

**Osservazioni del prof. Giuliano Cazzola sul AS 1122 recante “Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione” presentato dal ministro Giulia Bongiorno.**

***Audizione presso la 11° Commissione Lavoro e Previdenza del Senato della Repubblica***

La Nota si articola in due parti. Nella prima sono tracciate alcune considerazioni di carattere generale a cui faranno seguito, nella seconda, osservazioni più specifiche per ogni singolo articolo.

### **1. Considerazioni di carattere generale**

1. Nel corso delle ultime legislature i governi hanno proceduto a realizzare – tramite legge delega e successivi decreti delegati – interventi di ampia portata in materia di pubblico impiego, intervenendo ogni volta sui medesimi problemi senza che fosse chiarita la necessità di apportare modifiche e quali – in un breve ambito temporale - alla precedente disciplina. Peraltro, la procedura legislativa adottata in tutti i casi – pur riconoscendo che l’uso della funzione delegata è la più idonea per affrontare materie complesse – richiede tempi adeguati per essere operativa. È pertanto difficilmente confutabile la sensazione è che sia più comodo fare l’ennesima riforma organica piuttosto che applicare e fare applicare le norme esistenti e limitarsi a novellare quelle che hanno presentato dei problemi. In particolare, non è ancora stata verificata l’attuazione della “riforma Madia” (che pure non è estranea alle considerazioni finora svolte), che già siamo di fronte al varo di un imponente numero di deleghe per cambiare di nuovo tutto. Ovviamente, una nuova maggioranza e un nuovo governo sono legittimati a portare avanti le proprie istanze. Ma occorre pure tener conto dell’esigenza di dare continuità all’azione amministrativa e di non destabilizzare continuamente la pubblica amministrazione.

2. I termini delle deleghe sono troppo ampi (diciotto mesi dalla data di approvazione della legge); considerato che ancora la proposta di legge deve essere approvata dal Senato e mandata alla Camera, che probabilmente la modificherà e richiederà una ulteriore lettura al Senato, si rischia di finire la legislatura e non riuscire a chiudere i testi dei decreti delegati. E comunque è del tutto plausibile che, ancora una volta, il Parlamento rischierà di consegnare alla nuova Legislatura un apparato di norme “nuovo di zecca” del quale non è stato possibile apprezzare i contenuti o individuare i difetti. Nel frattempo, la “macchina” amministrativa considererà superate le norme vigenti e si metterà ad attendere quelle nuove.

3. È importante, per quanto riguarda la questione della disabilità, il riferimento all'articolo 27 della Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone disabili.

## 2. Osservazioni sui temi principali

Il provvedimento si concentra su cinque temi principali: **accesso al pubblico impiego e concorsi; valutazione; riforma della dirigenza; mobilità del personale; relazioni sindacali e rapporto tra legge e contratto**. In linea generale, poi, per quanto riguarda gli ipotizzati **testi unici** non sono indicati criteri di delega

Su questi temi, prima di entrare in valutazioni particolari, sono di seguito esposte talune considerazioni d'insieme.

### Accesso al pubblico impiego e concorsi:

- Non esistono criteri di delega definiti né è agevole comprendere quali obiettivi si intendono perseguire.
- In particolare, mancano idee sul “profilo” di dipendente pubblico che si intende reclutare. Non sembrano esservi novità sostanziali – se non enumerazioni di puro principio – su sviluppo delle competenze digitali, motivazione dei dipendenti, orientamento al risultato, predisposizione delle attività al servizio dei cittadini.
- E' dubbia l'utilità della delega, se si tiene conto del fatto che il Governo Gentiloni ha adottato due direttive alle amministrazioni pubbliche (concordate con il sistema delle autonomie), previste dalla riforma Madia, che dettano i criteri generali in materia di fabbisogni delle PA e concorsi pubblici; le direttive stanno funzionando e hanno introdotto innovazioni incisive.

### Valutazione:

- La delega è ambiziosa. È scritta sicuramente in modo molto più dettagliato rispetto ai precedenti articoli. Ci sono elementi di interesse finalizzati al miglioramento delle *performance*.
- Il limite principale risiede, però, nella tendenza all'accentramento dei processi e all'irrigidimento delle soluzioni organizzative. Anche in questo caso, come per il “Nucleo della concretezza” dell'altro provvedimento di iniziativa del Ministro Giulia Bongiorno, si fa strada l'idea di un processo che viene “unificato” e cristallizzato in un modello universale valido per tutte le PA e, in qualche modo, guidato dall'alto. Il riferimento è, in

particolare, all'istituzione di un **Sistema nazionale di valutazione** delle *performance* coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, che svolge o compiti già attribuiti o compiti aggiuntivi che rischiano di creare sovrapposizioni, duplicazioni, inutili rigidità.

