



unadis

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
aderenti alla CIDA

imparzialità produttività efficienza
professionalità responsabilità
trasparenza merito
autonomia

PER UNA CARTA DEI DIRIGENTI PUBBLICI

autonomia
trasparenza merito
professionalità responsabilità
imparzialità produttività efficienza



UNADIS
Unione Nazionale dei
Dirigenti dello Stato

imparzialità produttività efficienza
professionalità responsabilità
trasparenza merito
autonomia

**PER UNA CARTA
DEI DIRIGENTI PUBBLICI**

autonomia
trasparenza merito
professionalità responsabilità
imparzialità produttività efficienza



CIDA - UNADIS

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato

aderente alla CIDA - Federazione Nazionale dirigenti e alte professionalità della Funzione Pubblica.

Via Nazionale, 75 - 00184 Roma - tel (0039) 06 47 82 23 60 - fax (0039) 06 48 81 073

sito web: www.unadis.it

e-mail: unadis@unadis.it - unadis@fastwebnet.it

Tutti i diritti riservati

Stampa: AR.TI. VERONA S.r.l.

Finito di stampare nel mese di Maggio 2007

Il programma della maggioranza che sostiene l'attuale governo
contiene un capitolo dedicato ad
“ Un'Amministrazione imparziale”
nel quale è detto:

“ Nella logica del disegno costituzionale
uno dei fondamenti dell'imparzialità dell'agire amministrativo
si trova in una dirigenza selezionata con forme trasparenti,
che operi sulla base di una propria competenza tecnica,
restando distinta dagli indirizzi politici che pure attua.
Un'amministrazione al servizio di tutti, non del governo...”

“ Bisogna da subito restituire alla dirigenza amministrativa
lo statuto di imparzialità che merita...”

“ Torneremo al contratto come sede di negoziazione
degli obiettivi, oggetto e durata dell'incarico...”

“ Istituiremo un meccanismo di accesso per concorso
alla qualifica di direttore generale...”

“ Oggi la macchina amministrativa italiana
è peggiorata nell'efficacia ,
feudalizzata e fidelizzata dalla politica...”

INDICE

PREMESSA	01
LE RAGIONI	04
1. L'IMPARZIALITÀ DELLA FUNZIONE	08
2. IL BUON ANDAMENTO	09
3. IL RAPPORTO CON GLI ORGANI DI GOVERNO	10
4. I REQUISITI DELLA PROFESSIONALITÀ E DELL'ETICA DELLA RESPONSABILITÀ	11
5. OBIETTIVI CERTI E MISURABILI	13
6. LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI	15
7. IL RUOLO GENERALE DEI DIRIGENTI	18
8. LA TRASPARENZA E LA PUBBLICITÀ DELLE ESPERIENZE PROFESSIONALI, DEI COMPITI SVOLTI E DI QUELLI DA ASSEGNARE	20
9. LE COMPETENZE: LIMITI E RESPONSABILITÀ DEI DIVERSI LIVELLI DIRIGENZIALI	21
10. LA TRASPARENZA NELL'ASSEGNAZIONE E NELLA REVOCA DEGLI INCARICHI	22
11. LE TIPOLOGIE DI FUNZIONI DIRIGENZIALI: IL RECLUTAMENTO, LA FORMAZIONE E L'AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE	25
12. L'ORGANIZZAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE, UMANE E STRUMENTALI: LA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO	27
13. LE COMPETENZE FISSE E LA RETRIBUZIONE ACCESSORIA TRA LEGGE E SISTEMA CONTRATTUALE	28

14. LA SELEZIONE CONCORSUALE, LA PROGRESSIONE PROFESSIONALE, LA ROTAZIONE DEGLI INCARICHI E LA FORMAZIONE _____	29
15. LA DISTINZIONE TRA FUNZIONE AMMINISTRATIVA E DI SUPPORTO ALLA POLITICA _____	31
16. LIMITI AL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI AD ESTERNI _____	32
17. UN ORGANO PER LA TUTELA DELL'IMPARZIALITÀ DELLA FUNZIONE DIRIGENZIALE _____	33
18. LA TUTELA ASSOCIATIVA _____	34
19. LA SCUOLA DEI DIRIGENTI _____	35
20. ISCRIZIONE AI PARTITI POLITICI _____	36

PREMESSA

Lo scopo di questo documento è presentare i motivi che rendono necessaria la "Carta dei Dirigenti Pubblici", uno schema di disegno di legge organica sulla dirigenza elaborata dal nostro Sindacato. Il momento appare favorevole in quanto, finalmente, sembra che sia davvero uscita dal fumo delle affermazioni di principio per entrare nel campo concreto delle iniziative legislative la prospettiva di una radicale riforma della P.A. sui vari livelli istituzionali, delle strutture, delle procedure e dei soggetti, per renderla uno dei fattori di crescita competitiva del nostro Paese. Il Governo e la maggioranza che lo sostiene sembrano, infatti, disposti a investire le proprie fortune politiche anche sulla buona riuscita di questa riforma, preceduta dall'azione dell'Esecutivo in carica sul piano della riduzione del campo di azione della P.A., della semplificazione e accelerazione delle procedure, della più razionale distribuzione decentrata delle competenze istituzionali in attuazione del riformato Titolo V della Costituzione, e, infine, del riordino e snellimento delle strutture amministrative dei Ministeri.

Si tratta di intenti del tutto condivisibili, e proprio per questo i dirigenti debbono essere chiamati ad esercitare il proprio diritto-dovere di proposta e di parola in merito: essi sono i principali depositari del patrimonio di conoscenze e esperienze professionali che unicamente può assicurare l'indispensabile supporto tecnico alla decisione politica. Sarebbe assai grave se il Governo si muovesse, come è purtroppo avvenuto anche di recente, senza il necessario coinvolgimento dei dirigenti e delle loro rappresentanze sindacali. In tal modo si priverebbe il Paese di un ausilio indispensabile per il buon esito delle iniziative assunte e si riprodurrebbero gli stessi errori che nel passato hanno vanificato anche le migliori intenzioni.

E' emersa nuovamente, infatti, una criticità ricorrente che ha, finora, impedito il raggiungimento di qualsiasi obiettivo di riforma organica della P.A.. Almeno a leggere il Memorandum concordato con CGIL-CISL-UIL, e solo con loro, anche questo Governo ha dato mostra di ritenere che tutto, anche le riforme strutturali, dovrebbe passare attraverso la contrattazione (eufemisticamente: il quadro delle relazioni sindacali) senza tenere conto, tuttavia, dei reali fattori di freno e delle distorsioni che hanno finora annullato sul campo ogni impatto positivo dei vari tentativi di riforma sui comportamenti dei soggetti attori delle riforme medesime. E' invece opinione largamente condivisa che i principali fattori d'impedimento alla modernizzazione della nostra P.A. sono stati e continuano ad essere:

- l'asservimento politico della pubblica amministrazione, nel duplice senso di terreno di esercizio del più sfrenato clientelismo partitico (spoils-system esteso) e di regole

contrattuali governo-sindacati definite più da logiche di scambio politico (consenso contro poteri) che da ragioni di merito;

- una dirigenza debole e demotivata, comoda figura di riferimento per l'imputazione di ogni responsabilità ma priva di reali poteri di gestione delle risorse umane e strumentali per effetto congiunto del rapporto collusivo politica/sindacato e della fitta rete di strumenti di interdizione consegnati contrattualmente in mano al sindacato
- la vocazione prevaricante delle OO.SS. e la deresponsabilizzazione dei pubblici dipendenti;
- l'esclusione degli utenti finali dal diritto di voce nel campo degli stakeholders dei servizi pubblici.

Perché le buone intenzioni del Governo sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità abbiano possibilità concreta di tradursi in prassi vivente, occorre allora - dati gli esiti fin qui fallimentari degli attuali equilibri fra gli attori in campo - rimodellare il funzionamento delle strutture pubbliche, e degli attori del sistema, secondo una nuova gerarchia che ne ribalti i rapporti di forza in senso più favorevole per la collettività. Occorre, in sostanza:

- circoscrivere l'uso dello spoils-system esclusivamente alle poche figure apicali delle Amministrazioni, per le quali il rapporto di fiducia politica è essenziale per assicurare la coerenza dell'azione amministrativa. La dirigenza di carriera (prima e seconda fascia) deve invece poter essere posta al riparo da indebite interferenze politiche che minano il carattere imparziale e neutrale, costituzionalmente prescritto, della sua azione e della sua gestione;
- ripristinare un grado accettabile di correttezza nelle relazioni sindacali, rispettando il principio della maggiore rappresentatività sindacale in ciascuna area di contrattazione;
- applicare sistemi di valutazione obiettiva sulle competenze e sui risultati qualitativi sia nei confronti del personale con qualifica dirigenziale sia del personale delle qualifiche funzionali, commisurando agli esiti conseguiti prospettive di miglioramento di carriera e retribuzione accessoria e ricollegando ad essi anche effetti sanzionatori. Al riguardo il disegno di legge recentemente presentato da Pietro Ichino potrebbe rappresentare un primo momento di confronto;
- ridurre il numero dei dirigenti, il cui sovradimensionamento ha trovato finora una sua giustificazione nella debolezza di ruolo, previa redistribuzione compensativa tra amministrazioni carenti e quelle eccedenti;
- prevedere forme strutturate ed istituzionali di coinvolgimento dei cittadini nella valutazione dell'andamento degli uffici e nella individuazione delle innovazioni da introdurre nei servizi, per rendere la loro fruizione sempre più semplice e rapida e la loro erogazione sempre più adeguata ai bisogni, di modo che sia sempre più l'interesse generale a garantire il funzionamento dei servizi pubblici e non gli interessi settoriali dei soggetti che vi operano;

- favorire la continua crescita e l'aggiornamento dei dirigenti assicurando agli stessi la possibilità di adeguati e motivanti sviluppi professionali e di carriera che incentivino la mobilità tra le varie Amministrazioni e la pari dignità di trattamento all'interno delle stesse, con il definitivo superamento di vecchie logiche di settore in favore di una figura tendenzialmente unitaria del dirigente pubblico, unica in grado di assicurare il perseguimento di obiettivi di efficacia ed efficienza;
- ricondurre il potere di contrattazione sindacale alle sole condizioni economiche dei pubblici dipendenti (ed alle regole generali che definiscono in astratto i percorsi di carriera, ove abbiano ricadute economiche) evitando straripamenti più o meno mascherati in campi di competenza che definiscono ontologicamente altre figure professionali, quali i dirigenti;
- prevedere poteri e responsabilità del dirigente per legge, da esercitarsi secondo ambiti di autonomia certi e non negoziabili, garantiti da norme di tutela da sostenere anche nella prassi corrente, onde assicurarne la non modificabilità da parte di fonti puramente contrattuali e il rispetto di una soglia al di sotto il quale non ci sarebbe distinzione con figure non dirigenziali. E' dimostrato infatti che a fronte di una dirigenza oggettivamente debole e con scarsi poteri nella gestione delle risorse umane e strumentali non si aprirebbero spazi per valutazioni differenziate di merito.

