

**PER UNA NUOVA DIREZIONE  
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

## MANIFESTO

*” I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’ imparzialità dell’ amministrazione.”*

*“ Nell’ ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. “*

*“I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.”*

( Costituzione della Repubblica Italiana - art. 97, 1° e 2° comma; art. 98, 1° comma )

Per superare l’ attuale situazione di crisi delle pubbliche amministrazioni, ripristinando il rispetto della Carta costituzionale, la CIDA-FP ritiene necessario:

**I .1 Definire per tutte le pubbliche amministrazioni, con leggi di sistema, principi generali di organizzazione razionale dell’ esercizio delle funzioni, di individuazione dei posti funzione e di classificazione dei funzionari.**

.2 Tali principi dovranno essere condivisi dalle Regioni e dalle Autonomie locali, per essere applicati alle rispettive amministrazioni; dovranno essere applicati, inoltre, dagli Enti di diritto privato ma a capitale pubblico, che svolgono funzioni di interesse pubblico.

.3 Per *“funzionari”* devono intendersi coloro che esercitano funzioni pubbliche attraverso una attività professionalmente qualificata, assumendo decisioni, dirigendo uffici, fornendo servizi professionali. Ovvero dirigenti, quadri direttivi, professionisti, docenti, ricercatori.

**II .1 Rivedere il rapporto tra legge e contrattazione collettiva**, riservando alla legge, ai Regolamenti ed a Atti di organizzazione non solo *l’ ordinamento degli uffici*, ma anche *le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari*, per garantire i cittadini che l’organizzazione delle funzioni pubbliche sia finalizzata al perseguimento dell’interesse generale, e che l’esercizio delle stesse sia affidato a soggetti professionalmente qualificati.

.2 Conseguentemente, per tali soggetti saranno Leggi e Atti di organizzazione a regolare i doveri, i sistemi di classificazione, i sistemi di valutazione, prevedendo comunque l’ accesso per concorso e la carriera per valutazione.

.3 La contrattazione collettiva garantirà una adeguata tutela degli interessi delle categorie, regolando il trattamento economico, il regime delle assenze, le tutele assicurative, i benefits, lasciando alla contrattazione individuale uno spazio proporzionale al crescere del grado.

.4 Ferme restando le aree contrattuali autonome per i dirigenti, le altre figure ad alta professionalità verranno regolate in separate sezioni delle aree dirigenziali collegate, o comunque in aree contrattuali distinte dai comparti.

.5 Le procedure di contrattazione collettiva per le pubbliche amministrazioni saranno riformate, prevedendo Comitati di settore anche per i Ministeri e la Scuola, con la presenza, in quest’ultimo Comitato, delle Regioni e delle autonomie locali e

funzionali. Inoltre, le delegazioni trattanti di parte datoriale presso l' ARAN dovranno prevedere la partecipazione di dirigenti in rappresentanza delle Amministrazioni ed Enti del comparto. Infine, andrà affermato con chiarezza il principio per cui, nella contrattazione integrativa, la rappresentanza dell' amministrazione è affidata ai dirigenti, e non ad organi politici o di nomina politica.

III .1 In base alle leggi sub I, **ridefinire con Regolamenti e Atti di organizzazione, in tutte le pubbliche amministrazioni, gli organigrammi dei posti-funzione**, dalle posizioni organizzative fino alle figure monocratiche di vertice.

.2 Ciò, sia per l'attuazione dell' ordinamento autonomistico previsto dalla Riforma della Costituzione, sia per le conseguenze dell' unificazione europea; infine, per razionalizzare la distribuzione di funzioni e di risorse, prevedendo, ove necessario, riduzioni degli apparati, anche con il ricorso alla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro.

.3 Conseguentemente, in parallelo agli organigrammi, in tutte le pubbliche amministrazioni, andrà definito con Regolamenti ed Atti di organizzazione l' ordinamento dei *funzionari*, collegando i livelli di esercizio delle funzioni, i livelli delle strutture dirette, i livelli di competenza professionale necessari, dal quadro direttivo fino al massimo vertice dirigenziale.

IV .1 **Distinguere lo status dei funzionari di carriera dallo status dei funzionari di governo**, ovvero di diretta collaborazione con il vertice politico delle amministrazioni.

.2 Per i funzionari di governo, il rapporto resterà fondato sull' *intuitus personae*, ovvero sulla fiduciarità politica; pertanto, l' attribuzione e la revoca degli incarichi manterrà carattere sostanzialmente discrezionale.

.3 Per i funzionari di carriera, l' attribuzione e la revoca degli incarichi andrà fondata sulla valutazione delle competenze e sulla rispondenza dell' attività svolta alle leggi ed alle direttive ricevute.

.4 Diviene, perciò, centrale la valutazione, obiettiva e periodica, sia delle posizioni da coprire, sia delle potenzialità, capacità manageriali e competenze professionali di dirigenti, quadri e professionisti, coniugando processi razionali di ristrutturazione ad adeguate politiche di reperimento, formazione, impiego e valorizzazione delle risorse manageriali e professionali.

V .1 **Strutturare un sistema di governo e di controllo dell' esercizio del potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni**, per garantirne la rispondenza al pubblico interesse, e più precisamente ai principi costituzionali dell' imparzialità e del buon andamento

.2 Il sistema dovrà essere condiviso dalle Regioni e dalle Autonomie locali, per le rispettive amministrazioni, attraverso le Conferenze Stato-Regioni e Stato-autonomie. Del pari, andrà salvaguardata l' autonomia degli enti, evitando rigidità e lungaggini. In ogni caso, dovranno essere riconoscibili ed imputabili le responsabilità degli

amministratori in materia di cattivo esercizio del potere organizzativo, sia a livello politico che a livello amministrativo, anche riformando le competenze in materia della Corte dei conti.