### **Dirigenza:**

- Qui siamo al punto più delicato. Come noto, sul tema del riordino della dirigenza, la riforma Madia introdotto taluni elementi di innovazione: niente più fasce con dirigenti di serie A e serie B; niente ruoli separati per amministrazioni con un dirigente la cui vita lavorativa nasce e finisce all'interno della stessa amministrazione; solo tre ruoli (PA centrale, locale e regionale) largamente permeabili tra di loro; più libertà nello scegliere, all'interno dei ruoli, a chi attribuire incarichi di vertice, incarichi a tempo intervallati da rinnovi con concorsi ad evidenza pubblica. L'idea di base era quella di creare un "mercato" della dirigenza pubblica dove si potessero scegliere di volta in volta i soggetti più adatti a specifici ruoli. Il compito di garantire il corretto funzionamento del sistema era attribuito a tre commissioni indipendenti, che dovevano assicurare la neutralità delle scelte.
- E' noto che il decreto legislativo è stato bloccato dalla Corte Costituzionale, non tanto per problemi di merito, ma a causa di un coinvolgimento delle regioni, ritenuto insufficiente. È altrettanto noto che buona parte dei dirigenti non fosse contenta di questa impostazione, temendo una subordinazione eccessiva alla politica e una diminuzione del loro ruolo, del loro status e, anche, dei loro diritti acquisiti.
- Tutto ciò premesso, viene da porsi la classica domanda: è utile gettare anche il bambino insieme all'acqua sporca del bagno? La direzione che prende il ddl delega in esame si muove in senso opposto. Anzitutto, i ruoli dei dirigenti rimangono di pertinenza di ciascuna amministrazione: il che rende problematico l'impegno per creare vera mobilità nella dirigenza pubblica e porta con sé anche la conseguenza di confermare le differenze retributive che già oggi contraddistinguono la dirigenza stessa. La delega conferma anche le due fasce di dirigenza attualmente esistenti, che non dipendono dall'incarico ma che sono, per i dirigenti di prima fascia, uno status acquisito. Infine, la delega si preoccupa di assicurare un percorso preferenziale per chi è già nell'amministrazione, attraverso concorsi riservati, limitando sempre più l'accesso alla dirigenza di risorse esterne

all'amministrazione e privandola così dell'apporto di quelle professionalità che, venendo da altre esperienze, potrebbero portare nuovo *know how* nelle nostre PA. Può essere altresì utile – come hanno proposto nei loro pareri – le Regioni e gli EELL promuovere e semplificare la mobilità tra amministrazioni pubbliche e settori privati anche con ampliamenti dell'aspettativa fruibile dai dirigenti pubblici per assumere incarichi nel settore privato.

- Occorre evitare il ripristino di una classe di dirigenti pubblici stabili, preservati dal rischio, protetti nei ruoli delle singole amministrazioni di appartenenza, sicuri che - una volta conquistato un ruolo - lo potranno conservare per sempre. Certo, nella Pa è necessario dotarsi di elementi di stabilità, ma non a scapito dell'innovazione.

### **Mobilità:**

- La delega è utile. Le norme vigenti sulla mobilità sono poco chiare e spesso frutto di interpretazioni anche significativamente differenti tra di loro. L'esercizio di questa delega può essere dare chiarezza alla materia.
- nell'ambito delle procedure di mobilità, viene opportunamente prevista l'attribuzione di un titolo di preferenza ai soggetti beneficiari delle agevolazioni previste dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, o da altre disposizioni a tutela dei lavoratori con disabilità, al caregiver familiare di cui all'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché ai dipendenti con figli di età inferiore ai tre anni.

