Centro Studi

Consiglio Nazionale Ingegneri

Le figure tecniche nella Pubblica amministrazione

Il caso delle posizioni apicali nella direzione dei sistemi IT

(c.r. 484)

Roma, aprile 2016

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

Ing. Armando Zambrano	Presidente
Ing. Fabio Bonfà	Vicepresidente Vicario
Ing. Gianni Massa	Vicepresidente
Ing. Riccardo Pellegatta	Consigliere Segretario
Ing. Michele Lapenna	Consigliere Tesoriere
Ing. Giovanni Cardinale	Consigliere
Ing. Gaetano Fede	Consigliere
Ing. Andrea Gianasso	Consigliere
Ing. Hansjörg Letzner	Consigliere
Ing. iunior Ania Lopez	Consigliere
Ing. Massimo Mariani	Consigliere
Ing. Angelo Masi	Consigliere
Ing. Nicola Monda	Consigliere
Ing. Raffaele Solustri	Consigliere
Ing. Angelo Valsecchi	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma – Via XX Settembre, 5

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048 Sito web: www.tuttoingegnere.it

Presso il Ministero della Giustizia – 00186 Roma – Via Arenula, 71

CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Luigi Ronsivalle	Presidente
Ing. Luigi Panzan	Vice Presidente
Ing. Fabrizio Ferracci	Consigliere Segretario
Ing. Giovanni Cardinale	Consigliere
Ing. Francesco Cardone	Consigliere
Ing. Bruno Lo Torto	Consigliere
Ing. Salvatore Noè	Consigliere
Ing. Maurizio Vicaretti	Consigliere
Dott. Massimiliano Pittau	Direttore

Sede: Via XX Settembre, 5 - 00187 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

info@centrostudicni.it - www.centrostudicni.it

Il presente testo è stato redatto da Francesco Estrafallaces, Antonello Pili e Martina Righetti.

INDICE

Premessa 1

1. Figure tecniche e modernizzazione nella Pubblica Amministrazione: considerazioni di sintesi 3

   1.1. Innovazione e risorse umane nella PA: una questione aperta 3

   1.2. Il problema della collocazione e valorizzazione delle figure con competenze tecniche in ambito pubblico e il caso dei profili ingegneristici 6

2. L'approccio all'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni: il caso delle IT e delle figure adibite alla gestione dei sistemi informativi 11

   2.1. Il deficit di innovazione 11

   2.2. L'approccio alle IT nella Pubblica Amministrazione: alcune evidenze sul ruolo degli ingegneri e delle figure tecniche negli uffici pubblici 15

   2.3. Il caso delle funzioni apicali nei sistemi informativi della PA 19

   2.4. Conclusioni 25

Appendice 27

Premessa

Questo studio nasce da un'intuizione, ovvero che in numerosi uffici della Pubblica Amministrazione alcune funzioni di tipo tecnico sono svolte da personale privo di competenze adeguate. L'idea, in altri termini, è che esista una sorta di *distonia* accentuata tra le caratteristiche specifiche della funzione da esercitare e le competenze possedute dalle figure effettivamente reclutate ed operanti nella PA. Ciò sembra riguardare non solo i livelli intermedi ma anche, e soprattutto, quelli apicali.

Si è cercato di verificare questa tesi analizzando l'organico operante in un *campione di direzioni dei sistemi informativi della PA*. Si tratta di uffici chiamati a gestire l'operatività e la sicurezza delle piattaforme informatiche in uso nella Pubblica Amministrazione e per le quali, evidentemente, è necessaria la presenza di personale con competenze tecniche.

I dati rilevati dal Centro Studi del CNI lasciano molto riflettere, per motivi diversi. Come si vedrà più avanti, su un campione di oltre 1.000 *curricula* di persone che rivestono una funzione di vertice nella direzione IT, in più di 400 casi la documentazione sul profilo professionale non era reperibile nell'ambio dell'apposita sezione "*Amministrazione Trasparente*" prevista per legge. Emerge in questo modo una certa opacità informativa legata, in particolare, alle figure apicali.

In secondo luogo, su un campione di oltre 500 *curricula* di figure direttive nei sistemi IT, nel 53% di casi si è trattato di laureati in ingegneria o in informatica, ovvero le lauree di tipo tecnico ritenute come le più idonee, almeno dal punto di vista teorico, a rivestire le funzioni considerate. Ciò significa che in un ampio numero di casi, pari al restante 47% del campione considerato, le posizioni apicali nei sistemi legati alle tecnologie dell'informazione sono ricoperte da soggetti che almeno teoricamente non hanno compiuto percorsi di studio collimanti con la funzione tecnica da ricoprire. Ciò che peraltro lascia non poco perplessi è che nel campione considerato è presente una quota, seppure minoritaria, di figure apicali prive di diploma di laurea e con diploma di scuola media superiore, così come sono presenti tra i dirigenti ed i funzionari considerati, dei laureati in legge, in economia e in materie umanistiche.