.3 In particolare, andranno garantite la fondatezza e l'imparzialità delle scelte relative all'attribuzione ed alla revoca degli incarichi dirigenziali, direttivi e professionali, nonché delle attività di valutazione di queste figure. A tal fine, è essenziale che tali scelte ed attività seguano linee generali definite da Autorità a ciò preposte; che sia possibile una verifica del rispetto di tali linee; che le decisioni a carattere sanzionatorio competano ad organi in posizione di terzietà, in contraddittorio con gli interessati.

## Presentazione

- *Funzioni e funzionari.* La questione del funzionamento delle amministrazioni pubbliche è stata affrontata, ma non risolta, dalla sequenza di interventi di riforma degli ultimi quindici anni. Interventi spesso di buon livello, tanto che l' Italia è citata ad esempio nei consessi internazionali sulle riforme amministrative, e tuttavia complessivamente di scarso impatto sulla funzionalità degli apparati. I progressi, anche consistenti, realizzati in alcuni settori, vanno in buona misura attribuiti all' informatizzazione, e dunque ascritti al merito del progresso tecnologico, più che alla bontà delle riforme.

In ogni caso, nella crisi mondiale, la competitività pone esigenze crescenti. Così, questi progressi non sono bastati a far tenere il passo al Paese, né è pensabile che bastino in futuro, tanto più che si sono, nell' insieme, arrestati.

Si impone, perciò, la riapertura di un dibattito generale sulla questione amministrativa, che prenda le mosse da una revisione delle scelte effettuate dalle riforme rispetto ai punti di crisi.

Nella questione amministrativa possono distinguersi varie criticità, come l'eccesso di adempimenti imposti ai cittadini e alle stesse amministrazioni, o lo spreco di risorse. I nodi, tuttavia, appaiono due, strettamente interconnessi : il basso livello qualitativo delle attività di espletamento delle pubbliche funzioni, e la scarsa razionalità dell' organizzazione amministrativa.

Le attività amministrative, ovvero in primo luogo l'organizzazione delle strutture, e poi l'emanazione di provvedimenti, la stipulazione di contratti, la predisposizione di normative, l' impiego delle risorse, nelle loro diversità richiedono comunque un esercizio di discrezionalità nella valutazione del contesto, degli interessi coinvolti, delle norme da applicare, per realizzare l' interesse pubblico al meglio, sacrificando il meno possibile le altre posizioni in campo.

Il giudizio del Paese, difficile da contraddire, è che questo esercizio, che è il cuore della funzione pubblica, spesso è svolto male. Per ragioni tecniche, per carenza di

mezzi, per eccesso di norme, certo; ma anche per carenze soggettive, dei singoli e delle squadre.

La questione del cattivo esercizio delle funzioni porta comunque alla questione dei funzionari.

- ***Riforme e distorsioni*** Il personale e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni sono stati oggetto di una delle riforme più radicali che abbiano investito il nostro ordinamento giuridico. Il rapporto di lavoro di tutti i dipendenti, dal commesso al direttore generale, è stato trasferito in blocco dal regime di diritto amministrativo al regime di diritto privato, e dunque alla contrattazione collettiva. Nell'ambito delle leggi e degli atti normativi di organizzazione delle grandi strutture amministrative, "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro sono assunti dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro" ( D.Lgs. 165/2001, art. 5, 2° comma). Le determinazioni organizzative sono sottoposte a verifica da parte degli organismi di controllo interno, per garantirne la corrispondenza ai principi generali posti in materia dalla legge ( D.Lgs. 165/2001, art. 2, 1° comma): funzionalità, flessibilità, imparzialità, interconnessione.

La riforma, dunque, ha chiesto alle amministrazioni di fare come le imprese private, per recuperare efficienza, economicità, flessibilità, adattabilità della gestione del personale ad esigenze crescenti e mutevoli.

A dodici anni dalla riforma, è evidente che questi obiettivi sono ancora lontani. Il nuovo regime non funziona, ancora.

La trasposizione meccanica all' interno delle pubbliche amministrazioni di istituti giuridici nati nelle imprese private li ha esposti all' influenza di fattori e rapporti di forza ben diversi rispetto a quelli agenti nelle imprese stesse, e dunque a pesanti distorsioni. La ragione di fondo è evidente e forte: nelle pubbliche amministrazioni la gestione degli apparati non è soggetta alla verifica del mercato, alla competizione con le altre aziende. Nelle aziende private, l' esercizio di un potere discrezionale, sia esso

unilaterale, da parte del vertice aziendale, sia in sede di contrattazione, è finalizzato o comunque collegato in modo determinante al successo dell' azienda.

Nelle amministrazioni pubbliche, questa verifica non c'è. C'è la verifica delle elezioni, per le forze e i personaggi politici a capo delle amministrazioni. Perciò, se l' amministrazione funziona male, il vertice politico rischia la perdita del consenso dei cittadini. E' su questo consenso a rischio che si fonda, secondo i difensori dello spoils system, la necessità del rapporto fiduciario con i dirigenti.

Questa impostazione ha condotto ad una assoluta prevalenza del potere governativo rispetto a quello amministrativo. Il primo, rafforzato dal sistema elettorale maggioritario, con l' elezione più o meno diretta del capo dell' esecutivo; il secondo, indebolito dalla precarizzazione degli incarichi di direzione, rinnovabili o revocabili *ad nutum* da parte del vertice politico. Così, nonostante l' esplicita previsione di legge sulle distinzioni tra poteri di indirizzo spettanti alla politica e poteri di gestione spettanti alla burocrazia, la politica continua ad occuparsi non solo degli indirizzi ma anche, *pro domo sua*, della gestione, con la copertura formale ( la “ firma “ ) della burocrazia, ricattata dalla precarietà dell'incarico. Ciò, sia per i provvedimenti ad efficacia esterna, come concessioni od appalti, sia per i provvedimenti gestionali, dagli atti di organizzazione alla contrattazione integrativa ai trasferimenti dei dipendenti.