### **Rapporto tra legge e contratto:**

Sul rapporto di lavoro pubblico, la relativa delega ripropone nuovamente la questione dell'inderogabilità della legge da parte del contratto, andando a riaprire una problematica che era stata, invece, brillantemente risolta con l'accordo Governo-Sindacati del novembre 2016, che aveva fissato i paletti del rapporto tra legge e contratto, poi trasposti nel decreto legislativo n. 75 del 2017. Questo intervento interviene pertanto su una materia che aveva trovato in realtà una soluzione di comune soddisfazione per le parti. L'intervento rischia di destabilizzare la struttura contrattuale che demanda al CCNL il compito di definire i soggetti, le materie, le procedure, gli ambiti della contrattazione integrativa. Inoltre, i CCNL 2016/2018 sono interamente governati dalle regole appena introdotte e una ridefinizione dei confini tra legge e contratto collettivo condurrebbe – a meno di non prevedere apposite soluzioni di transizione, comunque laboriose e complicate - a

ipotesi di nullità sopravvenuta delle norme contrattuali che confonderebbero il quadro di riferimento per la loro gestione.

### **3. Osservazioni sui singoli articoli**

**Per quanto riguarda l'articolato si osserva quanto segue.**

#### **Articolo 1**

- Al comma 1 vi è un riferimento a decreti legislativi volti a modificare anche il D.Lgs. n. 502/1992; il che va messo in relazione con quanto disposto dal comma 4, dove si afferma l'applicabilità delle disposizioni della legge, in quanto compatibili e ferma restando la specificità dei rispettivi ordinamenti, ai comparti dell'istruzione, della ricerca e della sanità. Essendo la sanità, segnatamente la dirigenza, disciplinata dal dlgs n.502/1992, non sono chiariti i limiti riguardanti la "compatibilità" e la "specificità".
- A ciò si aggiunga la necessità di coordinare il comma 4 con l'art. 27 D.Lgs. n. 165/2001, che si riferisce ai principi e non direttamente alle disposizioni di legge. A fronte di talune competenze legislative regionali nei comparti di istruzione, ricerca e sanità il riferimento ai principi appare più rispettoso della ripartizione di competenza legislativa.
- Vi è il problema della "compatibilità": nelle esperienze passate lasciare alle amministrazioni la verifica di compatibilità ha spesso condotto alla non applicazione delle norme (o dei principi).

#### **Articolo 2**

- In linea generale l'accentramento delle procedure non comporta automaticamente uno snellimento ed una velocizzazione.
- Senza dubbio è apprezzabile (lett. d) il riferimento alla valutazione delle competenze e delle verifiche psico-attitudinali e delle adeguate capacità relazionali.
- Tra quelli richiesti ai componenti delle Commissioni concorsuali sono previsti – alla lettera f) punto 3 - requisiti di "compatibilità" e "moralità". Quanto al primo dei suddetti requisiti sarebbe preferibile definire i casi di "incompatibilità", mentre

l'indicazione della "moralità" può dare luogo ad ambigue e non pertinenti interpretazioni.

- Quanto alla lettera g) l'estensione dell'obbligo di giuramento riecheggia retaggi pubblicistici; senza dubbio introduce un concetto di appartenenza; semmai è da specificare in termini analoghi al giuramento degli appartenenti agli ordini professionali, anche se per il personale, dirigenziale e non, rimane una logica di adempimento.

- Non è comprensibile il termine della delega quanto alle modalità o criteri da definire in legge delegata per rafforzare lo "spirito di servizio" (lett. g) salvo ci si voglia riferire ad un aggiornamento dei codici di comportamento, ma allora occorrerebbe un'adeguata indicazione di delega.

- Si sottolinea quanto già premesso a proposito dell'attribuzione di un titolo di preferenza ai soggetti beneficiari delle agevolazioni previste dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, o da altre disposizioni a tutela dei lavoratori con disabilità, al caregiver familiare di cui all'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché ai dipendenti con figli di età inferiore ai tre anni;

### **Articolo 3**

- Il riferimento agli sviluppi di carriera del personale dirigenziale non sembra considerare a fondo la distinzione tra contratto ed incarico. Già oggi l'attribuzione di incarichi più importanti è legato a valutazioni positive.

- Ove si stabilisce la necessità della ridefinizione della disciplina in materia di misurazione e valutazione della performance "con riflessi differenziati" ai fini delle progressioni di carriera e del riconoscimento della retribuzione accessoria, la relazione opera un riferimento a diverse procedure e non ad effetti della valutazione. Senonché già oggi sono previste due procedure separate; ma forse il legame (anziché la differenziazione) delle procedure potrebbe essere considerato quale volano per la definitiva attuazione delle valutazioni legate al compenso della produttività.

