

DDL MERITO E DIRIGENZA PUBBLICA: LA FLP IN COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA

Bene l'idea di garantire i percorsi di carriera dei dipendenti pubblici anche verso la dirigenza, ma è necessario apportare modifiche per correggere i punti critici

Non siamo contrari pregiudizialmente al DDL Merito, ma molte disposizioni vanno riviste affinché sia davvero utile alla PA. Questa è la sintesi delle dichiarazioni rese dalla FLP in audizione l'altro ieri presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera.

L'innalzamento della quota delle posizioni dirigenziali riservate alla procedura di accesso dall'interno, la modifica delle procedure di selezione, il periodo di tirocinio e l'assenza di norme sull'Area delle Elevate professionalità, sono tutti temi trattati, parzialmente o per nulla, su cui la FLP proporrà emendamenti affinché il DDL sia efficace.

In particolare:

- Il DDL Merito prevede che il 30% delle posizioni dirigenziali delle Amministrazioni sia riservato allo sviluppo di carriera dei funzionari interni, ma come FLP riteniamo che tale quota possa essere elevata fino al 50% per garantire una reale valorizzazione delle competenze già presenti all'interno delle amministrazioni, lasciando il restante 50% ai corsi concorsi della Scuola Nazionale dell'Amministrazione".
- Non siamo d'accordo con la previsione della procedura di selezione, innescata e basata fondamentalmente sulla relazione del dirigente, che introduce criteri di valutazione e pesatura delle candidature ispirati al vecchio modello del "metodo comparativo". Questo meccanismo rischia di tagliare fuori, sin dall'inizio e senza alcuna possibilità, decine di migliaia di funzionari, e di affidare il destino della carriera del personale alla discrezionalità del dirigente di turno, favorendo potenziali pratiche clientelari.
- Vanno inoltre chiariti gli ambiti del contratto individuale sottoscritto dagli "aspiranti" dirigenti, il trattamento economico e giuridico che gli viene riservato, le correlazioni con la precedente posizione ricoperta da funzionario, il mantenimento del posto in caso di mancata conferma in esito alla procedura.
- Nel DDL non si fa menzione a specifiche norme per il rafforzamento anche dell'Area delle Elevate professionalità, naturale ponte tra l'area dei funzionari e quella dei dirigenti, attualmente boicottata dalle Amministrazioni che preferiscono mantenere sotto inquadrate e sotto pressione le migliaia di funzionari che ricoprono posizioni di responsabilità e finanche di direzione di Uffici.

La FLP ha chiesto di definire con urgenza una percentuale congrua di posti da destinare a questa Area in ogni Amministrazione, nonché prevedere in sede di prima applicazione procedure riservate e in deroga per il personale interno per la copertura immediata delle posizioni indispensabili a supportare

l'innovazione e la qualificazione della Pubblica Amministrazione, in vista delle sfide future per il nostro Paese.

Forte contrarietà della FLP sull'altra parte del provvedimento, quella relativa alle performance, che individua, per legge, le percentuali di personale a cui attribuire la valutazione massima e le eccellenze, come pure le modalità di ripartizione delle somme nella disponibilità della contrattazione integrativa.

Una norma del genere, ove approvata, entrerebbe a gamba tesa in quelle che sono le prerogative contrattuali.

Una cosa inaccettabile, soprattutto dopo il rinnovo della tornata contrattuale 2022-2024, che ci ha visti tra i principali protagonisti, e in vista dell'apertura del triennio 2025-2027 su cui il Ministro Zangrillo ha preannunciato a breve l'emanazione degli atti di indirizzo.

Ribadiamo la necessità che alle parti sociali vada riservato lo spazio che meritano, senza togliere competenze e centralità ai CCNL di comparto, che per noi restano la sede deputata a regolare gran parte di questi aspetti.

Per una lettura più approfondita delle questioni poste in audizione vi rimandiamo al documento presentato in Commissione, che alleghiamo al notiziario.

Al link <https://webtv.camera.it/archivio?sez=4> è possibile visionare la registrazione completa dell'audizione.