La "Carta dei dirigenti pubblici", la cui paternità dovrebbe essere non solo del Governo ma anche del Parlamento, a garanzia della neutralità tecnica della dirigenza, consentirà una duplice azione: recuperare la dignità del ruolo della dirigenza e fornire alla stessa delle motivazioni di stimolo, riconoscendo la crucialità del suo ruolo di agente necessario di efficienza interna su cui fare leva per modernizzare la P.A..

Su queste linee, in conclusione, riteniamo che il nostro sindacato possa proficuamente concorrere al raggiungimento degli obiettivi espressi del Governo in carica, in una logica di disponibilità al confronto e alla collaborazione che fin d'ora garantiamo, a condizione del non reiterarsi dell'erronea (e purtroppo ricorrente) convinzione di ritenere possibile l'adozione di provvedimenti di riforma della Pubblica Amministrazione e della dirigenza pubblica limitandosi a sentire le sole CGIL-CISL-UIL e non anche, come sarebbe invece più produttivo, i sindacati maggiormente rappresentativi in ambiti contrattuali importanti quali quelli della dirigenza.

LE RAGIONI

Sempre più spesso accade di verificare, nella pubblica opinione e sulla stampa, una crescente disaffezione verso la Pubblica Amministrazione, ritenuta nella migliore delle ipotesi sovrabbondante ed inefficiente, e nella peggiore - addirittura - la causa principale del "declino italiano". Con conseguenti ipotesi di sfoltimento sommario formulate anche da insigni accademici che, nella loro evidente provocatorietà, fanno comunque riflettere.

All'interno della pubblica amministrazione è maturata da tempo la consapevolezza che le riforme degli ultimi vent'anni in materia di apparati pubblici, lavoro pubblico e dirigenza pubblica abbiano prodotto, in realtà, un grave scollamento tra i precetti costituzionali di autonomia, imparzialità e buon andamento della funzione amministrativa, da un lato, e dall'altro il rapporto di lavoro pubblico in generale, e, in particolare, la dirigenza pubblica. Gli aspetti più evidenti di tale crisi sono la perdita di ruolo e d'identità dei dirigenti, la precarietà degli incarichi, la disaffezione all'impegno, la caduta di prestigio, l'attenuazione dell'etica e della responsabilità, la soggezione sempre più marcata ed evidente alla politica.

Un ex Ministro della Funzione Pubblica qualche tempo fa rivolse, a tal proposito, un'eloquente precisazione ai dirigenti pubblici: "Io rispondo al popolo, voi rispondete a me". Davvero le cose stanno così? E quali possono essere le cause di un tale malessere? E quali i rimedi possibili?

Secondo alcuni, la principale causa è la carenza di professionalità dei dirigenti che li rende "improduttivi" ed incapaci di confrontarsi con la realtà privata: a mo' di sintomo, si cita il decreto legislativo n. 29 del 1993 che, partendo proprio dall'acclarata inefficienza della macchina amministrativa, costosa e distorsiva della concorrenza di mercato, ha imposto una concezione aziendalistica delle funzioni dello Stato per recuperare efficienza, efficacia e produttività.

Secondo un'opinione diametralmente opposta, proprio le norme in questione sarebbero non un sintomo ma la causa del problema attuale. Esse, infatti, hanno assimilato in via del tutto acritica il modo di agire delle pubbliche amministrazioni al modello privatistico mutuando principi, concetti e tecniche di organizzazione tipiche del lavoro d'impresa che, privilegiando il miglioramento della qualità dei servizi rispetto alla neutralità della funzione, ne hanno compromesso l'imparzialità sostituendo ad essa la fiduciarità alla politica.

Un esempio fornito spesso è quello dei dirigenti nominati dall'esterno ex art. 19, comma 6, del d. lgs. 165/2001: se lo scopo astratto del legislatore era quello di favorire l'interscambio tra lavoro pubblico e privato, nella realtà la norma è spesso servita a ben altro, anche e soprattutto perché le dinamiche retributive, al di là di quanto troppo spesso si legge e si dice, rendono assai poco appetibile sotto il profilo economico per soggetti esterni all'Amministrazione un tale passaggio. Nella stragrande maggioranza dei casi sono stati, quindi, "internalizzati" nella Pubblica Amministrazione dei soggetti privati il cui merito consiste soltanto nella contiguità con il politico di turno, nella speranza di qualche successiva "mano" legislativa in grado di stabilizzarne la posizione. Che, in molti casi, non è purtroppo mancata.

In altri casi, la norma è stata utilizzata per favorire la promozione a dirigente (spesso di livello apicale) di funzionari interni; magari funzionari validissimi, si badi, ma sempre nominati al di fuori di qualsiasi verifica pubblica di competenze e professionalità adeguate. In entrambi i casi, tutto si è svolto a scapito delle aspettative di altri dipendenti pubblici a ricoprire tali posizioni dirigenziali, cui avrebbero legittimamente potuto ambire se le procedure in questione avessero in qualche modo dovuto tenere conto dei meriti professionali e della necessità di selezioni caratterizzate da trasparenza e comparazione delle candidature.

Altro esempio potrebbe essere individuato nell'esternalizzazione dei servizi effettuata, altrettanto spesso, non in base a rigorose analisi costi-benefici, ma in base a scelte discutibili che si sono tradotte anche sulle procedure utilizzate. Per sorridere, si potrebbe ricordare una boutade attribuita ad un notissimo giurista e *grand commis* che durante un convegno pubblico di qualche anno fa, a chi si lamentava vigorosamente per il sempre crescente peso dei dirigenti esterni nella PA, rispose maliziosamente che si trattava dello stesso vecchio fenomeno che aveva caratterizzato le cc.dd. "partecipazioni statali": essendo sempre meno possibile utilizzare lo strumento del parastato per collocare certe persone, adesso o li si collocava direttamente all'interno dell'amministrazione, ovvero si collocavano le funzioni presso di loro.

Alla prova del tempo, appare sempre più evidente che è stato commesso un errore quando si è assunto come necessario il modello del rapporto di lavoro del dirigente d'impresa per migliorare l'efficienza dell'agire pubblico. L'esperienza cinese di oggi, per dire, dimostra in termini eclatanti - che anche in un'economia non liberale si possono produrre beni e servizi concorrenziali rispetto a quelli delle più moderne democrazie. Si tratta di un apparente paradosso, che tuttavia dimostra come la cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici da un lato non è necessariamente la panacea per ottenere incrementi di produttività e, dall'altro, può rappresentare un serio rischio - in caso di degenerazione - per i precetti costituzionali che presidiano una corretta neutralità della funzione amministrativa.

In conclusione, con tutta probabilità sarebbero stati ottenuti migliori risultati qualora non si fosse fatta confusione tra imparzialità della funzione (pubblica) e organizzazione

del lavoro (privata). Per migliorare la qualità dei servizi si sarebbe dovuto agire sul versante dell'organizzazione del lavoro, effettivamente da modernizzare rispetto al passato. Non per caso i pochi risultati positivi sono stati raggiunti con lo snellimento delle procedure, con l'automazione dei processi, con il collegamento tra raggiungimento di prefissati obiettivi ed incrementi retributivi.

La volontà politica di insistere principalmente sullo stato giuridico del rapporto di lavoro, invece, al di là degli intenti più o meno discutibili ha comportato la necessità di incidere, con risultati decisamente minori, su un procedimento complesso (l'incarico dirigenziale) a cui concorrono l'atto pubblicistico e unilaterale di conferimento vero e proprio e il contratto di natura privata in un intreccio a volte inestricabile. La difficoltà deriva soprattutto dall'uso che ne viene fatto da parte delle varie amministrazioni. Alcune semplicemente non stipulano alcun contratto, ma utilizzano comunicazioni unilaterali di dubbia natura; altre riducono ai minimi termini il contenuto contrattuale, accentuando invece l'aspetto autoritativo e unilaterale dell'attribuzione dell'incarico; altre ancora rispettano più o meno pedissequamente la pur difficile separazione tra il momento pubblico e quello privato, ma o non attribuiscono obiettivi chiari ovvero confondono tra obiettivi strategici ed operativi fin dalla direttiva annuale del Ministro di riferimento. Il problema è ben noto all'autorità politica, tant'è che è stata (giustamente) enfatizzata la decisione dell'Esecutivo di produrre, per il corrente anno, una Direttiva integrata all'interno di una revisione complessiva del processo di pianificazione ed attuazione degli obiettivi strategici fissati.

Di fronte ad una realtà così varia e confusa, emerge con prepotenza la necessità di ritrovare un corretto equilibrio dei rapporti tra politica e amministrazione. Lo strumento che il nostro sindacato ritiene indispensabile a tale scopo è la produzione della "Carta dei dirigenti pubblici". "Carta" dei diritti, ma anche dei doveri. Se è ancora vero che politici e dipendenti pubblici sono al servizio della Nazione, occorre prevedere regole certe per cui gli uni e gli altri non siano dei privilegiati, ma soggetti tenuti davvero a "rendere il conto" alla collettività. La relazione annuale al Parlamento della Corte dei Conti è purtroppo lo specchio fedele di quali siano gli effetti di una politica irresponsabile e di una pubblica amministrazione che ne è divenuta lo strumento operativo purtroppo silenzioso ed acritico, se non connivente, per effetto di anni di soggezione che, al di là della disapprovazione più o meno formale di uno spoils-system a volte selvaggio, hanno poi veduto tutte le forze politiche guardare sempre favorevolmente, nei fatti, alla sua applicazione.