- L'istituzione di un sistema nazionale di valutazione è senza dubbio apprezzabile; occorre però tener conto delle specificità dei vari enti.

- L'utilizzazione di soggetti esterni è senza dubbio apprezzabile, come del giudizio degli utenti. Due obiezioni: 1) gli utenti devono fornire elementi per elaborare la valutazione, non per valutare; 2) il coinvolgimento di soggetti esterni è senza dubbio

positivo sul piano tecnico, ma la scelta dell'obiettivo rimane una valutazione prettamente politica. Di qui la necessità di cautela per non snaturare il sistema. A ciò occorre aggiungere che soggetti esterni sono già presenti negli organismi indipendenti di valutazione.

- Vi è un tema che non è stato considerato: la tempestiva definizione degli obiettivi rappresenta un elemento essenziale, ma il mancato rispetto non è adeguatamente "sanzionato".

- al comma 2, lett. a) punto 1: non sono indicate le competenze del Sistema Nazionale di Valutazione della Performance e non è chiaro se i soggetti richiamati ai successivi nn. 2 e 3 entrino a far parte della nuova istituzione; punto 3: se lo scopo è quello di esternalizzare in parte l'attività di valutazione, allora occorre indicare la necessità di coordinamento tra tali nuovi soggetti e gli OIV – NDV di cui al punto n. 9;

punto 6), il divieto di procedere alla corresponsione delle componenti del trattamento accessorio pur non essendo una novità assoluta è coerente; il problema sono i possibili contenziosi per perdita di opportunità.

- comma 2, lett. b) è ripetuto per la dirigenza all'art. 4, comma 2, lett. b), numero 2. Peraltro vi è un problema di costituzionalità: la valutazione positiva è titolo ma nella quota di riserva; non può invece determinare accesso interamente riservato al concorso secondo consolidata giurisprudenza costituzionale. Sarebbe opportuno, dunque, indicare come verrebbe garantito in tali casi l'adeguato accesso dall'esterno al concorso.

#### **Articolo 4**

- Emerge una differenziazione tra requisiti e modalità di accesso: i primi validi per tutti i dirigenti, le seconde per la sola dirigenza statale. Le disposizioni sono qualificate come disposizioni costituenti principi fondamentali.

- Quanto ai requisiti la norma per come scritta riecheggia i criteri di conferimento di incarico e non quelli di accesso alla qualifica cui è finalizzato il reclutamento. Si potrebbe ingenerare, cioè, confusione tra accesso alla qualifica (quella che si ottiene tramite il reclutamento) ed il conferimento dell'incarico. Suscita perplessità il richiamo alle valutazioni conseguite riferite ai soli dipendenti pubblici: si creano due canali diversi.

- Non si capisce infatti in particolare il riferimento ai "risultati conseguiti" che presuppongono un reclutamento già avvenuto ed un incarico già svolto. Tutto ciò salvo che la norma sia stata pensata per eliminare la scissione tra contratto e incarico ed addivenire a contratti a tempo indeterminate con incarico ugualmente a

tempo indeterminate revocabile solo per ragioni oggettive o soggettive: ma tale indicazione dovrebbe essere esplicitata in delega per la rilevante portata teorica, sistematica e pratica dell'intervento.

Il riferimento alle fasce dirigenziali riguarda solo le amministrazioni dello Stato, mentre la delega appare riferita a tutte le dirigenze.

- Quanto alle modalità è attribuita la competenza alla SNA. Non è dato comprendere se rimane o meno il corso-concorso, forse la modalità da valorizzare maggiormente.

- comma 2, lett. b), punto 3) pone questioni con riguardo al richiamo dell'art. 28-bis del D.Lgs. n. 165/2001 che presenta alcune regole diverse rispetto a quelle della delega.

- il rinnovo previsto per una sola volta comma 2, lett. c), punto 3) non chiarisce se siano possibili altre forme di rinnovo (anche illimitate) e pone una questione circa l'introduzione di un possibile principio di obbligatorietà della rotazione.

- comma 2, lett. d), punto 3), il riferimento alla presenza quotidiana nella sede di lavoro è forse propedeutico all'introduzione dell'orario di lavoro anche per la dirigenza?