In ogni caso, sostengono i difensori del nuovo regime, rigorosamente *bipartisan* , gli elettori potranno sanzionare col voto la cattiva gestione dei politici.

In realtà, l' interesse dei cittadini al buon funzionamento dell' amministrazione è un interesse diffuso, e perciò meno influente, sul piano elettorale, dell' interesse concentrato delle clientele di riferimento o della massa dei dipendenti.

I cittadini sono abituati, in genere, ad un' amministrazione che non funziona, e tendono a darle genericamente la colpa alla burocrazia; l' effetto positivo di una fila in meno, o di una risposta tempestiva, non viene collegato alla responsabilità del politico al vertice dell' Ente, si perde comunque nel mare delle vicende quotidiane, e al momento del voto prevalgono altre spinte: scelte di valore e/o specifici interessi.

Per un Ministro od un Assessore, invece, le concessioni ai sindacati interni possono dare una resa immediata in voti, mentre le agitazioni possono costare consenso. La nomina “ politica “ di uno o più dirigenti diventa una carta da spendere nei giochi interni di coalizione o di partito, o per garantirsi il controllo dell’ apparato.

Perciò, gli organi politici di vertice delle amministrazioni tendono ad orientare la loro gestione della macchina più in questo senso che verso i cittadini. Gli organismi di controllo interno dipendono dall’ organo politico di vertice, e si guardano bene dal censurarne le determinazioni organizzative. Dal canto loro, anche i sindacati dei dipendenti possono avanzare richieste col solo limite della buona creanza, non essendo soggetti, come nel privato, al rispetto delle effettive compatibilità con gli equilibri economici ed organizzativi dell’azienda.

A monte, c’è il compromesso di fondo sul quale è nata la privatizzazione del pubblico impiego, ovvero lo scambio tra il controllo delle dinamiche salariali, offerto dalle grandi centrali sindacali, e la preponderanza nella gestione dei dipendenti attraverso la contrattazione, concessa a queste dai governi di ogni colore.

Le criticità che ne risultano, rispetto al mondo del lavoro privato, non riguardano tanto i livelli salariali in sé, dove pure si possono erodere margini consistenti, ma i livelli di contrattazione ( quattro o cinque, invece di due ), le materie di questa ( tutta l’ organizzazione del lavoro ), le normative ( tutte garantiste per il dipendente, mai per il servizio ), le progressioni di carriera ( affatto svincolate dalle funzioni ), la mobilità ( solo a domanda, mai d’ufficio ).

In sostanza, attraverso un rapporto diretto con gli organi politici, gli uomini dei maggiori sindacati condizionano le politiche del personale e la stessa nomina dei Capi del personale, decidendo in concreto della gran parte delle questioni gestionali e rovesciando i termini del rapporto di direzione, che è il fondamento di qualunque tipo di organizzazione produttiva.

Così, sotto la pressione degli interessi politici e sindacali, è venuto meno il ruolo dei funzionari. Una Amministrazione sana dovrebbe fondarsi su rapporti equilibrati tra organi di direzione politica, burocrazia ed organizzazioni sindacali del personale;

ciascuno di questi tre attori con i suoi poteri, i suoi scopi e la sua funzione, come indicato dalle leggi, in astratto. In concreto, accade che le distorsioni accennate hanno ulteriormente indebolito la burocrazia, storicamente già gracile, ed il suo ruolo di esercizio imparziale del potere organizzativo. Così che tale potere s'è spartito tra gli altri due soggetti, politici e sindacali, per essere utilizzato a fini di parte.

Naturalmente, ciò non è avvenuto in termini omogenei tra tutte le amministrazioni. Alcune burocrazie sono riuscite a resistere, anche parzialmente; altre si sono ridotte a far da cinghia di trasmissione tra gli altri due soggetti. Altre ancora, soprattutto nelle autonomie locali, sono scomparse come soggetto autonomo. La tendenza generale, tuttavia, è quella qui indicata.

Le conseguenze di queste distorsioni sono evidenti, almeno per gli addetti ai lavori. Nel funzionamento delle amministrazioni, l'interesse particolare, a partire dal livello politico, tende a prevalere sull'interesse generale.

Nella totale assenza di una cultura organizzativa, l'individuazione dei posti-funzione avviene non sulla base delle esigenze funzionali dell'amministrazione, ma sulla base delle esigenze di potere e dei rapporti di forza, ai vari livelli: dagli organi politici di vertice che chiedono più posti dirigenziali per gli apparati cui sono preposti, agli apparati stessi che tendono ad espandersi, fino alle posizioni organizzative predirigenziali, oggetto di relazioni sindacali con le organizzazioni del personale dipendente. Il risultato è una proliferazione abnorme delle posizioni dirigenziali e predirigenziali, che ne frammenta le funzioni e ne dequalifica il ruolo.

La valutazione delle capacità e delle attività dei dirigenti da parte degli organi di controllo interno non viene effettuata, o è comunque insoddisfacente; per i funzionari, non è prevista affatto.

Il rapporto fiduciario tra il vertice dell'azienda ed il singolo dirigente è diventato uno spoils system all'italiana, per cui l'apparentamento partitico, correntizio o di cordata prevale sistematicamente sulle capacità personali, così che i dirigenti sono spinti a compiacere il politico o il capo cordata, più che a realizzare risultati.

I contratti collettivi, nazionali di categoria o integrativi di Ente, distribuiscono quattrini a pioggia, con scarse o nulle differenziazioni per professionalità e produttività. Inoltre, i contratti integrativi hanno invaso l'ambito delle carriere del personale, portando in alto le categorie sindacalmente più forti e demotivando funzionari e professionisti, ovviamente meno numerosi, che vedono disconosciuta la propria professionalità.