Tra Politica e Amministrazione occorrono, dunque, regole certe e reciproche di doveri e di garanzie con un solo e comune obiettivo: il superiore bene pubblico, al cui perseguimento entrambe sono tenute a concorrere, con ruoli ben distinti e precisi. Occorre, in altre parole, che la politica, cui competono essenzialmente poteri di indirizzo e controllo e la pubblica amministrazione, cui sola compete la gestione, ritornino (o divengano) davvero due soggetti che collaborano ma restano separati.

E ciò al di là della petizione di principio contenuta nell'art. 4 del d. lgs. 165/2001, nei fatti spesso inattuata.

La Carta, nel rispetto del dettato costituzionale, dovrebbe contenere almeno i seguenti principi:

- ripristinare il corretto rapporto di complementarietà tra funzione politica e funzione dirigenziale alla quale va assicurata imparzialità e durata nel tempo, anche mediante la distinzione tra la disciplina del rapporto di lavoro e quella della sua produttività;
- prevedere che la modalità ordinaria del reclutamento dei dirigenti sia quella del concorso a cura di un organo specificatamente addetto al reclutamento e alla formazione;
- responsabilizzare i dirigenti attribuendo loro - non solo sulla carta - le risorse finanziarie, umane e strumentali correlate ai risultati delle attività (quelli attesi e quelli raggiunti) ed assicurando che i contratti di lavoro disciplinino compiutamente i compiti e i poteri di gestione - cioè gli elementi che ne costituiscono l'identità - e la effettiva possibilità di esplicarli;
- assicurare le pari opportunità, la pubblicità dei curricula, la mobilità professionale e territoriale, la trasparenza delle procedure mediante l'istituzione di un apposito Ruolo Generale dei dirigenti;
- garantire l'assegnazione ai dirigenti di obiettivi certi, effettivamente raggiungibili e misurabili, al fine di correlarne il grado di raggiungimento - da verificare attraverso un sistema di valutazione imparziale ed efficace - allo sviluppo della carriera;
- prevedere una base di conoscenze comuni per lo svolgimento delle funzioni generali e specialistiche per attività peculiari, oltre ad una continua qualificazione e miglioramento delle professionalità mediante l'aggiornamento permanente;
- selezionare i dirigenti, ad ogni livello di responsabilità, con procedura concorsuale pubblica a cui deve seguire il costante accertamento del merito (risultati e capacità);
- rendere obbligatoria la valutazione di fine incarico al fine dell'aggiornamento curriculare;
- istituire un organismo indipendente, presso la Presidenza della Repubblica (o presso un altro Organo di rilievo costituzionale) composto da soggetti dotati di elevata e specifica competenza professionale in materia di lavoro pubblico, che vigili sulla corretta applicazione di tutti gli istituti, legali e contrattuali, posti a regolare la dirigenza pubblica, fissi i principi generali in materia di valutazione e risolve, prima dell'eventuale ricorso giurisdizionale, i conflitti insorti.

Quelli che seguono sono, quindi, i primi approfondimenti che potrebbero costituire le linee-guida del processo di riforma, partendo dai principi e valori della Carta che appaiono all'Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato (CIDA-UNADIS) in grado di assicurare la tutela, insieme, dei diritti dei dirigenti e degli interessi del Paese.

1.

L'IMPARZIALITÀ DELLA FUNZIONE

Il più importante principio, che informa la Carta, coerentemente con il documento finale del Congresso dell'UNADIS, è quello relativo all'imparzialità della funzione nella conduzione degli affari pubblici.

Questo precetto trova fondamento in almeno due articoli della Costituzione, il 97, per il quale "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo tale che ne sia assicurata l'imparzialità dell'amministrazione" ed il 98 per il quale "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione".

Nel tempo, la locuzione dell'articolo 97 "secondo disposizioni di legge" ha subito una mutazione interpretativa per la quale, attraverso una nuova lettura della Costituzione, si è inteso sottrarre al dominio della legge la materia dell'organizzazione degli uffici dirigenziali, affidandola a decreti del Presidente della Repubblica prima ed a regolamenti governativi poi, fino a escludere del tutto la potestà del Parlamento. Caso limite, l'organizzazione degli uffici dirigenziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene disciplinata con DPCM.

Vi è chi ha visto nella delegificazione un'opportunità di migliorare l'organizzazione degli uffici sottratti alla mediazione politica del Parlamento; tuttavia la Costituzione non sembra aver inteso conferire al Governo un potere, così ampio, di organizzazione degli uffici dirigenziali, di cui peraltro si è fatto abuso. Ne sono prova, da un lato, gli oltre cento incarichi di funzione dirigenziale generale (o di prima fascia) che sono stati creati nella penultima legislatura anche per il ripristino dei ruoli delle singole amministrazioni e, dall'altro, lo "spacchettamento" dei Ministeri, operato addirittura con decreto legge nell'ultima, con criteri che sembrano rispondere più a questioni di equilibri interni alla maggioranza che sostiene il governo che all'esigenza di assicurare "l'imparzialità dell'amministrazione".

Probabilmente la Costituzione voleva intendere che il Governo avrebbe potuto organizzare i propri uffici anche con decreti delegati, ma secondo precisi vincoli fissati dalle leggi di delegazione. Non si tratta di una mera questione formale: nell'applicare i principi ed i limiti della delega, infatti, sarebbe più arduo disattendere il principio costituzionale d'imparzialità della funzione dirigenziale. Pertanto riteniamo necessario che la Carta faccia del precetto costituzionale in questione il proprio elemento fondante.

2.

IL BUON ANDAMENTO

Abbiamo osservato che proprio l'imparzialità della funzione, che sottintende e implica l'autonomia collaborativa dei dirigenti dalla politica, è valore da preservare per conseguire il buon andamento dell'amministrazione da intendersi come leale e piena collaborazione - e non subordinazione - ai Governi in quanto la Costituzione assicura che il dirigente sia soggetto direttamente alla legge, da attuare in modo imparziale per conseguire l'interesse generale (al servizio esclusivo della Nazione).

Nell'accezione comune, il buon andamento è sinonimo di corretta ed efficiente amministrazione, poiché non risponderebbe all'interesse del Paese un'Amministrazione pubblica formalmente corretta ma poco efficiente. Siamo quindi sul piano non del rapporto di lavoro, ma della produttività dello stesso: e non pare secondario il collegamento costituzionale tra l'imparzialità e il buon andamento, proprio perché l'una è funzione dell'altro. Non può esserci corretta amministrazione se non operando in modo imparziale ed efficiente.

Soggezione alla legge - si è detto - non in termini di potere, perché il dirigente non ne è titolare, ma in termini di autonomia, autonomia che si consegue solamente se c'è separazione di ruoli e di funzioni.

Sul buon andamento si possono incardinare le tecniche di organizzazione del lavoro, anche privatistiche, che abbiano dato buona prova.

3.

IL RAPPORTO CON GLI ORGANI DI GOVERNO

La politica è stata, fino ad oggi, incapace di elaborare un ruolo per la dirigenza che non sia subalterno. E' una delle conclusioni alle quali è pervenuto anche il recente Congresso della CIDA-UNADIS. Se questo è vero, ne deriva che le leggi sulla funzione dirigenziale, almeno quelle dell'ultimo quindicennio, non si sono conformate ai fondamentali precetti costituzionali d'imparzialità e buon andamento, così come appena ricordati.

Fino agli anni '80 del secolo scorso si è verificata, nei fatti, una sostanziale aderenza, fino a confondere l'identità del dirigente con l'ufficio ricoperto (immedesimazione organica). Questa concezione ha assicurato la continuità dell'azione amministrativa al variare dei Governi repubblicani.

Dagli anni '90 c'è stato invece un mutamento di rotta. Come ricordato, con il pretesto d'incrementare la produttività si è invece, più o meno scientemente, perseguito un diverso obiettivo: la privatizzazione del rapporto di lavoro. Come se il cambiamento di stato giuridico fosse in grado, di per sé, di migliorare le professionalità. Ovvero come se, utilizzando dei "termini di moda" (produttività al posto di buon andamento; soddisfazione del consumatore invece di servizi efficienti; raggiungimento degli obiettivi invece di applicazione di leggi, e così via) si compisse il miracolo dell'aggiornamento delle professionalità e dell'efficacia delle prestazioni.

Ben altra è la realtà! Non bastano le innovazioni terminologiche per introdurre una nuova mentalità, ammesso che ciò sia possibile (più che opportuno). Lo Stato non è, infatti, una impresa né un'organizzazione come tante altre, ma è un organismo molto più complesso. L'interesse pubblico, cioè l'interesse generale - che non sempre coincide con l'interesse dei più - non si persegue con il solo orientamento al mercato. La sintesi tra diritto pubblico e diritto comune si è rivelata impresa ardua, e molto al di là della capacità dei vari legislatori (di vario colore politico). La funzione dirigenziale è stata prima derubricata ad incontro negoziale, quindi riportata alla potestà del Ministro. L'alternarsi delle disposizioni normative introdotte a seconda dei Governi ha comunque avuto un punto in comune: l'uso strumentale della funzione dirigenziale, evidente dimostrazione del tentativo di fidelizzare i dirigenti alla parte del momento a tutto spregio dell'autonomia e dell'imparzialità della funzione.

Occorre invece una netta distinzione di ruoli e di connesse responsabilità secondo il principio di leale collaborazione per l'attuazione del programma di governo. Separazione ma complementarietà.

4.

I REQUISITI DELLA PROFESSIONALITÀ E DELL'ETICA DELLA RESPONSABILITÀ

Una corretta amministrazione della cosa pubblica richiederebbe, oltre che l'applicazione di criteri trasparenti di buona organizzazione del lavoro, la corrispondenza delle professionalità dei dirigenti, per qualità e quantità, alle funzioni a cui essi sono chiamati ad adempiere; purtroppo, le cose stanno in modo assai diverso. Le carenze culturali in materia di organizzazione del lavoro causano numerose sfasature, ad esempio, tra funzioni da svolgere e corrispondente numero dei dirigenti, nella maggior parte dei casi sovrabbondante a causa delle pressioni di politici di varie parti e colori che attraverso gli incarichi dirigenziali trovano una via purtroppo molto comoda, nell'attuale assetto della dirigenza pubblica, per "ricompensare" i propri simpatizzanti.