A cura della Segreteria Generale della Federazione FLP

Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati

Audizione della FLP nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2511 recante
"Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale
e della valutazione della performance del personale dirigenziale
e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni"

Gentile Presidente, Onorevoli componenti della Commissione, innanzitutto desideriamo ringraziarVi per l'opportunità che ci viene concessa di poter rappresentare le osservazioni della nostra Organizzazione sindacale su un tema di così grande rilevanza e attualità.

Il 2023 è stato l'anno europeo delle competenze, una delle tre parole chiave, insieme a merito e responsabilità: sono esattamente queste le qualità necessarie per affrontare le sfide di un mondo in continua trasformazione. Come ha rilevato il Ministro Zangrillo, «Per migliorare la performance della pubblica amministrazione, centrale e territoriale, è necessario rappresentarla come attrattiva. Ed è chiaro che per farlo bisogna lavorare su tutti gli elementi che rendono tale una organizzazione. Le retribuzioni, certo, ma anche la capacità di premiare il merito», un punto fondamentale da cui partire».

Sempre in linea con quanto affermato dal titolare della Pubblica Amministrazione, il pubblico impiego non deve rappresentare unicamente il "posto fisso": la stabilità è importante, ma soprattutto i giovani desiderano una occupazione che sia in grado di realizzare i propri sogni e che sia all'altezza di determinate aspettative, coniugando vita privata, ambizione e crescita professionale.

Ma queste sono tutte operazioni che non possono essere attuate a costo zero, specie dopo anni di tagli e disinvestimenti, che hanno reso il nostro Paese tra gli ultimi nell'Unione Europea in termini di numero di occupati e valore degli stipendi.

Abbiamo apprezzato quanto avvenuto in questi mesi in termini di rinnovo dei contratti nazionali e di stanziamento delle risorse nelle leggi di bilancio 2024 e 2025 e nelle proiezioni fino al 2027.

Riteniamo che questo sforzo sia inquadrato in un ulteriore processo.

Vanno utilizzate tutte le risorse disponibili, non solo quelle del PNRR, ma anche ad esempio quelli rinvenienti dai Fondi Europei, all'interno di un quadro coerente e di una strategia condivisa, recuperando tutte quelle voci che insistono sulla spesa pubblica ma che sono improduttive, quali gli sprechi, le duplicazioni di competenze o le esternalizzazioni, che hanno aumentato i costi, senza migliorare le prestazioni.

L'unica strada per garantire servizi pubblici universali che rispondano adeguatamente alle prerogative del dettato costituzionale è il rafforzamento della Pubblica Amministrazione, investendo sulle competenze e la valorizzazione personale, assumendo personale e aumentando le retribuzioni.

La Pubblica Amministrazione deve attrarre nuovi talenti e professionalità, sviluppando una cultura dell'employer branding che promuova le opportunità di impiego e al tempo stesso valorizzi l'ente come organizzazione dinamica, flessibile e attenta alle persone.

Ciò vuol dire offrire non soltanto retribuzioni e benefit allineati al mercato e contratti stabili e di qualità, ma anche buoni livelli di flessibilità, opportunità di sviluppo professionale e modelli di valutazione e carriera meritocratici.

Il titolo del DDL oggi in discussione tocca esattamente le nostre corde e le nostre sensibilità.

La FLP da sempre si è battuta per riaprire i percorsi di carriera nelle Pubbliche amministrazioni, bloccati per decenni per legge dai diversi governi che si sono succeduti.

E, seppure faticosamente, con le nostre proposte abbiamo contribuito a cambiare, seppure in parte, quelle leggi inique, riprendere a regime i passaggi del personale tra le Aree di inquadramento, riconoscere le mansioni svolte dal personale da tempo sotto inquadramento, costruire un nuovo ordinamento basato sullo sviluppo professionale, anche mediante la neoistituita Area delle elevate professionalità.

L'obiettivo è quello di garantire i percorsi di carriera dall'interno, fino all'accesso alla dirigenza, ai funzionari, da sempre precarizzati con l'istituto delle cosiddette posizioni organizzative, e scavalcati continuamente da dirigenti venuti dall'esterno, spesso senza alcuna professionalità specifica, o catapultati dalla politica in modo clientelare, con incarichi speciali come quelli sempre più diffusi dell'art. 19 comma 6 del D.lgs. 165.