Tutto ciò, nonostante l'enunciazione di principi generali e disposizioni puntuali da parte delle stesse leggi di riforma, a partire dalla distinzione tra politica ed amministrazione, secondo il modello delle grandi aziende private.

A ben vedere, invece, le distanze rispetto a queste restano, e forse aumentano, soprattutto per quanto riguarda dirigenti e funzionari. Nelle grandi imprese v'è un solo organigramma dove sono ricomprese tutte le posizioni organizzative, dirigenziali e non, della direzione generale all'unità di base. Spesso, dirigenti e quadri sono ordinati per gradi; la loro retribuzione prevede aumenti di anzianità; ci sono procedure di verifica e controllo sulla rispondenza delle retribuzioni alle posizioni rivestite ed ai risultati conseguiti.

Le regole di una grande organizzazione sono poste ed operano in un ambito di diritto privato, senza rigidità ma senza anarchie. C'è negoziazione, anche individuale, ma prevale il comune interesse al successo dell'azienda, la condivisione della missione.

Certo, le amministrazioni pubbliche sono grandi organizzazioni che hanno fini diversi dal profitto, e perciò alcuni meccanismi non possono che essere diversi. Va rilevato, tuttavia, il paradosso per cui le grandi aziende private, per alcuni aspetti, sono più "amministrative", nel senso di regolate razionalmente dall'alto, delle amministrazioni pubbliche, consegnate alla contrattazione consociativa ed agli arbitrii della politica.

E' qui, non altrove, la causa prima del peggioramento della qualità nell'esercizio delle funzioni delle amministrazioni.

Perciò, è qui che si deve intervenire. Se la verifica elettorale non funziona come la verifica del mercato; ovvero, se non basta a garantire la finalizzazione delle scelte politiche e/o contrattuali, nell'ambito amministrativo, all'interesse generale, ovvero

ad un alto livello qualitativo dell' esercizio delle funzioni pubbliche, occorre che questa garanzia venga offerta dalla legge, sia ai cittadini, sia ai funzionari.

- *Partire dalla Costituzione.* L' art. 97 della Costituzione recita esplicitamente: “ I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l' imparzialità dell' amministrazione. Nell' ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. “ L' art. 98 prosegue: “ I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. “

Dunque, è in base alla legge, o ad atti normativi unilaterali, che si deve disciplinare non solo l' organizzazione degli uffici, ma anche compiti e responsabilità dei funzionari, ai vari livelli, per assicurare buon andamento ed imparzialità. Ciò non significa che sia incostituzionale la privatizzazione del rapporto di lavoro, anche per i funzionari, ovvero per i dipendenti che esercitano funzioni pubbliche. La Corte costituzionale ha ripetuto più volte che così non è, purché l' esercizio di poteri organizzativi privatistici e di poteri negoziali garantisca comunque la soddisfazione dell' interesse pubblico.

La Costituzione - secondo la Consulta - chiede un “giusto dosaggio”, nell'ambito di un “confine mobile”, tra diritto pubblico e diritto privato, configurando un regime comunque misto. In ogni caso, devono esserci regole e strumenti idonei per verificare la corrispondenza dell'esercizio del potere organizzativo ai principi del buon andamento e dell'imparzialità.

Il perseguimento dell'interesse pubblico, che è la sostanza del canone del buon andamento, costituisce un vincolo di scopo che investe non solo l'organizzazione “alta” ( le grandi strutture previste da leggi e regolamenti) ma anche l'organizzazione “bassa” (le strutture minori), l'organizzazione del lavoro e la gestione dei rapporti di lavoro, da parte dell'Amministrazione.

Per questi aspetti l'esercizio della “capacità e i poteri del privato datore del lavoro” non gode, come nel privato, del principio della libertà d'impresa, ma è un potere funzionalizzato alla realizzazione del pubblico interesse.

Questa finalizzazione dovrebbe essere garantita, anche nel nuovo regime di diritto privato, da due principi presenti nella Costituzione, che dovrebbero costituire *l'acquis de la fonction publique* ( ovvero, i cardini essenziali dell' ordinamento del personale pubblico ): la separazione tra politica ed amministrazione e l' accesso per concorso ai pubblici impieghi. Invece, come s'è visto, il primo principio è stato violato con la precarizzazione degli incarichi dirigenziali di tutto il personale, compresi i funzionari, ed il secondo dalla contrattazione delle progressioni di carriera, per cui l' accesso dall' esterno avviene quasi interamente ai livelli più bassi.

Venuti meno questi due capisaldi, si può affermare senza temer smentite che l' organizzazione amministrativa e la gestione del personale pubblico, nell' attuale situazione, si sono liberate dal vincolo di scopo, ovvero hanno smarrito la finalizzazione al pubblico interesse.

Per recuperarla, senza immaginare un impossibile ritorno all' *ancien regime* pubblicistico, è necessario che nuove leggi fissino argini solidi e paletti precisi all' attività organizzativa, gestionale e contrattuale.

Del disegno degli organigrammi alla scelta dei dirigenti, dalla distribuzione delle funzioni alla retribuzione premiale spetta alla legge di garantire la finalizzazione al pubblico interesse, individuando criteri, condizioni, procedure, controlli.

In particolare, la contrattazione collettiva è stato il principale meccanismo individuato dalle leggi di riforma per garantire un equo temperamento tra la tutela degli interessi dei lavoratori pubblici e le esigenze organizzative e finanziarie delle amministrazioni. Se i risultati di dieci anni di contrattazione evidenziano distorsioni e disfunzioni rilevanti, spetta alla legge intervenire nelle procedure e gli ambiti della contrattazione per correggere tali storture.