Di conseguenza, spesso non sono le funzioni da svolgere a determinare il numero di incarichi dirigenziali, ma accade l'esatto opposto: è la spinta interna ad incrementare i posti disponibili a determinare le modalità organizzative attraverso le quali adempiere alle funzioni assegnate, con evidenti riflessi negativi sulla produttività degli uffici. Ne è prova - abbiamo già avuto modo di osservare - l'incremento di oltre cento dirigenti di prima fascia dell'ultimo quinquennio, a tacere di quelli di seconda, pur in una situazione di sostanziale stabilità. La parcellizzazione di compiti e responsabilità, legata al sempre crescente numero di attori, richiede maggiore tempo per decidere e più ingenti risorse, determina la creazione di nuove figure di coordinamento e genera in sostanza assetti schizofrenici in cui, a parità di funzioni, corrisponde un numero di incarichi dirigenziali altalenante e da esse scollegato.

Il rapporto di fiducia personale o politica, poi, al Ministro lega la struttura di vertice (e non solo) a comportamenti non sempre rispondenti all'interesse generale, distorcendo l'espressione di una sana competenza professionale che dovrebbe, invece, essere valutata sulle capacità e sui risultati più che sull'appartenenza.

E' allora evidente l'urgenza di rimedi mediante i quali si attuino:

- un cambiamento di rotta in deciso favore della selezione dei dirigenti esclusivamente per merito;
- ripetute valutazioni, trasparenti ed obiettive, per i diversi gradi di crescita professionale;
- un sistema di formazione permanente che adegui lo sviluppo delle professionalità al mutare delle esigenze organizzative;

- un sistema di valutazione che tenga adeguatamente conto delle diverse professionalità.
- un sistema di attribuzione degli incarichi rispettoso delle competenze e delle abilità.

Una cultura di base, comune e condivisa, che permetta il potenziale accesso a qualsiasi posto di funzione, deve diventare patrimonio corrente della dirigenza pubblica, insieme ad una formazione specialistica distinta per i diversi compiti: regolare, orientare, indirizzare, sollecitare, coordinare e gestire non sono, infatti, funzioni equivalenti.

Ma, più ancora, la corretta espressione delle professionalità andrebbe accompagnata, nel settore pubblico, dall'etica della responsabilità: un canone guida della funzione dirigenziale pubblica che sta facendo breccia anche nel settore d'impresa. La legalità ne deve rappresentare il criterio guida. Assieme all'imparzialità, essa permetterebbe di svolgere una funzione realmente al servizio dei cittadini e delle imprese. Ci sembra che l'ultima Direttiva della Presidenza del Consiglio in materia di indicazione degli obiettivi strategici sia orientata in termini analoghi: vedremo se alle buone intenzioni seguiranno i fatti.

5.

OBIETTIVI CERTI E MISURABILI

Una delle principali differenze obiettivamente riscontrabili tra il lavoro pubblico e quello privato consiste nell'esistenza, per il secondo, di un elemento certo al quale parametrare il raggiungimento delle prestazioni: si tratta del "fatturato" o, più elegantemente, dell'utile economico. E', tuttavia, altrettanto noto che alla valutazione dell'utile economico sono del tutto estranei elementi di utilità collettiva o di benessere sociale, prova ne sia che la massimizzazione dell'utile economico da parte di soggetti produttivi produce spesso effetti solo indiretti (e spesso non positivi) sulla qualità della vita e delle relazioni sociali. Ciò è tanto vero che il testo Costituzionale, all'art. 41, ha espressamente previsto la possibilità di interventi pubblici di orientamento a finalità sociali dell'iniziativa economica e, all'art. 42, ha anche previsto la necessità di una "funzione sociale" del più ampio dei diritti privatistici: la proprietà.

Peraltro, se è vero che l'applicazione concreta delle norme in questione, storicamente, non ha sempre prodotto effetti positivi, tuttavia è testimonianza indiscutibile dell'impossibilità di valutare in termini positivi per la collettività, anche sotto il profilo strettamente privato, l'iniziativa economica se parametrata alla sola utilità individuale.

In altre parole, termini abusati come "efficienza, efficacia, economicità" restano fini a se stessi se l'attività svolta non viene rivolta a fini sociali. Paradossalmente, si potrebbe anche arrivare, per certe realtà economiche, ad ipotizzare che il massimo dell'efficienza individuale coincide in effetti con il minimo dell'utilità collettiva (si pensi a fattori come l'inquinamento, la distruzione dell'ambiente, la perdita di relazioni sociali, e così via).

L'unico rimedio possibile per una rinascita della Pubblica Amministrazione in senso utile alla collettività consiste, allora, nel riuscire a fissare per essa obiettivi che siano accettabili sotto il profilo della soddisfazione sociale, effettivamente raggiungibili, concreti e misurabili. E ciò a partire dalla direttiva annuale "generale" da parte dell'organo politico di vertice, in quanto essa è la pietra angolare sulla quale si fondano, a cascata, tutti i successivi atti di programmazione e pianificazione delle attività.

Se la direttiva annuale sarà di buona qualità, sarà anche più semplice per i passi successivi assecondare la realizzazione degli obiettivi strategici da essa fissati con la formulazione di adeguati obiettivi operativi e gestionali per i dirigenti, abbandonando l'astrattezza e, per dirla tutta, la scarsa utilità che connota sovente i documenti di pianificazione e programmazione.

In un costruttivo circuito dialettico, al dirigente dovrebbe essere consentito di negoziare i propri obiettivi operativi e gestionali in una logica bottom-up che è l'esatto opposto di quella corrente nelle Pubbliche Amministrazioni, ma che corrisponde a quella utilizzata dalla maggior parte delle realtà di successo imprenditoriale nel privato. Ciò favorirebbe la migliore realizzazione della "cosa pubblica". Solo così si potrà, con procedura trasparente, arrivare alla fissazione di obiettivi condivisi, conoscibili, utili al disegno generale, raggiungibili e misurabili.

6.

LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI

La trasparenza nell'assegnazione degli obiettivi dovrebbe accompagnarsi a quella del processo di valutazione con il quale accertare se il dirigente li abbia effettivamente raggiunti.

Su questo versante si sono esercitate, bisogna dire senza apprezzabili risultati, gran parte delle riforme degli ultimi anni. La difficoltà di individuare indicatori certi e misurabili della funzione pubblica ha determinato ritardi e lacune nei sistemi di verifica. L'indeterminatezza e l'incostanza degli indirizzi politici hanno ostacolato la formulazione e l'assegnazione di obiettivi concreti e raggiungibili. La riconduzione alle più alte responsabilità dirigenziali della possibilità di fissare gli approdi della propria attività ha consigliato loro di non proporsi obiettivi troppo ambiziosi per il timore della verifica dell'insuccesso.

Occorre ripensare l'attuale modello troppo calibrato sul sistema di valori di stampo privatistico improntato sul rapporto costi - benefici.

La realtà pubblica - è opinione oggi largamente condivisa - è più complessa. Le variabili in gioco non sono soltanto l'economicità della gestione e, quindi, la riduzione della spesa, la migliore combinazione dei fattori produttivi, il controllo di processo, la qualità del prodotto, la soddisfazione del cliente, il profitto. Nella sfera delle attività delle pubbliche amministrazioni, intervengono ulteriori variabili, a volte immateriali, che sono l'equità sociale, la regolazione delle pari opportunità, l'applicazione delle leggi, l'attuazione del programma di governo, la capacità d'indirizzo e di coordinamento, l'etica dei comportamenti, per citarne soltanto alcuni.

Tanto è vero che, a fronte di una professionalità dirigenziale, nel privato, piuttosto omogenea, nel mondo pubblico emergono professionalità diverse per tipologie di prestazioni, alcune più assimilabili a quelle d'impresa, altre meno, altre ancora assai meno.

Spesso, la mancanza di competitori nei servizi pubblici impedisce, ad esempio, di misurare i rendimenti in termini comparativi. Occorre, in questo caso, utilizzare indicatori parametrici simulati ovvero affidarsi al giudizio degli utenti con tutti i rischi

che la soggettività delle aspettative individuali comporta. Oppure fissare a priori e senza obiettivo riscontro degli standard quantitativi e qualitativi da rispettare. Siamo ancora nel campo del "possibile".

La questione si complica ulteriormente quando si tratta di valutare competenze poco gestionali quali quelle di regolazione, d'indirizzo, di coordinamento, di studio, di ricerca ed altri dove i fattori di produzione sono ancor meno misurabili ed i risultati ancor meno quantificabili secondo valori numerici. Su questo specifico punto, i dirigenti manifestano una comprensibile ritrosia: in un sistema come quello attuale, la valutazione sul "come" ciascuno ha operato viene letta nei termini di una potenziale e ingiustificata minaccia di messa in discussione.

Tuttavia, pur tra dubbi, incertezze e timori, i dirigenti riconoscono che se gli obiettivi sono non irragionevoli, concordati e fissati in termini certi ed obiettivamente misurabili, la valutazione cessa di costituire una minaccia: essa diviene, anzi, un elemento di garanzia, sia per il dirigente che per la collettività degli amministrati.

A livello individuale, infatti, sarebbe molto più ardua la rimozione arbitraria di un dirigente che sia in grado di dimostrare di avere raggiunto puntualmente gli obiettivi (nella qualità, nella quantità e nel tempo prestabilito) ovvero se può - all'opposto - analiticamente dimostrare di non averli potuti raggiungere per circostanze esterne, verificatesi in corso d'anno e pertanto da lui non controllabili e a lui non addebitabili.

A livello di collettività, la valutazione corretta ed imparziale diviene anche elemento di garanzia del perseguimento dell'interesse generale: essa assicura, infatti, che il dirigente capace non venga arbitrariamente rimosso e che gli siano attribuiti nuovi obiettivi e uffici di minore livello di responsabilità; ovvero che il dirigente che non abbia raggiunto gli obiettivi affidati, venga sanzionato con la risoluzione del rapporto di lavoro, ovviamente nei casi più gravi.

La costruzione del sistema e la valutazione conseguente dovrebbero scaturire da un'utile collaborazione tra esperti della materie ed esperti di organizzazione e

funzionamento delle pubbliche amministrazioni; lo spirito che dovrebbe guidare tale collaborazione non può che essere l'autonomia dalla politica accompagnata da eccellenti capacità tecniche e professionali, dalla trasparenza e dalla obiettività.