L'Area delle elevate professionalità, prevista dal CCNL delle Funzioni Centrali 2019-2021, è però ancora soltanto un contenitore vuoto: in molte Amministrazioni non è stata neanche istituita sulla carta e comunque, al fine di renderla esecutiva, è necessario modificare gli organici di tutte le Amministrazioni, prevedere il numero delle unità da inserirvi, nonché quantificarne il costo.

Un'opportunità, e lo ricordiamo in questa sede perché intimamente connessa al riconoscimento del merito, per affermare il ruolo del middle management anche nelle PA, oggi invece bloccata anche dagli sbarramenti legislativi presenti nel DL 80/2021 che di fatto la rendono esigibile, in contrasto con quanto vorrebbe il DDL in esame, solo agli esterni.

E che chiediamo oggi in questa sede di cambiare.

Mentre, ricordiamolo, fatica ad essere applicato anche il nuovo ordinamento professionale, sia nella parte relativa all'attribuzione dei differenziali stipendiali che dei percorsi di carriera tra le altre Aree professionali degli Assistenti e dei funzionari.

Perché il diritto alla carriera deve permeare le politiche di tutto il personale che costituisce lo zoccolo duro per lo svolgimento delle attività istituzionali e a cui per decenni è stata negata ogni prospettiva.

Per queste ragioni, e per tutti questi motivi, come FLP non esprimiamo pregiudizialmente un giudizio negativo sulla proposta contenuta nel DDL Zangrillo di prevedere che il 30% delle posizioni dirigenziali delle Amministrazioni sia riservato allo sviluppo di carriera dei funzionari interni.

Tuttavia, come FLP, riteniamo che tale quota possa essere elevata fino al 50% per garantire una reale valorizzazione delle competenze già presenti all'interno delle amministrazioni, lasciando il restante 50% ai corsi concorsi della SNA.

Tale innalzamento della percentuale potrebbe essere adeguatamente rinvenuta nella necessaria limitazione degli incarichi oggi conferiti ai sensi dell'art. 19 comma 6 del D. Lgs. 150.

Altro punto critico è la previsione della procedura di selezione innescata e basata fondamentalmente sulla relazione del dirigente, che introduce criteri di valutazione e pesatura delle candidature ispirati al vecchio modello del "metodo comparativo".

Questo meccanismo rischia di tagliare fuori, sin dall'inizio e senza alcuna possibilità, decine di migliaia di funzionari, e di affidare il destino della carriera del personale alla discrezionalità del dirigente di turno, favorendo potenziali pratiche clientelari e personalistiche dell'istituto, anziché basarsi su parametri oggettivi e trasparenti legati alle competenze necessarie per ricoprire il ruolo.

Preoccupazioni invero, non affievolite dalla composizione della Commissione, composta in gran parte da Dirigenti di vertice dell'Amministrazione e superiori gerarchici del dirigente proponente, e dall'indistinta

prova scritta e orale che comunque viene prevista in seconda battuta solo a chi viene “segnalato” dal suo dirigente.

Una procedura che non tiene conto dell'attuale situazione in cui versano oggi i sistemi di valutazione delle diverse Amministrazioni, che pure il DDL intende riformare, ma che verrebbe applicata, almeno per i primi anni, proprio in base al quel sistema di valutazione che si ritiene non affidabile e incapace di fotografare all'attualità quelle capacità che dovrebbero caratterizzare la scelta dei potenziali nuovi dirigenti.

Allo stesso modo non ci convince la proposta, sempre contenuta nello schema di Disegno di Legge, che prevede, tra l'accesso provvisorio alla funzione e il consolidamento nel ruolo di dirigente, un periodo di “tirocinio” di almeno 4 anni che, a nostro parere, precarizza la funzione e la rende suscettibile di condizionamenti.

Vanno inoltre chiariti gli ambiti del contratto individuale sottoscritto dagli “aspiranti” dirigenti, il trattamento economico e giuridico che gli viene riservato, le correlazioni con la precedente posizione ricoperta da funzionario, il mantenimento del posto in caso di mancata conferma in esito alla procedura.