La dottrina ha da tempo distinto, nell' ambito dei rapporti giuridici tra pubblico dipendente ed amministrazione, il rapporto di impiego, ovvero il rapporto di lavoro centrato sullo scambio tra prestazione lavorativa e controprestazione economica, ed il rapporto di ufficio, ovvero il legame tra l' ufficio pubblico ed il soggetto che ne esercita le funzioni. Questa distinzione ha consentito la privatizzazione del rapporto

di impiego senza compromettere, almeno concettualmente, il carattere pubblicistico delle funzioni. Per converso, può consentire di regolare l' esercizio delle funzioni in regime pubblicistico, per legge ed atti unilaterali, in modo da garantirne le finalità istituzionali, come avviene negli altri Paesi della UE, senza invadere l' ambito del rapporto di impiego a regime privatistico. Se la regolazione contrattuale del personale non dirigente è debordata sul rapporto di ufficio, per l' incertezza del confine e per le spinte sindacali, la legge può riprendersi lo spazio che le affida la Costituzione, senza tornare per questo al vecchio ordinamento a diritto amministrativo.

- ***Pubblico e privato.*** Del resto, nel pubblico impiego è prevalsa una “ vulgata “ della privatizzazione, nel senso dell' assoluta prevalenza della contrattazione collettiva sulla legislazione e regolamentazione unilaterale da un lato, e sulla contrattazione individuale dall' altro, che trova – come s'è detto - scarso riscontro nel mondo del lavoro privato, in particolare per dirigenti, professionisti e quadri.

I sistemi di classificazione del personale, nelle pubbliche amministrazioni, sono stati interamente ridisegnati dalla contrattazione collettiva: categorie ( o aree ), qualifiche, profili, meccanismi di progressione, anche a livello di contratto integrativo aziendale. E' rimasta, tuttavia, la connotazione funzionale-prescrittiva del sistema di classificazione, per cui il contenuto della prestazione non sono – come nel lavoro privato - le mansioni assegnate in concreto, ma le competenze previste per la qualifica, a priori. Solo, queste sono decise dalla contrattazione, e non dalla fonte unilaterale. E poiché l' intero sistema è finalizzato alla progressione delle retribuzioni nel tempo di tutto il personale, si aggrava il distacco tra qualifica formale e funzioni svolte, perché vengono attribuite qualifiche elevate ad un gran numero di dipendenti che continuano a svolgere mansioni subordinate. Questo distacco sta mettendo in crisi, nella maggior parte delle amministrazioni, l' organizzazione del lavoro ma anche l' organizzazione degli uffici, in quanto investe non solo l' esercizio delle professionalità più elevate, ma anche la titolarità delle posizioni organizzative non dirigenziali.

E' necessario, perciò, un intervento legislativo che recuperi, per le funzioni di rilievo organizzativo e professionale, un collegamento, flessibile ma saldo, tra qualifica e funzione, così come avviene per la dirigenza.

Ciò comporta, inevitabilmente, una ridislocazione della rappresentanza sindacale di queste categorie ai fini contrattuali, distinguendola da quella del restante personale e collegandola alla dirigenza. L' esperienza, difatti, insegna che finché i quadri e i professionisti pubblici saranno regolati da una contrattazione comune con il restante personale, le loro posizioni retributive, funzionali ed organizzative saranno utilizzate come valvola di sfogo per le aspirazioni di questo, senza alcun rapporto con le esigenze dell' amministrazione.

In realtà, vanno corretti alcuni meccanismi generali della contrattazione, a partire da quella svolta dall' ARAN a livello nazionale fino alla contrattazione integrativa di Ente o di ufficio, nel senso di una maggior presenza nelle procedure contrattuali dei dirigenti, in quanto portatori imparziali dell' interesse generale al buon andamento dell' amministrazione.

#### **- *Conclusione.***

Va detto, infine, che queste considerazioni riguardano più propriamente gli apparati amministrativi, centrali e periferici: Ministeri, Regioni, Enti locali, Enti pubblici, più che gli apparati che erogano alcune funzioni proprie dello Stato sociale, come scuola e sanità. In questi settori, i professionisti " tipici ", come insegnanti e medici, non compiono un lavoro amministrativo, ma erogano servizi alle persone; perciò, sono necessarie discipline specifiche. Una analoga esigenza si pone anche per i ricercatori degli enti pubblici di ricerca. In ogni caso, pur nella loro diversità rispetto agli apparati amministrativi, anche queste categorie ad alta professionalità richiedono discipline specifiche a base legislativa, che stabiliscano punti fermi a garanzia di un adeguato livello delle prestazioni professionali e di una piena finalizzazione delle medesime all' interesse pubblico.

## LA PROPOSTA

### I. Il nuovo ordinamento

**Premessa** di ogni ragionamento sulle prospettive di riforma dell' ordinamento dei pubblici funzionari è riconoscere la necessità di una ridefinizione delle funzioni. L' attuazione del Titolo V della Costituzione comporterà comunque una redistribuzione di queste tra apparati centrali e amministrazioni locali, e sono evidenti i rischi di duplicazioni, disfunzioni ed aumenti di spesa. Inoltre, occorre una “ *reductio ad aequitatem* “ di molti apparati, centrali e periferici, che l' uso distorto del potere organizzativo ha rigonfiato e complicato nell' ultimo decennio.

Anche se molto laborioso e gravido di potenziali conflitti, un processo di revisione generale delle funzioni, dei posti-funzione e degli organigrammi delle pubbliche amministrazioni è inevitabilmente da avviare.

Sui soggetti che dovranno condurlo, queste note intendono dare un contributo, fornendo suggerimenti sugli organi competenti, e soprattutto ridando ruolo, potere organizzativo e senso di sé ai corpi burocratici.