Il sistema di valutazione condiviso dovrebbe essere di conseguenza esteso a tutti i dirigenti, di qualsiasi fascia e livello, con gli opportuni adattamenti alla diversità dei vari incarichi ed alle peculiarità dei medesimi, e dovrebbe essere effettuato su almeno due livelli. Il primo dovrebbe essere un livello comune, tendente ad accertare, ad esempio, che nello svolgimento delle proprie attività il dirigente abbia dimostrato di possedere quel "minimum" di competenze indispensabili per tutti (ad esempio, la capacità di gestione dei conflitti interni ed esterni; flessibilità; motivazione dei propri dipendenti, massimizzazione della soddisfazione dell'utenza e così via). Il secondo livello dovrebbe essere, invece, finalizzato alla valutazione delle competenze specifiche nell'ambito degli obiettivi affidati (si pensi all'esercizio di attività contrattuali, ispettive, tecniche ed altre).

Non può sfuggire che, con un sistema di valutazione efficiente, democratico e condiviso si può attuare concretamente, tra gli altri, il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, commi primo e secondo, della nostra Costituzione.

7.

IL RUOLO GENERALE DEI DIRIGENTI

In un'epoca che denuncia le resistenze di diverse categorie di professionisti all'ammodernamento delle loro professionalità, tutelate soprattutto dagli Ordini, potrebbe apparire anacronistico - e non lo è - proporre la istituzione di un Ruolo generale dei dirigenti pubblici. Non si tratta, infatti, di riproporre sotto mentite spoglie l'ex Ruolo Unico (che peraltro presentava molti aspetti positivi, ma è stato travolto in buona misura dalla sua cattiva attuazione). Lo scopo, evidentemente, è diverso.

Nel privato o nel parapubblico, l'Ordine serve a tutelare la qualità della prestazione e, soprattutto, a limitare la competizione tra gli iscritti: tant'è che le principali critiche rivolte in merito sono quasi sempre incentrate su quest'aspetto. Il Ruolo generale dei dirigenti dello Stato, nell'attuale sistema della dirigenza pubblica, favorirebbe la competitività e si porrebbe come strumento di promozione delle opportunità al momento non esistente.

Non pare dubbia la necessità della creazione di uno strumento di raccordo e di trasparenza delle esperienze e delle abilità che permetta una competitività diffusa delle diverse professionalità utili per l'affidamento di responsabilità dirigenziali ben definite, al fine della selezione dei migliori per l'espletamento delle funzioni più delicate e del conseguente miglioramento della "cosa pubblica" in generale.

L'esercizio delle funzioni amministrative ne trarrebbe infatti immediato e notevole beneficio, perché il Ruolo generale renderebbe evidenti le differenze di competenze possedute dai singoli dirigenti rispetto ai compiti loro proposti ed ai differenti Ruoli di amministrazione. Sarebbe un valido strumento, insieme, di trasparenza, di produttività del lavoro e di mobilità, qualora ben collegato a corretti sistemi di selezione e di attribuzione delle funzioni. Esso limiterebbe la proliferazione dei posti di funzione dirigenziale e ridurrebbe la spinta alla verticalizzazione della carriera.

Il Ruolo generale dovrebbe prevedere una sezione dedicata ai più diretti collaboratori, anche esterni, del Ministro, per individuarne le qualità professionali, consentirne la verifica del Parlamento e permetterne la conoscenza ai Governi successivi.

La tenuta del Ruolo e della collegata Banca dati dovrebbe essere vigilata da una Commissione di garanzia della funzione dirigenziale. Per assicurarne il buon funzionamento, alla sua creazione dovrebbero accompagnarsi due elementi, sui quali ci soffermeremo brevemente:

- la previsione di meccanismi snelli e trasparenti di passaggio tra le varie Amministrazioni dei dirigenti interessati, diversi da quelli attuali, troppo farraginosi e complessi, ad esempio, rispetto alla possibilità di nomina di dirigenti esterni;
- la previsione di meccanismi efficaci di pubblicità degli incarichi, non solo a livello di amministrazione ma anche generale, al fine di promuovere la più ampia conoscenza delle opportunità disponibili e il maggior numero di candidature da parte dei dirigenti interessati.

8.

LA TRASPARENZA E LA PUBBLICITÀ DELLE ESPERIENZE PROFESSIONALI, DEI COMPITI SVOLTI E DI QUELLI DA ASSEGNARE

Il Ruolo generale (in uno con la Banca dati), come abbiamo detto, consentirebbe di apprezzare le capacità professionali possedute da ciascun componente dell'universo dirigenziale, desunte dalla pubblicità delle esperienze maturate, degli uffici diretti, delle abilità dimostrate nello svolgimento delle funzioni affidate: tutto ciò concorrerebbe a rappresentare l'identità professionale di ciascun dirigente e a scoraggiare tentazioni clientelari in fase di affidamento di un incarico.

La tentazione clientelare è particolarmente pressante in tutti i casi in cui si voglia attribuire quell'incarico al possessore di determinate specifiche professionalità, ovvero si voglia affidare una funzione dirigenziale non contrassegnata da una qualche significativa specificità ad un predeterminato soggetto sottraendosi all'obbligo, che almeno dal punto di vista etico sussiste, del normale metodo della comparazione tra professionalità potenzialmente concorrenti. Il senso generale e profondo dell'attuale normativa (commi 5 bis e 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo 165) è che l'acquisizione di una professionalità esterna si giustifica solo se per l'Amministrazione che la riceve si realizza un vero e proprio valore aggiunto. Tuttavia, la formulazione non chiarissima e non cogente ha permesso di costruire un sistema di "non regole" per cui chi ha avuto il potere di conferire incarichi dirigenziali ad estranei, o a interni non dirigenti, ha potuto esercitarlo in un contesto procedurale del tutto autoreferenziale, privo di un qualunque obbligo di pubblicità e di comparazione tra possibili competitori interni ed esterni, all'insegna della più assoluta discrezionalità persino circa la effettiva necessità per l'Amministrazione di assicurarsi i servizi di quella tal o tal altra professionalità.

C'è voluta - sembra paradossale - una apposita previsione dei contratti collettivi di lavoro 1998/2001 e 2002/2005 per disciplinare la pubblicazione dei posti di funzione dirigenziale vacanti e di quelli attribuiti (peraltro attuata in maniera differenziata e soggettiva da parte delle varie amministrazioni). La natura pattizia, però, non garantisce l'effettiva attuazione della norma contrattuale; né vi è un organismo che vigili sul rispetto del principio con poteri di sostituzione o di revoca.

Occorre quindi una norma di legge che, per l'attribuzione di un incarico dirigenziale che richieda requisiti, capacità e abilità particolari in relazione ai compiti ad esso connessi, costringa chi abbia il potere di conferirlo a seguire una procedura pubblica e trasparente per la scelta della migliore professionalità dirigenziale.

9.

LE COMPETENZE: LIMITI E RESPONSABILITÀ DEI DIVERSI LIVELLI DIRIGENZIALI

Nell'attuale ordinamento, la qualifica unica dirigenziale è articolata in due livelli di responsabilità: quello di prima fascia, che comprende i direttori generali e, tra questi, i cosiddetti apicali (cioè i Capi Dipartimento o i Segretari Generali di Ministero) e quello di seconda fascia. Dal punto di vista funzionale, la catena di comando si è sicuramente allungata, dal punto di vista della "carriera", invece, sembrerebbe essersi accorciata. Ma non è così. Anzi: non più del 10% dei dirigenti potranno conquistare l'inquadramento definitivo in prima fascia. Il restante 90%, invece, resterà dirigente in una seconda fascia che non offre alcuna prospettiva di avanzamento professionale ed economico.

Ciò è, all'evidenza, assai frustrante per i giovani, cui si prospetta o un grigio e indistinto avvenire nella Pubblica Amministrazione, o - in una sorta di contrappasso dantesco, a tutto svantaggio del settore pubblico - una fuga verso le aziende private, che da tempo manifestano interesse ad acquisire l'esperienza e la professionalità di dirigenti pubblici abituati a confrontarsi con problemi complessi. Solo il forte senso di appartenenza alla "res pubblica" ancora li trattiene dalla migrazione, ma c'è davvero da domandarsi fino a quando.

L'inesistenza di prospettive, combinata con la disinvoltura con cui si è proceduto, nel passato anche recente, a conferire incarichi dirigenziali di livello generale (e, subito dopo, al definitivo inquadramento in prima fascia dei "fortunati" peraltro previa riduzione *ad hoc* del termine temporale minimo originariamente previsto dalla normativa) senza necessità di un'adeguata prova dell'effettivo possesso di esperienze o capacità professionali eccezionalmente positive, ha creato comprensibili fattori di disturbo motivazionale al lavoro, nell'intera categoria in generale e nella parte più giovane di essa in particolare.

Sconcerta, in particolare, la mancanza di un grado anche minimo di coerenza tra la procedura concorsuale con la quale di norma si accede sia ai pubblici impieghi che alla dirigenza, e quella (ci si passi il termine) "aprocedurale" in virtù della quale ad un soggetto si conferisce un incarico dirigenziale di livello generale e, successivamente, lo si inquadra definitivamente in quel livello. Il concorso non sarà uno strumento perfetto, ma ha il pregio, almeno, di essere pubblico e di mettere tutti nelle medesime condizioni, non essendo possibile ampliare o ridurre arbitrariamente il numero dei concorrenti.

Occorre un nuovo tipo di percorso, nel quale siano armoniosamente coordinati fattori quali le competenze acquisite effettivamente comprovabili e l'esperienza concretamente svolta, e sia disgiunta la qualifica dalla retribuzione: ciò indurrebbe il dirigente - in particolare il giovane dirigente - ad affrontare percorsi professionali progressivamente più impegnativi. Uno sviluppo retributivo orizzontale, significativamente motivante, basato su criteri meritocratici, al termine del quale accedere a responsabilità professionali superiori mediante una selezione trasparente sembra il modo più idoneo per coniugare le legittime aspirazioni di miglioramento retributivo con la crescita della professionalità, a sua volta sostenuta da processi continui di aggiornamento.

Discorso a parte per il personale di diretta collaborazione, al quale non dovrebbero essere assegnati uffici della struttura, ma compiti di supporto all'organo politico.

10.

LA TRASPARENZA NELL'ASSEGNAZIONE E NELLA REVOCA DEGLI INCARICHI

Abbiamo già evidenziato che la legislazione dell'ultimo quindicennio non ha favorito la trasparenza nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali. Ci sono stati abusi, soprattutto per la prima fascia, con affidamento di incarichi a personale esterno poco qualificato e con procedure poco meritocratiche.

