività. La nuova Commissione ha un ampio ed articolato ventaglio di funzioni: alcune, di indirizzo (quali, la definizione dei criteri generali di selezione per l'affidamento degli incarichi dirigenziali), altre di amministrazione attiva e controllo (la selezione rosa di candidati per l'affidamento degli incarichi di livello generale; il controllo della congruità delle scelte di affidamento effettuate dalle amministrazioni per gli incarichi dirigenziali di livello non generale; la nomina della commissione deputata ad effettuare l'esame di conferma dei vincitori del corso-concorso prima della loro definitiva immissione in ruolo, nonché il controllo sulla effettiva adozione dei sistemi di valutazione e sul loro concreto utilizzo).

Il rischio segnalato si può concretamente valutare anche in relazione ad alcuni indicatori quantitativi che evidenziano l'effettivo "carico di lavoro" affidato a tale organismo: i dirigenti dei tre ruoli saranno, al momento della loro confluenza, circa 32.000 (suddivisi in 4.200 per lo Stato, 20.500 per le Regioni, 7.300 per gli enti locali); il numero degli incarichi da affidare risulterà più elevato, tenuto conto che vi sono anche alcune posizioni dirigenziali attualmente non coperte o coperte con personale dirigenziale a contratto. Il numero degli attuali dirigenti di prima fascia delle amministrazioni che faranno parte del ruolo statale è di poco inferiore a 500 unità. Una stima approssimativa porta dunque a ritenere che l'impegno della Commissione nella sua attività di selezione

dei nuovi incaricati su posizioni di prima fascia dello Stato potrà risultare superiore alle 100 unità all'anno, con un prevedibile numero di candidati da selezionare di alcune migliaia di unità. A questo impegno, occorre aggiungere tutte le altre funzioni e, in particolare, quella di valutazione sulla congruità delle procedure di affidamento effettuate dalle amministrazioni sugli incarichi di seconda fascia (queste ultime risulteranno diverse migliaia all'anno).

La composizione della Commissione, per quanto assolutamente non discutibile sul piano della elevata qualificazione professionale dei soggetti individuati, pone tuttavia alcuni dubbi sulla concreta capacità di operare e di svolgere le numerose e complesse funzioni che il provvedimento le assegna. A questo proposito, è opportuno evidenziare anche possibili criticità riguardo al supporto tecnico e gestionale alle sue attività, affidato al Dipartimento Funzione Pubblica, che dovrà tuttavia operare con le attuali dotazioni organizzative e finanziarie, stante il vincolo di invarianza della spesa. Sarebbe invece auspicabile che siano individuati risparmi di sistema conseguenti all'intero impianto della riforma e che, almeno parte di essi, siano reinvestiti nelle attività strategiche a sostegno della riforma stessa, tra cui l'attività della Commissione appare indubbiamente di particolare rilievo.

Un ulteriore punto di attenzione riguarda **il raccordo tra incarichi conferiti a dirigenti del ruolo ed incarichi conferiti, con contratto di lavoro a tempo determinato**, a soggetti estranei al ruolo stesso (cosiddetta "dirigenza a contratto"). Su questo aspetto vi è un elemento di ambiguità che potrebbe rendere problematica la fase attuativa. Non è chiaro, infatti, se l'affidamento di incarichi ad esterni (pur nei limiti quantitativi previsti dallo stesso decreto): i) possa avvenire solo dopo aver esperito preventivamente l'affidamento a dirigenti del ruolo o, in alternativa, ii) possa avvenire senza necessità di rivolgersi preventivamente e prioritariamente ai ruoli stessi. L'ambiguità di lettura origina in particolare dall'inciso contenuto nel primo periodo del comma 4 del nuovo articolo 19-bis (gli incarichi dirigenziali, *non assegnati attraverso i concorsi o le procedure di cui al citato articolo 19-ter*, possono essere conferiti a soggetti non appartenenti ai diversi ruoli).

Sul piano della coerenza sistematica, fa sorgere qualche interrogativo la disposizione con la quale si prevede che **i soggetti selezionati attraverso il corso-concorso siano inizialmente immessi in ruolo come funzionari** e che agli stessi sia comunque possibile affidare incarichi dirigenziali. Su questo punto, vi sono infatti recenti casi di

contenzioso che dovrebbero suggerire una maggiore ponderazione della scelta effettuata.

Riguardo alla **Scuola nazionale dell'amministrazione**, si evidenziano alcune possibili difficoltà nel passaggio del personale: è infatti concreto il rischio che, buona parte di esso, opti per rimanere nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, regolata da condizioni contrattuali e retributive più vantaggiose rispetto alla istituenda nuova Agenzia, cui si applicherà il CCNL delle Funzioni centrali (ad oggi, "Ministeri").

Un'ultima osservazione concerne la nuova disciplina dettata in tema di **responsabilità dirigenziale**. E' fortemente avvertita, sul piano del coordinamento e della coerenza sistematica tra diverse fonti normative, l'esigenza di distinguere in modo più chiaro la cosiddetta "responsabilità dirigenziale" (quella collegata ai risultati conseguiti in relazione agli obiettivi assegnati), rispetto alla "responsabilità disciplinare", che si riconnette invece alla violazione di specifici obblighi comportamentali. Su questo punto, lo schema di decreto non contribuisce ad introdurre elementi di chiarezza, poiché individua, nell'ambito della responsabilità dirigenziale, fattispecie e violazioni riconducibili, più opportunamente e correttamente, all'ambito della responsabilità disciplinare.