1) Partendo dalle funzioni, e qualificando come *funzionari* tutti coloro che le esercitano, occorrerà definire le figure di: *dirigente, quadro, professionista* nelle pubbliche amministrazioni, in base a tre fattori:

- *grado di partecipazione attiva*, ovvero di condivisione delle valutazioni e decisioni relative *all' esercizio di una funzione pubblica*, sia autoritativa che esercitata in regime privatistico;
- *competenza professionale generale*, sulle *regole* del sistema ( diritto, sociologia, scienza dell' amministrazione ), *e/o* competenze professionali *specifiche*, necessarie per l' esercizio della funzione ( ingegneria, medicina, etc. )
- *copertura di una posizione organizzativa* nella struttura dell' amministrazione, ovvero direzione del lavoro di un gruppo di addetti. La copertura di una

posizione organizzativa richiede in ogni caso competenze professionali e capacità manageriali.

I tre fattori vanno intrecciati, ovvero vanno graduati prima singolarmente e poi nell'insieme, secondo un sistema da definire a priori nelle linee generali, poi da calare nelle singole realtà amministrative. E' essenziale, per garantire politiche coerenti di gestione e sviluppo delle risorse manageriali, che le metodologie di valutazione siano omogenee ( vedi punto III.1).

2) In tale valutazione va realizzata una equilibrata **combinazione tra l' elemento soggettivo** ( la persona ) e **l' elemento oggettivo** ( la posizione/la funzione ), che vanno distinti ma collegati, non rigidamente. Ovvero, la regola è che più cresce la persona, più cresce la posizione attribuita; tuttavia, le esigenze dell' organizzazione, comunque prioritarie, possono rendere necessario un temporaneo disallineamento.

La valutazione della persona avviene, a partire dal data-base delle competenze, in relazione sia al potenziale che alla prestazione. Entrambe consentono di misurare la crescita della persona, che avviene per la formazione ( sapere ), per le attività svolte ( saper fare ), per le relazioni con gli altri ( saper essere un capo ).

Il risultato conduce ad una graduazione, dove il grado non è un livello gerarchico, ma la misura della crescita complessiva, culturale e professionale della persona rispetto alle esigenze dell' Amministrazione.

Ne può derivare un sistema di classificazione come il seguente, già in vigore nel gruppo FIAT, e che si propone a titolo di esempio :

Fascia iniziale ( anche professionisti )	: - quadro - vicedirigente	} low management
II^ fascia ( anche professionisti )	: - dirigente - dirigente senior	} middle management
I^ fascia	: - direttore - direttore generale	} top management

Il passaggio da un grado all' altro, essenzialmente, dovrà avvenire a seguito di attribuzione di incarico per la copertura di una posizione di peso corrispondente , ed a seguito di valutazione sia del potenziale che delle prestazioni. La valutazione dovrà essere periodica, ovvero, in genere, annuale.

La valutazione delle posizioni è aggregata per classi di punteggio a cui corrispondono i gradi di riferimento. Il peso della posizione ricoperta rappresenta pertanto condizione necessaria , anche se non sufficiente, all'attribuzione del grado.

Al grado possono connettersi:

- lo stipendio base;
- le dotazioni strumentali personali;
- i benefits.

Una classificazione come quella presa ad esempio avrebbe il vantaggio, rispetto all' attuale ordinamento, di stemperare le aspirazioni di carriera lungo una scala più articolata. Né può tacciarsi di rigidità, perché – come già detto – è possibile anche attribuire incarichi di peso diverso rispetto al grado. Comunque, in FIAT, come in altre grandi imprese, ha funzionato.

3) La **retribuzione** è direttamente proporzionale al livello di responsabilità. Lo stipendio base è legato alla fascia ed alla posizione. Per mantenere un allineamento di massima tra gradi e posizioni è necessaria una gestione efficace delle risorse, che riduca al massimo la copertura di posizioni inferiori al grado acquisito dalla persona.

In ciascuna fascia possono individuarsi più classi di posizione, a ciascuna delle quali corrisponde una retribuzione tendenziale di posizione. Le posizioni organizzative vanno pesate secondo un sistema da definire a priori nelle linee generali, che condurrà a metodi e criteri omogenei e predefiniti, da calare nelle singole realtà amministrative.

4) Il **reclutamento** alla fascia iniziale avverrà esclusivamente per pubblico concorso. La promozione alla seconda fascia dovrà realizzarsi dalla fascia iniziale, sia attraverso un concorso sia attraverso una procedura di valutazione selettiva, seguite da un periodo di prova delle capacità manageriali (ovvero alcuni anni di incarico, con

valutazione finale ). Per una ridotta percentuale di posti, per professionalità non disponibili nell' amministrazione, è possibile l' assunzione dall' esterno attraverso procedure obiettive e pubbliche di selezione ( in sostanza, concorsi ), seguite anch' esse da un periodo di prova.

La promozione alla prima fascia avverrà, com'è oggi, a seguito dell' attribuzione dell' incarico al dirigente già in servizio. Dall'esterno, come per la seconda fascia, può avvenire per una ridotta percentuale di posti, per professionalità non disponibili nell' amministrazione, con procedure paraconcorsuali di selezione, seguite da prova .

\*\*\*\*\*

## **II) Lo status**

1) *Funzionari di governo e funzionari di amministrazione.* Per realizzare il principio costituzionale dell'imparzialità ed il conseguente principio di distinzione tra politica ed amministrazione, è essenziale introdurre, nel nostro ordinamento, una chiara distinzione relativa al rapporto d'ufficio, e dunque allo status, tra i funzionari operanti al servizio dell' attività di direzione politica e i funzionari operanti al servizio dell'amministrazione.