Lo studio, analizza i dati con angolature differenti, nella consapevolezza che non esiste un metodo univoco o una modalità stabilita per legge che definisce chi può accedere o meno alla specifica funzione di gestione dei sistemi IT o ad altre funzioni di tipo tecnico, all'interno delle Amministrazioni pubbliche. Le diverse piste di analisi, tuttavia, sembrano sempre condurre ad un'unica conclusione, ovvero che spesso i criteri di

selezione adottati dalle Amministrazioni pubbliche non sempre sono chiari, anzi sembrano talvolta prevalere criteri fortemente discrezionali. D'altra parte anche nella scelta delle figure tecniche, non sempre vi è una coincidenza chiara tra competenze e funzioni da ricoprire.

Le analisi condotte nello studio consentono di ampliare la riflessione sul ruolo che la Pubblica amministrazione dovrebbe avere nei processi di crescita della competitività del Paese, un ruolo mai pienamente esercitato. Il dibattito sulle inefficienze degli Uffici pubblici è noto ed ampio ed è evidente che una delle cause di questa crisi profonda, che da sempre coinvolge il settore pubblico, si sostanziano nella carenza di innovazione, dalla mancanza di investimenti, ma anche *nell'uso talvolta inappropriato delle risorse umane*, come difatti questo studio suggerisce partendo da evidenze empiriche.

Riorganizzare il sistema della Pubblica amministrazione appare come quindi un percorso molto complesso e richiederebbe di agire su più piani, molto diversi gli uni dagli altri. Certamente rimettere al centro della riflessione il ruolo delle figure tecniche come fattore di modernizzazione dalla PA può essere uno degli ambiti da considerare in un più ampio dibattito, e questo report cerca di proporre alcune chiavi di lettura del problema e delle opportunità di miglioramento della struttura pubblica.

1. Figure tecniche e modernizzazione nella Pubblica Amministrazione: considerazioni di sintesi

1.1. Innovazione e risorse umane nella PA: una questione aperta

Ampio è il dibattito sulle criticità e le inefficienze che caratterizzano la Pubblica Amministrazione italiana. L'eccesso di regole difficili da applicare, la lentezza dei percorsi decisionali, la complessità delle procedure, oltre alla limitata propensione all'innovazione sono fattori spesso citati come cause del basso livello di competitività di gran parte degli Uffici pubblici, spesso organizzati in modo eccessivamente articolato, tanto da cadere in una condizione di autoreferenzialità eccessiva. D'altra parte, risulta piuttosto difficile delineare una mappa organica dei problemi che generano inefficienza e inefficacia dell'azione pubblica ma, in uno sforzo di sintesi, due fattori essenziali sembrano assumere un peso rilevante:

- da un lato la *contenuta propensione all'innovazione ed alla dotazione di tecnologia* di molti uffici della Pubblica amministrazione, in particolare per ciò che concerne le tecnologie informatiche, in grado di agevolare lo svolgimento delle procedure di lavoro e rendere più rapida e diretta l'erogazione di servizi ai cittadini ed alle imprese. Il problema appare inoltre più evidente per gli Uffici tecnici;

- dall'altro lato, un *uso inappropriato delle risorse umane reclutate per le diverse funzioni*, specie nel caso di posizioni apicali con mansioni tecniche che richiederebbero, per la complessità dei contenuti e delle attività da svolgere, ovviamente profili di tipo tecnico, con un percorso formativo ed esperienza professionale specifica.

Questo report intende focalizzarsi soprattutto su questo secondo aspetto, ovvero sul rischio che una delle cause dell'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche possa essere determinata dal mancato ricorso, o dal non corretto ricorso, a figure tecniche, a partire dai profili ingegneristici. Lo studio prende origine da alcune osservazioni *sul campo* effettuate dal Centro Studi CNI su un consistente numero di posizioni apicali attualmente ricoperte all'interno delle Direzioni o degli Uffici per i sistemi informativi di un campione di Amministrazioni pubbliche centrali e locali. *L'obiettivo dell'analisi è stato di verificare quante persone con laurea in ingegneria, in particolare con laurea nel settore dell'ingegneria dell'informazione, rivestono posizioni apicali* nell'ambito di tali uffici, la cui missione principale è di gestire i sistemi informativi della PA, con una funzione, pertanto, di tipo tecnico.