Non condividiamo inoltre l'assenza nel DDL di specifiche norme per il rafforzamento anche dell'Area delle Elevate professionalità. È necessario definire con urgenza una percentuale congrua di posti da destinare a questa Area in ogni amministrazione, nonché prevedere una procedura in deroga per il personale interno per la copertura immediata delle posizioni indispensabili a supportare l'innovazione e la qualificazione della Pubblica Amministrazione, in vista delle sfide future per il nostro Paese.

Perché esiste un'ampia fascia di professionalità, oggi inquadrata nel profilo di funzionario, che possono essere appannaggio proprio di queste figure, caratterizzate da specifiche professionalità e da notevoli esperienze maturate nel campo del coordinamento e nella direzione di uffici e unità operative. Specie se riserviamo alla funzione dirigenziale precipuamente quel ruolo manageriale che manca in gran parte delle nostre Amministrazioni.

Esprimiamo ulteriore forte contrarietà sull'altra parte del provvedimento, quella relativa alle performance, che individua, per legge, le percentuali di personale a cui attribuire la valutazione massima e le eccellenze, come pure addirittura le modalità di ripartizione delle somme nella disponibilità della contrattazione integrativa.

Una norma del genere, ove approvata, entrerebbe a gamba tesa in quelle che sono le prerogative contrattuali, e si porrebbe nel solco di quella normativa nefasta degli anni scorsi, che ha prodotto lo svilimento del ruolo contrattuale, privilegiando l'adozione di politiche dirigiste, dall'alto, che non solo hanno bloccato la contrattazione, ma hanno limitato fortemente anche l'autonomia delle Amministrazioni.

In coerenza con il rinnovo della tornata contrattuale 2022-2024 che ci ha visti tra i principali protagonisti, e in vista dell'apertura del triennio 2025-2027 su cui il Ministro Zangrillo ha preannunciato a breve l'emanazione degli atti di indirizzo, ribadiamo la necessità che alle parti sociali vada riservato lo spazio che meritano, **senza togliere competenze e centralità ai CCNL di comparto, che per noi restano la sede deputata a regolare gran parte di questi aspetti.**

Eccessivamente invasiva su questo, troppo generica invece sulle modalità di riforma del sistema di valutazione, rinviato a successivi regolamenti del Dipartimento della Funzione pubblica che dovrebbe rendere coerenti situazioni che potrebbero essere diversificate, considerata la complessità delle diverse articolazioni, la loro missione istituzionale, le loro specificità.

Un sistema di valutazione di grandi Enti che producono servizi e che chiedono adempimenti a milioni di cittadini come ad esempio l'Inps, l'Agenzia delle Entrate, o il Ministero della Giustizia sono sicuramente diversi da quelli della Presidenza del Consiglio.

Così come appare, al momento, depotenziata l'ambizione, preannunciata dal Ministro al momento della genesi del DDL in oggetto, e da noi condivisa, di allargare i soggetti interessati alla valutazione, superando i dualismo valutatore-valutato, e inserendo nel processo la partecipazione i soggetti esterni (questo prevista), ma anche gli altri attori interni.

Un meccanismo di valutazione, anche dal basso verso l'alto, che non abbiamo ritrovato nel DDL e neanche nelle diverse relazioni di accompagnamento al testo.

La strada per una maggiore efficienza delle amministrazioni, per migliorare la qualità del lavoro pubblico, non può essere ricercata riproponendo solo modelli normativi, parziali, in gran parte già visti, che non hanno prodotto risultati apprezzabili, alimentando invece disaffezione nei pubblici dipendenti, disorientamento nel Paese, indebolimento dell'azione amministrativa.

Pensiamo come che vada invece rilanciata la stagione del confronto, come pure lo stesso Ministro Zangrillo nei mesi scorsi aveva auspicato aprendo una serie di riunioni a Palazzo Vidoni anche sulla scorta della dichiarazione congiunta sottoscritta ai sede di rinnovo del CCNL delle Funzioni Centrali 2022-2024.

Nel ringraziarvi per l'occasione che ci è stata fornita ci riserviamo di inviare a breve, ai componenti della Commissione, una serie di proposta emendamenti al testo in parola.

Grazie per l'attenzione.

Roma, 8 ottobre 2025

La Segreteria Generale FLP