La legge, infatti, ( art. 14 d. lgs. n.165/01 ), nel regolare l' esercizio della funzione di indirizzo politico-amministrativo da parte del Ministro ( ovvero la definizione di obiettivi, piani, programmi e direttive generali, e l' assegnazione delle risorse ), prevede – al posto dei precedenti Gabinetti e Segreterie particolari - Uffici di diretta collaborazione ( UDC ) che supportino il Ministro in tale attività, cui sono assegnati dipendenti pubblici, oltre ad un ridotto contingente di assunzioni dall' esterno. Attualmente, le uniche disposizioni che riguardano tali dipendenti sono la previsione di un possibile collocamento in aspettativa, comando o fuori ruolo, nonché l' attribuzione di una specifica indennità. Rapporto d' ufficio, rapporto di impiego e status restano gli stessi degli altri dipendenti dell' Amministrazione. Ciò, dal commesso al Dirigente generale.

Va esplicitato, invece, che nel rapporto d' ufficio dei funzionari degli UDC v'è un elemento di fiduciarità diretta nei confronti dell' organo politico, a differenza dei funzionari di amministrazione, che devono la loro fedeltà alla Costituzione e al Paese. Ne consegue che l'attribuzione degli incarichi ai funzionari negli UDC avverrà in base a considerazioni di discrezionalità politica, e che tali incarichi saranno necessariamente collegati alla durata del mandato dell' organo politico per cui lavorano. Per i funzionari di amministrazione, invece, l' attribuzione e la revoca degli incarichi devono costituire esercizio di discrezionalità amministrativa, con procedure e parametri obiettivi, fissati dalla legge.

2) *Doveri e diritti differenziati.* Questa esplicita differenziazione del rapporto d' ufficio non può non condurre ad una parziale differenziazione sul piano dei diritti e dei doveri, che vanno previsti dalla legge come tali, e non solo come attribuzioni.

I doveri dei funzionari di Amministrazione dovranno coniugare buon andamento ed imparzialità; centrarsi da un lato sull' applicazione imparziale di leggi e norme generali, nonché della leale attuazione delle direttive ed indirizzi ricevuti dal livello superiore; dall' altro, sull' efficace perseguimento degli obiettivi assegnati, attraverso l'impiego più efficiente delle risorse assegnate; contemplare l'obbligo di sottoporsi a valutazione periodica.

Quello di essere valutato, in realtà, è un diritto-dovere, strettamente connesso al diritto-dovere all'incarico. Dal lato dei diritti, il diritto alla valutazione dovrà prevederla come obiettiva, ovvero operata da un organo imparziale, attraverso procedure in contraddittorio fondate su atti certi. Il diritto all' incarico sarà, di norma, per un incarico di livello corrispondente alla fascia di appartenenza, da attribuirsi secondo criteri obiettivi e verificabili; potrà essere a tempo indeterminato o a tempo determinato. Dovrà prevedersi un diritto alla carriera, sulla base dei meriti e dello sviluppo delle capacità professionali e manageriali.

Per i funzionari di diretta collaborazione, invece, tra i doveri dovrà esplicitarsi la lealtà all' organo di direzione politica ed ai suoi indirizzi, fermi restando i principi generali di imparzialità, buon andamento, rispetto delle leggi. Tra i diritti, si

affievoliscono il diritto all' incarico ed a una valutazione proceduralizzata, mentre bisognerà prevedere, per i funzionari che provengono da una carriera di amministrazione, il diritto a rientrarvi, una volta cessato l' incarico nell' UDC, in un incarico di livello non inferiore a quelli già rivestiti nell' amministrazione stessa.

3) **La retribuzione.** Il diritto ad una retribuzione collegata alla qualifica ed alle responsabilità sarà regolato dalla contrattazione collettiva per entrambe le categorie. Questa, per i funzionari di amministrazione definirà lo stipendio base di ciascuna fascia, nonché il ventaglio delle retribuzioni di posizione, una volta fissate le fasce come s'è detto in precedenza. La contrattazione individuale avrà uno spazio proporzionale all' altezza del grado.

La contrattazione collettiva regolerà, altresì, gli altri diritti, come le ferie, le assenze per malattia, maternità, per tutte e tre le fasce di funzionari, dal quadro al direttore generale. Come si dirà appresso, quadri e professionisti della fascia iniziale potranno collocarsi in una separata sezione dell' area contrattuale della dirigenza.

Per i funzionari di diretta collaborazione, la retribuzione di base sarà quella definita dalla contrattazione collettiva per i funzionari di amministrazione, mentre quelle di posizione e di risultato saranno fissate dai vertici degli UDC, tenendo conto dei criteri generali definiti nelle rispettive amministrazioni, nonché dalla contrattazione individuale. In ogni caso, queste retribuzioni dovranno gravare su fondi del tutto distinti rispetto a quelli relativi ai funzionari di amministrazione, e comunque soggetti a controllo.

\*\*\*\*\*

### III) Il governo del sistema

1) Va assicurato un **governo del sistema**, onde garantirne la coerenza ed evitare un esercizio distorto della discrezionalità organizzativa. A livello di amministrazioni centrali, il governo può esercitarsi da parte della Presidenza del consiglio - DFP e

del Ministero dell' economia – RGS, nonché dal MIUR per il plesso Istruzione-Università-Ricerca.

Per Regioni ed Autonomie locali il nuovo ordinamento costituzionale rende necessarie sedi diverse, come la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l' ANCI, l' UPI. Il raccordo – ora necessario anche per la Scuola - potrebbe realizzarsi nella sede della Conferenza unificata Stato- Regioni- Città.

Queste sedi dovrebbero definire metodi e criteri generali, in applicazione della legge, per definire le diverse figure ( dirigente, quadro, professionista ) in relazione ai diversi parametri sub I, quindi per misurare posizioni, fasce e retribuzioni.

L' applicazione del metodo e dei criteri va affidata alle singole amministrazioni ed Enti. La contrattazione interverrà, naturalmente, sugli aspetti retributivi. Il controllo sulla congruenza delle singole applicazioni rispetto al sistema va realizzato da parte degli organismi di governo del sistema stesso.