S'impone una svolta: l'attribuzione dell'ufficio non può avvenire in modo discrezionale, ma seguire un percorso professionale. Questo deve prevedere la possibilità per tutti i dirigenti di concorrere a richiesta per le posizioni disponibili, previa la necessaria pubblicità delle competenze (certe ed obiettivamente necessarie) per aspirare a quel determinato incarico; valutazione delle candidature, tramite il Ruolo generale e le singole aspirazioni; selezione sui requisiti posseduti, sulle esperienze fatte, sulle abilità dimostrate e sulle attitudini manifestate; valutazione positiva della validità della candidatura, o diniego motivato anche in termini comparativi; possibilità di riesame, su istanza dei controinteressati, delle decisioni da parte di un organo terzo ed imparziale, preliminarmente all'eventuale ricorso giurisdizionale.

La migliore garanzia dell'imparzialità e della competenza professionale di chi esercita la funzione dirigenziale e, in definitiva, della produttività del sistema amministrativo è una procedura *democratica*, perché non esclude pregiudizialmente nessuno, *pubblica* perché è nota a chiunque abbia potenzialmente interesse a conoscerla, *trasparente* perché sono noti e requisiti e i criteri, *selettiva* su base meritocratica mediante comparazione e, ancora una volta, *democratica* perché gli esiti della selezione sono resi pubblici.

Insomma, occorre abbandonare l'attuale sistema ordinamentale che:

- prevede come un cittadino, pubblico dipendente o no, possa diventare dirigente di seconda fascia (ordinariamente per concorso);
- prevede criteri assolutamente generici e nessuna procedura seria, trasparente e meritocratica per affidare, al medesimo cittadino divenuto dirigente, un incarico di livello generale;
- prevede, per l'inquadramento definitivo e irrevocabile in prima fascia, che il medesimo cittadino abbia svolto semplicemente, senza demerito, l'incarico dirigenziale (di prima fascia) che gli è stato assegnato e con il decorso di un certo termine;

- non prevede alcun criterio e procedura specifici sia per l'assegnazione di incarichi apicali di prima fascia (Segretario Generale di Ministero, Capo Dipartimento) né per il definitivo e irrevocabile inquadramento.

La CIDA-UNADIS ritiene più dignitosa, ma soprattutto più utile al Paese, una procedura pubblica, dotata di adeguate garanzie di trasparenza, partecipazione aperta a tutti i potenziali candidati dotati dei requisiti previsti, selezione per merito e pubblicità, per l'assegnazione di qualsiasi posto di funzione dirigenziale, come del resto avviene nell'ambito delle strutture degli organismi comunitari.

L'attribuzione della responsabilità di un ufficio, infine, deve ritenersi sempre temporanea sia per motivi di rotazione degli incarichi, sia in ragione d'intervenute e ben individuate incompatibilità professionali. Come tali si intendono, ad esempio, gravi e accertate violazioni dei doveri d'ufficio in termini di trascuratezza; gravi e accertate lesioni alla dignità dei collaboratori; impropri rapporti con l'esterno che compromettano la fiducia degli utenti; accertati conflitti d'interesse rispetto ai compiti svolti.

11.

LE TIPOLOGIE DI FUNZIONI DIRIGENZIALI: IL RECLUTAMENTO, LA FORMAZIONE E L'AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE

In coerenza con il modello di valutazione proposto, la funzione dirigenziale dovrebbe correlativamente connotarsi per tipologie di attività: in altri termini, la specializzazione della funzione deve affiancarsi alla trasversalità delle competenze generalistiche che costituiscono (o dovrebbero costituire) il bagaglio comune dei dirigenti.

L'esperienza evidenzia che difficilmente un dirigente possiede tutte le competenze e tutte le abilità per svolgere, indifferentemente, tutte le attribuzioni pubbliche. Il dirigente della gestione si specializza nella corretta conduzione delle risorse finanziarie di bilancio; quello di organizzazione, nella qualità dei processi; quello di regolazione, nella predisposizione e nell'attuazione, equa e solidale, di norme di legge e di regolamenti; quello di semplificazione, nel ridimensionamento di norme e di procedure ridondanti quando non contrastanti; quello d'indirizzo, nell'approntamento di direttive e di circolari che facilitino la comprensione e l'applicazione di norme; quello di coordinamento, nella manifestazione, appunto, del coordinamento tra diverse realtà amministrative che magari fanno capo ad ordinamenti diversi o tra diversi uffici di amministrazioni con competenze concorrenti; quello di verifica, nell'esercizio della funzione ispettiva o valutativa; quello di studio, consulenza e di ricerca non ha bisogno di particolare qualificazione, tale è l'evidenza della sua professionalità.

Quelli appena ricordati sono alcuni esempi di diverse professionalità difficilmente omologabili in un unico soggetto dirigenziale. Una seria riflessione dovrebbe portare a concludere che il dirigente generalista può non essere sufficiente e che, di converso, può essere opportuno se non necessario, in taluni casi, prevedere la possibilità di acquisire stabilmente competenze specialistiche: ad es., statistici, economisti, sociologi, ed altri specialisti.

Anche gli specialisti, peraltro, necessitano di aggiornamento tecnico e professionale ed ecco, allora, che entrano in gioco altre questioni di grande rilevanza che andrebbero affrontate con energia e rapidamente risolte. E' infatti dato di comune esperienza, purtroppo, la ridottissima attenzione e sensibilità della politica a dotare il sistema pubblico di adeguate risorse finanziarie da destinare agli investimenti per la formazione e per l'aggiornamento; e ciò sia nell'ipotesi di finanziamenti da erogare amministrazione

per amministrazione, sia nell'opposta ipotesi di finanziamento ad un unico centro (pubblico) a ciò deputato.

Occorrerebbe pertanto una normativa che:

- nel primo caso, sia pure in termini di indirizzo, obblighi ciascuna amministrazione o gruppi di amministrazioni consorziate a riservare una quota significativa del proprio bilancio a spese di investimento per formazione e aggiornamento professionale dei dirigenti, ovvero per invio in missione, qualora l'intervento debba svolgersi fuori dalla sede di servizio;
- nel secondo caso, doti l'unico centro pubblico di consistenti risorse e lo faciliti nella ricerca e acquisizione, a sua volta, di finanziamenti anche indiretti mediante trasparenti sponsorizzazioni.

L'uno e l'altro sistema potrebbero convivere. Ma non basta. Potrebbe essere opportuno prevedere che il dirigente possa costruire da sé un percorso, di congrua durata, per la partecipazione ad iniziative di aggiornamento. Potrebbe trattarsi, ad esempio, di un periodo sabbatico da disciplinare nelle sedi contrattuali.

12.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE, UMANE E STRUMENTALI: LA PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO

Abbiamo, in altre parti, esaminato i diversi aspetti che caratterizzano le implicazioni delle modalità organizzative sull'esercizio di funzioni da parte dei dirigenti. Le tecniche di organizzazione del lavoro d'impresa, come abbiamo ricordato, potrebbero soccorrere il dirigente per il miglioramento della produttività del lavoro anche nel settore pubblico. Non vi è dubbio che diverse tecniche di lavoro del privato potrebbero arrecare benefici in termini d'incremento della produttività del sistema amministrativo: la scelta dei migliori collaboratori, la motivazione al lavoro per scopi condivisi, la responsabilità diffusa; così anche il coinvolgimento emotivo e comportamentale, il sistema premiante, l'individuazione di obiettivi ed il correlativo raggiungimento di risultati; infine, la soddisfazione del consumatore; il marketing strategico; la flessibilità delle prestazioni; l'analisi dei costi e dei benefici e altre ancora.

E' bene precisare che il possesso di tali tecniche non costituisce e non definisce *ex se* la professionalità del dirigente pubblico, ma vi concorre. Il diritto-dovere alla loro acquisizione e alla loro concreta e corretta applicazione ben può rientrare nella sfera di competenza della contrattazione collettiva. Si può sostenere, allora, che la prestazione dirigenziale, cioè l'essere dirigente, è nel dominio della funzione pubblica e, quindi, della legge, mentre la valutazione del modo (le tecniche organizzative, appunto) in cui la prestazione dirigenziale viene resa può essere affidata alle norme contrattuali collettive ed integrative.

Bisogna infine notare che definire ciò che il dirigente è tenuto a fare corrisponde, in realtà, a definirne poteri e responsabilità; gli uni e le altre dovrebbero essere chiaramente esplicitati nell'atto di conferimento dell'incarico così da preservarli da ingerenze contrattuali collettive del personale di collaborazione. Per l'insieme delle descritte ragioni, sarebbe facilmente risolvibile la competenza della giurisdizione, affidando a quella amministrativa tutte le questioni riservate alla legge e a quella ordinaria le questioni riservate ai contratti di lavoro.

13.

LE COMPETENZE FISSE E LA RETRIBUZIONE ACCESSORIA TRA LEGGE E SISTEMA CONTRATTUALE.

Distinte concettualmente, quindi normativamente, come proposto, le questioni efferenti all'esercizio delle funzioni dirigenziali dagli aspetti di produttività del lavoro, diviene più agevole regolare gli aspetti retributivi delle prestazioni.

La retribuzione di professionalità, cioè quella attinente allo status di dirigente, andrebbe restituita alla sovrana competenza del Parlamento e, quindi, stabilita per legge (finanziaria o altra). Ad essa occorrerebbe accompagnare quella di risultato, premiante rispetto agli incrementi reali di produttività dell'ufficio e/o degli obiettivi individuali, da stabilirsi in sede contrattuale.

La verifica dei risultati, infatti, non si esercita sulla capacità di svolgere la funzione dirigenziale. Questa non può che ritenersi data nel momento in cui si opera una scelta con selezione concorsuale, che non ammette revoche se non per gravi e predeterminati motivi. Viceversa, detta verifica trova sede più opportuna sugli aspetti di produttività del lavoro d'ufficio o individuale che possano o meno incidere sulla quota-parte di retribuzione incentivante, che dati i suoi aspetti di specificità trova luogo più adeguato nello strumento contrattuale, più idoneo a modellarsi sulla diverse realtà amministrative.

Si eviterebbe, in tal modo, la confusione di oggi tra legge e contratto.