- lettera e), numero 1): non si comprende il riferimento al codice di "condotta" se da intendersi come codice di "comportamento" per il quale esiste oggi fonte unilaterale, oppure come codice disciplinare per il quale sussiste la competenza dei CCNL. In questo secondo caso significa l'abbandono dei codici disciplinari dei CCNL della Dirigenza? Se questa è l'intenzione occorre rivedere i principi del sistema disciplinare, oggi indifferenziati tra dirigenza e comparto (art. 55 e ss. D.Lgs. 165/2001).

## **Articolo 5**

- La semplificazione delle procedure di mobilità deve essere coordinata con le procedure centralizzate. Nello specifico in questo articolo si prevedono due aspetti diversi: a) possibile esclusione delle procedure di mobilità volontaria (senza dubbio ragionevole, ma come visto da coordinare); b) possibile esclusione dell'obbligo di nulla osta. Questo sembra presentare più problemi soprattutto per l'amministrazione di provenienza.

- dal comma. 2, lett. a) dovrebbe essere chiarito il rapporto tra assunzione tramite mobilità e reclutamento concorsuale, eliminando per la prima vincoli e limiti posti per il secondo;

- dal comma 2, lett. c), il riferimento ad un titolo di preferenza sembrerebbe presupporre l'esistenza di un diritto soggettivo al trasferimento.



- comma 2, lett. d), per portare alla conseguenza descritta la mancata accettazione dovrebbe essere ingiustificata. Il vero tema è quello della dichiarazione delle eccedenze e dell'inserimento del personale nel regime della disponibilità, istituito da sempre privo di effettività.
- comma 2, lett. e), occorre far salve il regime e le previsioni dei lavoratori part-time
- comma 2, lett. f), non è chiaro se è soppressa l'esclusione posta dal comma 9 dell'art. 23-bis: (Le disposizioni del presente articolo non trovano comunque applicazione nei confronti del personale militare e delle Forze di polizia, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.).

## **Articolo 6**

- Ancorché la rubrica si riferisca alla sola contrattazione collettiva, la delega va oltre questo aspetto.
- Se si intende intervenire nuovamente sul rapporto tra fonti (legge e contratto collettivo) la delega per questo intervento dovrebbe essere collocata quale primo principio di delega, anche perché incide sui poteri dirigenziali
- comma 2, lett. a). Si tratta di un meccanismo non chiarissimo. Nelle materie disciplinabili dalla contrattazione collettiva non si pone tanto un problema di derogabilità delle disposizioni di legge, già desumibile dai principi generali. Semmai si potrebbe pensare alle ipotesi di inderogabilità delle disposizioni di legge da parte della contrattazione. La delega sembrerebbe introdurre, anche nel sistema pubblico, la facoltà di derogare, attraverso la contrattazione collettiva, anche a norme di legge secondo quanto è stabilito dall'art. 8 del D.L. n. 138/2011 (convertito in legge dalla l. n. 148/2011 e in vigore dal 17 settembre 2011). Nel qual caso è opportuno inserire già nella delega un chiaro riferimento alle materie derogabili oppure indicare, al contrario, quali disposizioni sono inderogabili da parte della contrattazione.
- La materia, regolata dall'art. 2 del D.Lgs. n. 165/2001 ha da ultimo trovato definizione concordata con le parti sociali tramite l'accordo del 30.11.2016. Non appare opportuno un nuovo intervento da parte del legislatore in quanto i CCNL 2016/2018 sono interamente governati dalle regole appena introdotte e una ridefinizione dei confini tra legge e contratto collettivo condurrebbe ad ipotesi di nullità sopravvenuta delle norme contrattuali che complicherebbe il quadro di riferimento per la gestione
- comma 2, lett. c), si pone un vincolo ex lege che lascia presumere – senza che siano fornite adeguate motivazioni - un diverso assetto dei ruoli dei diversi livelli di

contrattazione, che sono da tempo definiti e sperimentati. Non sono indicate i principi di delega attraverso cui dovrebbe avvenire la ridefinizione degli ambiti.

- comma 2 lett. e): Il sistema disciplinare è stato interamente rivisto dalla riforma Madia; non è chiaro come dovrebbe essere razionalizzato il Sistema ma un nuovo intervento determinerebbe indubbe sovrapposizioni con la disciplina esistente sulla base della quale sono stati scritti, per la parte disciplinare, I nuovi CCNL 2016/2018. Non pare opportuno un nuovo intervento del legislatore.

**Roma, 7 maggio 2019**