I criteri generali della valutazione delle attività e delle potenzialità espresse dai soggetti saranno definiti dall' Autorità di cui al successivo punto 3.

2) Per quanto riguarda **la contrattazione**, oltre alla previsione di aree contrattuali per quadri e professionisti distinte e collegate alle aree dirigenziali, sono necessari alcuni interventi a carattere più generale.

Sull' ARAN, v'è in primo luogo una questione di compatibilità col Titolo V della Costituzione della sua natura di Agenzia centrale, nominata dal Governo, che tratta anche per Regioni ed Autonomie. La questione si pone sul terreno della nomina dei membri del Direttivo e del Presidente, dove sarà necessario prevedere meccanismi di effettiva codecisione con il mondo delle Autonomie, e si pone sul terreno dei Comitati di settore, rappresentativi delle Amministrazioni ed Enti. Qui, è necessario prevedere un Comitato di settore ad hoc per la scuola, con la partecipazione delle Autonomie e degli Istituti. Si pone, inoltre, l' esigenza di avere un Comitato di settore anche per i Ministeri, con la partecipazione dei Capi del personale o di altri dirigenti di vertice.

Inoltre, occorre garantire, ai tavoli di trattativa dei CCNL, per tutti i comparti, una presenza di dirigenti delle Amministrazioni rappresentate, perché nei confronti negoziali sulle singole norme sia presente il punto di vista concreto delle Amministrazioni, oltre a quello – già assicurato dai sindacati – dei lavoratori dipendenti.

Infine, per la contrattazione decentrata, va precisato che rientra nella gestione dei rapporti di lavoro, e quindi nella competenza dei dirigenti e dei funzionari preposti al personale. Come per le altre competenze di questi, il vertice politico dell'Amministrazione fornirà direttive ed indirizzi generali ( comunque rispettosi del contratto collettivo nazionale ), ma non potrà condurre direttamente o indirettamente la trattativa con le organizzazioni sindacali.

**3) Gli organi di garanzia.**La funzione di garanzia della conformità delle decisioni in materia organizzativa ( organi ed uffici, incarichi e posizioni nelle Pubbliche Amministrazioni ) rispetto ai principi costituzionali e di legge è oggi eventuale, debole e poco efficace. Il Parlamento la esercita attraverso il sindacato parlamentare, ovvero interpellanze ed interrogazioni. La magistratura ordinaria ed amministrativa la esercita solo quando ne viene investita da ricorsi, e comunque non entra nel merito delle decisioni organizzative. La Corte dei conti ne parla per lo più in sede di Relazione annuale al Parlamento, con gli esiti che si fanno. La Corte costituzionale interviene se investita da ricorsi, e le sue pronunce vengono frequentemente disattese. A livello amministrativo, il Ministero dell' economia ( Tesoro – RGS ) e il Dipartimento Funzione pubblica della Presidenza del consiglio “ concertano “ i provvedimenti di macroorganizzazione delle altre Amministrazioni ed enti, soprattutto per controllare la spesa. Tuttavia, il DFP ha scarso peso, e l' Economia presta attenzione più alla spesa che alle tematiche organizzative; entrambi gli apparati difettano di cultura organizzativa e sono del tutto privi di parametri di misurazione. Perciò, entrambe le istituzioni non riescono ad esercitare altro che un blando potere di freno.

Questa funzione va, perciò, rafforzata. A livello amministrativo, si rinvia al precedente punto 1 sulle competenze della RGS e del DFP. A livello istituzionale, il Parlamento dovrebbe istituire una **Commissione bicamerale permanente** sulle pubbliche amministrazioni, non solo per dare parere sui decreti delegati in materia, (com'è stato fino ad oggi per la “ Bicameralina “), ma anche come sede specializzata di controllo sull' esercizio del potere organizzativo da parte dell' Esecutivo, ivi compreso il potere di nomina e di revoca dei massimi gradi dell' amministrazione.

Soprattutto, va istituito un organismo che assicuri il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità, in sede di organizzazione degli uffici e delle funzioni, nonché di valutazione delle posizioni e delle attività relative. Una **Autorità indipendente**, di nomina parlamentare, come – ad esempio - la Civil Service Commission degli U.S.A.

Ovvero, una Commissione di esperti che definisca, in base a criteri fissati dalla legge, i parametri fondamentali che dovranno essere applicati dall' Esecutivo nell' esercizio del potere organizzativo, e da Amministrazioni ed enti nella loro organizzazione interna. L' Autorità va raccordata alla Commissione bicamerale per il controllo sull' Esecutivo, e al DFP, nonché alla RGS, per il controllo sulle singole Amministrazioni. Dovrà essere sulla base dei parametri forniti dall' Autorità, e dei pareri di questa sul rispetto di quelli, che si eserciterà la discrezionalità amministrativa in materia di organizzazione. In particolare, su:

- regolamenti ed atti di organizzazione;
- atti di gestione complessiva delle risorse manageriali;
- attribuzione di incarichi;
- revoca di incarichi ( art. 21 d.l.165/2001 );
- valutazione delle posizioni;
- valutazione dei risultati;
- valutazione del potenziale.

In tal modo, sia la Corte dei conti che il giudice ordinario, laddove investito di una vertenza in materia, avranno a disposizione elementi certi ed obiettivi per giudicare della legittimità del comportamento dell' amministrazione.

Quanto all' attività di valutazione dei dirigenti interna alle amministrazioni, attualmente in capo ai Servizi di controllo strategico, appare necessario attribuirle una connotazione di imparzialità. Il controllo strategico, infatti, è oggi inserito negli UDC, e risponde direttamente al vertice politico.

Perciò, occorre prevedere che, quando la valutazione sia rifiutata dall' interessato, sia un **organismo terzo**, interno all' amministrazione e collegato all' Autorità indipendente, a pronunciarsi sulla congruità della valutazione stessa, a seguito di una procedura in contraddittorio.