14.

LA SELEZIONE CONCORSUALE, LA PROGRESSIONE PROFESSIONALE, LA ROTAZIONE DEGLI INCARICHI E LA FORMAZIONE

Uno dei più validi motivi per rimettere in discussione le riforme degli ultimi anni è proprio la scarsa meritocriticità dei meccanismi di accesso alla funzione dirigenziale introdotti dalle dette riforme.

Recuperare il criterio concorsuale come normale canale di ingresso nell'area della funzione dirigenziale è misura minima, ma non sufficiente. Se davvero si vuole assegnare significato concreto ai principi espressi e impliciti nel dettato costituzionale più volte ricordati (legalità, imparzialità, buon andamento, servizio esclusivo della nazione) occorre ricollocare il concorso al centro dell'attenzione del legislatore e dell'interesse del Paese. Ma non basta.

Occorre anche riqualificare il concorso come unico strumento di equa e trasparente selezione degli aspiranti dirigenti. E, ancora, occorre avere il coraggio di affidare ad un unico organo dotato di amplissima autonomia, di elevatissime qualità etica, scientifica e professionale, terzo rispetto alla Politica e alle Amministrazioni, il compito di selezionare e reclutare le menti e le energie migliori. Non importa la denominazione (Scuola, Ente, Istituto); importa che tale nuovo soggetto veda rapidamente la luce, sia costruito intorno ad indiscusse personalità, sia l'unico competente in materia di reclutamento-formazione dei dirigenti pubblici e ad accompagnarli nel loro aggiornamento professionale.

La forma concorsuale classica, ovvero una sua forma attenuata che comunque dia sufficienti garanzie di trasparenza, valutazione comparativa ed accesso competitivo, dovrebbe essere estesa anche agli altri livelli dirigenziali (eccezion fatta per quelli di più diretta collaborazione con il vertice politico, da intendersi comunque limitati ai Capi di Gabinetto, ai Segretari Generali e - se del caso, ma se ne dubita - a quei Capi Dipartimento la cui funzione sia contrassegnata da un elevatissimo grado di discrezionalità e, di converso, da un bassissimo grado di attività vincolata).

Il sistema degli incarichi, così come fino ad oggi attuato, si è infatti troppo spesso prestato a facili abusi sia per le scelte operate all'interno dell'amministrazione sia - e ancor di più - per quelle esterne. I risultati poco lusinghieri di un siffatto modo di procedere sono sotto gli occhi di tutti. I criteri di valutazione dei requisiti professionali sono apparsi vaghi, lacunosi e poco attenti alla elevata professionalità che deve connotare la funzione dirigenziale pubblica. Sicché è quasi sempre accaduto - e non dovrà più accadere - che nel campo più delicato, quello dell'acquisizione di personale

dirigenziale anche di altissima responsabilità, si sia proceduto per chiamata diretta senza alcuna comparazione curriculare. Occorre avere l'onestà intellettuale di riconoscere che il sistema legale introdotto dal decreto legislativo 165/2001 e dalle sue successive modifiche è stato, principalmente, un *escamotage* utile per aggirare la trasparenza di una selezione concorsuale meritocratica. Lo *spoils-system* all'italiana ha dovuto subire critiche impietose perfino da parte delle componenti politiche che lo avevano promosso e, da ultimo, anche la censura della Corte Costituzionale.

Discorso più delicato è quello relativo alla progressione professionale. E' indubbio che l'esperienza maturata durante il periodo di servizio sia, da un lato, ineluttabile e, dall'altro, non sia sinonimo di crescita professionale: questa sì sarebbe un valore aggiunto da non disperdere, a tutto vantaggio della collettività. Un giusto mix di esperienze, competenze, attitudini, motivazioni ed aspirazioni dovrebbe consentire di selezionare i migliori sia per l'accesso alla dirigenza che per la successiva crescita professionale, in unione, come più volte ricordato, alla massima trasparenza sia degli incarichi (di qualunque livello) disponibili, sia dei procedimenti - aperti ad una valutazione comparativa non semplicemente cooptativa - per raggiungere gli incarichi medesimi. In caso contrario il rischio della demotivazione è tutt'altro che da sottovalutare.

Prudenza e saggezza dovrebbero suggerire al legislatore ed al sistema di evitare due mali: da una parte, le carriere "brucianti", che proiettano ai vertici della Amministrazioni dirigenti le cui capacità e attitudini non sono state sperimentate e apprezzate oggettivamente e comparativamente; dall'altro, i percorsi di crescita così accidentati e tormentati da ricollocare in primo piano la mera anzianità anziché la professionalità. Potrebbe essere utile, ad esempio, prevedere che, per l'accesso ai vertici della carriera burocratica, occorra aver diretto, in un ragionevole arco di tempo, più di un ufficio e svolto più di una funzione dirigenziale.

Ciò che sembra opportuno evitare, comunque, è l'immediata immissione nella funzione dirigenziale. Il candidato andrebbe sottoposto ad un periodo di verifica per valutarne, obiettivamente e con procedimenti trasparenti, le capacità dirigenziali e, solo dopo, dovrebbe essergli affidato l'incarico più adatto in relazione a quanto dimostrato.

La vigilanza di un Organo di garanzia terzo o paritetico potrebbe accompagnare una virtuosa selezione dei migliori.

15.

LA DISTINZIONE TRA FUNZIONE AMMINISTRATIVA E DI SUPPORTO ALLA POLITICA

Uno dei fattori maggiormente distorsivi della corretta prestazione professionale del dirigente pubblico è la componente fiduciaria così come correntemente inteso.

La "fiducia", in tali termini, delega l'individuazione dei responsabili degli uffici alla scelta del vertice politico, operata direttamente per i dirigenti di prima fascia e, a cascata, per quelli di seconda. Si tratta quindi di una "fiducia" personale, poco professionale, fondata sull'appartenenza, sulla familiarità, sulla compagnia, sul cameratismo, sulla cordata: insomma fiducia politica, la quale non può che emarginare la fiducia tecnica, cioè quella che si basa sul merito e sulle capacità dimostrate, misurate, valutate e apprezzate.

Occorre, allora, rescindere questo collegamento che non è in grado di assicurare, a parte gli interessi di alcuni, quelli più generali quali il rispetto dei precetti costituzionali d'imparzialità, autonomia e buona amministrazione.

Bisogna esser chiari. Non viene messo in discussione il diritto-dovere del responsabile politico di verificare la qualità delle prestazioni dirigenziali per l'attuazione del programma di governo, né la possibilità di acquisire ogni utile informazione per raggiungere i traguardi che si è dato e neppure di assicurare la marcia spedita della macchina amministrativa attraverso la piena e leale collaborazione dei dirigenti dei quali orienti l'attività.

Andrebbe, tuttavia, evitata la possibilità che a uomini di diretta espressione della politica (consulenti, esperti, personale di collaborazione) siano affidati compiti dirigenziali. Ai diretti collaboratori dell'organo politico, andrebbe, in altri termini, preclusa la possibilità di gestire direttamente uffici dell'amministrazione, limitando il proprio ruolo a formare dossier per il Ministro ai fini dell'assunzione delle responsabilità politiche. Unica figura di raccordo tra politica e amministrazione dovrebbe essere individuata nel segretario generale.

16.

LIMITI AL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI AD ESTERNI

Un ulteriore fattore di particolare delicatezza è nella possibilità, attualmente offerta dalle norme, già oggetto di critiche, di incaricare di funzioni dirigenziali personale esterno. Anche questo strumento, che in origine sembrava voler assegnare alle pubbliche amministrazioni la opportunità di acquisire occasionalmente particolari professionalità, con l'effetto di rilevante valore aggiunto, è stato invece oggetto di un uso massiccio ed improprio. Ad esempio, non è mai stato richiesto ad alcuno (né si è mai data dimostrazione) dell'effettiva necessità per una data pubblica amministrazione di acquisire questa o quella professionalità; né è mai stata data alcuna prova di una verifica preliminare, in conformità con i principi generali, dell'inesistenza o dell'indisponibilità di questa o quella professionalità tra i dirigenti interni. Similmente, non è mai stata pubblicamente manifestata l'intenzione di acquisire una certa professionalità, cosa che avrebbe consentito a chiunque fosse stato interessato a quel determinato incarico di candidarsi, avendone i requisiti.

Si tratta davvero di un singolare modo di ragionare e procedere nell'interesse pubblico: non si conosce un solo caso in cui sia stata espressa una qualunque valutazione dell'attività che "l'esperto" esterno avrebbe svolto, per effetto dell'incarico dirigenziale assegnatogli in un contesto palesemente arbitrario.

Beninteso, non si vuole negare l'opportunità, per l'amministrazione pubblica, di cooptare dal privato talune competenze non presenti all'interno. Si vuole, invece, contestare decisamente l'assoluta mancanza di trasparenza e di regole certe, a garanzia non solo dei dirigenti ma di tutta la collettività, nella determinazione del fabbisogno, nella procedura di individuazione dei soggetti utili, nell'assegnazione dell'incarico dirigenziale a soggetti esterni.

In altri termini, più esplicitamente: l'eccesso di personale esterno non selezionato è fattore di disturbo per qualsiasi organizzazione complessa, alla quale, per di più, sono affidati compiti di particolare delicatezza come quelle relative all'esercizio di pubbliche funzioni. L'abuso di tale prassi è un fattore di inefficacia, inefficienza ed antieconomicità dell'azione amministrativa, a scapito dei cittadini-utenti oltre che dei dirigenti pubblici professionali.

L'istituto andrebbe allora ricondotto alla sua originaria fisiologia: quella di servirsi di poche e ben determinate professionalità immesse dall'esterno in settori di punta o di particolare delicatezza cercando, nei limiti del possibile, di non creare conflitti con il resto della struttura. La recente evoluzione dell'organizzazione del lavoro pubblico, anche in affidamento esterno, è stato proprio immaginato, tra l'altro, per limitare al minimo il ricorso ai professionisti esterni.

17.

UN ORGANO PER LA TUTELA DELL'IMPARZIALITÀ DELLA FUNZIONE DIRIGENZIALE

E' nell'interesse generale del Paese che l'autonomia e l'imparzialità della funzione dirigenziale siano adeguatamente protette. I presidi attuali sono poco efficaci. Le interpellanze e le interrogazioni parlamentari sono occasionali; la magistratura amministrativa o del lavoro interviene tardivamente e sul singolo caso; l'organo di controllo contabile, in sede di referto al Parlamento, ha scarsa incisività. Molti soggetti sono coinvolti, ma nessuno sembra in grado di prevenire gli abusi.

Anche sul versante amministrativo gli organi ministeriali competenti, (ex Funzione pubblica e Ministero dell'Economia e finanze) appaiono concentrare la propria azione più sul controllo della spesa e dell'organizzazione, che sul versante della tutela dell'imparzialità nell'esercizio delle funzioni.

Sembra pertanto necessario prevedere l'istituzione di un Organo garante, composto da autorevoli personalità di diversa estrazione, dotate di particolare competenza in materia di dirigenza pubblica ed organizzazione di pubblici uffici, che vigili sul rispetto dei principi costituzionali assicurando l'imparzialità nella selezione dei migliori per l'accesso alla dirigenza e l'autonomia nel successivo sviluppo professionale, il buon andamento nell'attribuzione degli uffici e nella valutazione della loro produttività.

La scelta tra un organismo indipendente, ovvero uno inframministrativo spetta alla politica.

18.

LA TUTELA ASSOCIATIVA

La cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro, incompiuta e foriera di rischi d'incostituzionalità, ha incentrato la propria filosofia sul concetto di contrattualizzazione delle condizioni di lavoro. Si è così formata, nel tempo, una disciplina spuria in precario equilibrio tra legge e contratto, addirittura pericolosa per la conseguente confusione a livello di tutela dei conflitti e per il potenziale rischio di riduzione dell'imparzialità della funzione dirigenziale.

Lo Stato - abbiamo già sottolineato - non è - né è opportuno che sia - un datore di lavoro nel senso civilistico del termine. L'azione amministrativa risponde a principi, individuati dalla nostra Costituzione, che impongono valutazioni più complesse del semplice conseguimento degli utili ed implicano il rispetto di altri criteri che ad esso sono diametralmente contrapposti. Si pensi, a titolo di esempio, alla garanzia delle pari opportunità, all'esigenza di ponderazione di tutti gli interessi contrapposti prima dell'adozione dei provvedimenti, di imparzialità e garanzia non solo dei destinatari dei provvedimenti stessi ma anche dei possibili controinteressati.

Abbiamo inoltre già evidenziato la possibilità di conciliare l'autonoma responsabilità dirigenziale con l'interesse generale che, giustamente, reclama servizi pubblici in senso lato conformi alla velocità di adattamento del sistema economico e sociale del Paese. Ne discende che per gli aspetti più propriamente collegati alla produttività - quindi contrattualizzabili - il dirigente ha bisogno di un supporto associativo che ne rappresenti le esigenze economiche a livello nazionale e di amministrazione. Fin qui, nulla di nuovo.

La circostanza, però, che la rappresentanza degli interessi dirigenziali possa essere decisamente influenzata dai sindacati generalisti, da quelli - cioè - che per il solo fatto di essere i detentori della maggior numerosità di iscritti rispetto all'intero universo del mondo del lavoro dipendente, sono, per ciò stesso, ritenuti dalla parte pubblica idonei - e quindi ammessi - a rappresentare l'intero universo del mondo di qualunque settore, livello e qualifica, e quindi anche del lavoro dirigenziale pubblico, non appare in linea con i reali interessi della collettività, né con quelli dei dirigenti stessi.

In altri termini, occorrerebbe individuare parametri di rappresentanza associativa degli interessi dirigenziali diversi da quelli attuali, proprio perché la funzione dirigenziale pubblica possa conservare quella autonomia, anche contrattuale, che le compete. Ciò potrebbe ottenersi, ad esempio, elevando di molto la percentuale di dirigenti iscritti per essere abilitati alle trattative, al fine di selezionare alcune organizzazioni associative nelle quali non prevalga la commistione tra interessi dirigenziali e del personale di collaborazione.

Si otterrebbe anche il non secondario obiettivo di liberare così alcuni sindacati dal dilemma, non sempre agevole da risolvere, di quale degli interessi, magari configgenti, in gioco, sia il caso di far prevalere. Con il rischio di adottare scelte viziate alla radice da conflitti di interesse.

Più in dettaglio, andrebbe impedito che nell'ambito dei contratti di lavoro del personale di collaborazione vengano disciplinati (come purtroppo nei fatti spesso si verifica) aspetti del rapporto di lavoro dirigenziale. Per i quadri e per i professionisti andrebbero previste aree contrattuali separate, ma collegate con quelle dirigenziali.

La contrattazione di amministrazione - secondo le regole del contratto collettivo di lavoro - potrebbe, infine, provvedere a calare gli accordi nazionali di produttività nelle diverse attività e professionalità.

19.

LA SCUOLA DEI DIRIGENTI

Dovrebbe essere ormai evidente da quanto fin qui sostenuto, la professionalità del dirigente non si acquisisce una volta per tutte. Essa evolve di pari passo con l'evolversi della società e, quindi, necessita di continuo e necessario aggiornamento presso idonee istituzioni, nazionali ed internazionali, particolarmente orientate verso la formazione dirigenziale.

Quelle per la formazione e l'aggiornamento del dirigente pubblico non sono, infatti, spese improduttive, ma di investimento, in quanto soltanto il dirigente qualificato, professionalmente aggiornato e al passo con i tempi, cessa di essere autoreferenziale e favorisce la crescita e le opportunità di tutti.

Siamo, invece, oggi, a livelli molto modesti d'investimento pubblico nell'aggiornamento professionale. La possibile dequalificazione del dirigente rappresenta, per la collettività, un costo maggiore di quello occorrente per un valido sistema formativo.

La Scuola superiore della P.A. ha svolto, nel passato, un fondamentale ruolo di raccordo dei saperi e delle abilità pur nei limiti, oggi più evidenti, della scarsità di risorse finanziarie e della eccessiva vocazione teorica della cultura e dell'insegnamento.

Pensiamo che la preferenza andrebbe accordata ad una istituzione nazionale di amplissima autonomia, anche finanziaria, costruita intorno a personalità di indiscusso prestigio culturale e professionale, capace di:

- programmare e gestire in via esclusiva il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento anche specialistico dei dirigenti;
- seguire e sostenere le carriere dei dirigenti da essi formati;
- tradurre nell'insegnamento teorico le *best practices* delle amministrazioni;
- costituire un centro di progettazione dell'innovazione amministrativa.

20.

ISCRIZIONE AI PARTITI POLITICI

In un Paese serio i dirigenti pubblici non sarebbero costretti ad iscriversi ai sindacati per la tutela delle proprie condizioni di lavoro, ma purtroppo così non è. Eccoli, allora, pronti ad iscriversi a miriadi di organizzazioni in contrasto l'una con l'altra e, nella maggioranza dei casi, indifferenti quando non ostili tra loro. Parafrasando un ben noto detto, si potrebbe tuttavia affermare che "non è sufficiente che il dirigente pubblico sia indipendente: occorre anche che appaia indipendente". Tanto più quando si ritenga che i funzionari pubblici siano al servizio della Nazione, come loro imperativo categorico, e non a singole parti di essa.

Siamo consapevoli della difficoltà di rendere operativa, anche in termini normativi, una disposizione che potrebbe varcare i limiti costituzionali quale il divieto di iscrizione ai partiti politici. Si potrebbe comunque pensare, in una prospettiva minima, ad un divieto di svolgere cariche direttive a qualsiasi livello nell'ambito di qualsiasi partito locale o nazionale.

Si potrebbe poi ricollegare all'inosservanza di un tale divieto l'uscita dai ruoli del personale dirigente per entrare nel novero dei soggetti che possono operare solo negli uffici di diretta collaborazione.

Quale che possa essere la scelta del legislatore, l'obiettivo dovrebbe comunque essere individuato nella cesura, per evidente incompatibilità, tra funzione pubblica ed interessi di parte.

Organi

Segretario Generale
Massimo Fasoli

Segreteria

Massimo Fasoli
Pasquale Michienzi
Giovanni Fino
Carla Gentilini
Giancarlo Lo Bianco
Claudio Mastrantonio
Dario Quintavalle
Marianosaria Rossi
Rossella Schietroma
Antonio Caponetto

Probiviri

Salvatore Furneri
Rosario Gallina
Luigi Antonucci

Revisori dei Conti

Franco Alfio Campisi
Giuseppe Basile
Salvatore Silvestro
Renato Elia
Ferdinando Reppucci

Consiglio Direttivo

Alberici Paola
Belfiore Carla
Bori Amilcare
Borrello Antonia
Caloprisco Alessandro
Campione Rosalba
Caponetto Antonio
Carbone Niccolò
Casagrande Barbara
Casale Giovanni
Catini Antonella
Coletti Emanuele
Contaldi Antonio
Corinaldesi Ornella
Costa Giuseppe
Di Benedetto Nando
Ferrazzano Mariano

Filiani Federico
Fino Giovanni
Gentilini Carla
Germani Giuseppe
Incardona Domenico
Izzo Lucia
Larizza Rina
Lo Bianco Giancarlo
Marcenaro Eugenio
Mastrantonio Claudio
Michienzi Pasquale
Orazi Daniele
Orlandi Sandro
Porta Carla
Prat Enrico
Quintavalle Dario

Romano Contardo
Romano Domenico
Romeo Gianfrancesco
Romoli Roberto
Rossi Marianosaria
Schietroma Rossella
Sessa Massimo
Sottile Franco Mario
Sparice Lorenzo
Torrone Nello
Traisci Antonio
Varriale Giuseppe
Villani Edoardo
Zappia Mauro
Zarrilli Carla
Zingaro Giacomo



unadis

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
aderenti alla CIDA

“ Nella logica del disegno costituzionale
uno dei fondamenti dell'imparzialità dell'agire amministrativo
si trova in una dirigenza selezionata con forme trasparenti,
che operi sulla base di una propria competenza tecnica,
restando distinta dagli indirizzi politici che pure attua.
Un'amministrazione al servizio di tutti, non del governo... ”

“ Bisogna da subito restituire alla dirigenza amministrativa
lo statuto di imparzialità che merita... ”

“ Istituiremo un meccanismo di accesso per concorso
alla qualifica di direttore generale... ”

“ Oggi la macchina amministrativa italiana
è peggiorata nell'efficacia ,
feudalizzata e fidelizzata dalla politica... ”