Da un punto di vista metodologico, il Centro Studi del CNI si è posto l'obiettivo di estrarre, dalle apposite sezioni dei siti web di Amministrazioni pubbliche, 1.000 *curricula* di funzionari e dirigenti degli uffici adibiti alla gestione dei sistemi IT. Per individuare tali posizioni, si è fatto riferimento ai contenuti del *Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33* in materia di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"* il quale all'art. 10, comma 8, lett. d) recita che: *ogni Amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale nella sezione: «Amministrazione trasparente» (…) d) i curricula e i compensi dei soggetti di cui all'articolo 15, comma 1***,** ossia i titolari di incarichi dirigenziali, *nonché i curricula dei* titolari di posizioni organizzative*, redatti in conformità al vigente modello europeo.*

Giova ricordare come l'oggetto degli incarichi dirigenziali consista, in sostanza, nel potere di gestione amministrativa in tutte le sue concrete manifestazioni, ivi compresa la gestione finanziaria e tecnica, nonché l'adozione di atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno.

Allo stesso modo, le posizioni organizzative, che possono essere istituite dagli Enti locali e dalle Amministrazioni del comparto sanità, prevedono l'assunzione diretta di un'elevata responsabilità di prodotto e di risultato da parte del dipendente dell'Amministrazione, quali ad esempio:

- lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;
- lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali;
- lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza.

Il campione delle Pubbliche amministrazioni da cui estrarre i *curricula* è stato costruito sulla base dalla lista presente nel sito internet http://www.indicepa.gov.it/documentale/n-ricerca-avanzata.php#R2, che raccoglie l'elenco completo delle informazioni di sintesi, tra cui contatti e indirizzo internet, di tutte le Amministrazioni pubbliche italiane. Nell'attività di estrazione dei dati, si è cercato di far sì che il campione che si è cercato di rendere più rappresentativo possibile sia dal punto di vista territoriale che funzionale.

A partire dalle oltre 22 mila Amministrazioni pubbliche presenti nel *database*, sono state, pertanto, selezionate oltre 1.000 strutture di diversa tipologia e funzione come, ad esempio: i gestori di pubblici servizi, le Aziende sanitarie locali, le Università, gli Enti

locali, gli Enti di ricerca, i Comuni (tra cui tutti quelli capoluogo di regione), tutti i Ministeri centrali, le principali Agenzie.

E' importante segnalare che dall'analisi della sezione "*amministrazione trasparente*", contenuta nella *home page* dei siti istituzionali delle 1.000 amministrazioni selezionate, il Centro Studi del CNI è stato in grado di **estrarre 573 curricula** di dirigenti e di titolari delle c.d. "posizioni organizzative" (declinati in diverse figure professionali). Ciò significa, dunque, che più di 400 *curricula* non sono reperibili. La mancata raccolta di tali *curricula* è dovuta ai seguenti motivi: assenza nella *home page* del sito della sezione "*Amministrazione trasparente*", mancanza di un servizio o funzione Ict all'interno dell'Ente pubblico (la cui gestione, in numerosi casi, si è rilevato essere stata affidata all'esterno), mancata reperibilità del *curriculum*. Da un'indagine Istat [1] pubblicata a maggio 2013 si rileva, infatti, che solo il 16,1% dei Comuni italiani dispone di uffici/servizi di informatica autonomi.

Dei 573 *curricula* analizzati, 112 fanno riferimento a persone che operano all'interno delle Università, 89 in Aziende sanitarie locali o Ospedali, 61 in Ministeri, 59 in Enti e istituzioni di ricerca, 47 in Comuni e 9 in Agenzie (**tab.1**).

Tab. 1 – Composizione del campione, Amministrazioni di appartenenza dei profili analizzati

Tipologia di Amministrazione Pubblica	Comp. %
Agenzie	9	1,6
Altri enti	24	4,2
Altri enti locali	53	9,2
Autorità	27	4,7
Aziende sanitarie locali/ospedaliere	89	15,5
Comuni	47	8,2
Enti e istituzioni di ricerca	59	10,3
Ministeri	61	10,6
Regioni	44	7,7
Università	112	19,5
Altri	48	8,4
Totale	573	100,0

*la classificazione è quella presente all'interno del sito internet indicepa.gov.it

Fonte: indagine Centro studi Cni, 2015

[1] Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale. Istat 2013

Inoltre sono stati acquisiti 336 *curricula* di dirigenti, 142 di collaboratori tecnico-amministrativi, 75 di funzionari, 14 di istruttori direttivi e 6 di altre figure professionali non ulteriormente specificate (**tab. 2**).

Tab. 2 – Numero di curricula analizzati, per posizione degli incarichi di vertice

	Numero curricula	Comp. %
Collaboratore tecnico amministrativo	142	24,8
Dirigente	336	58,6
Funzionario	75	13,1
Istruttore direttivo	14	2,4
Altro	6	1,1
Totale	573	100,0

Fonte: indagine Centro studi Cni, 2015

Per ogni *curriculum*, il Centro Studi CNI ha acquisito le informazioni di seguito elencate, opportunamente codificate e inserite all'interno di una banca dati: sesso; anno di nascita; profilo professionale (dirigente, funzionario, istruttore etc); dettaglio dell'incarico professionale (ad esempio sistemista, dirigente sistema informativo territoriale, dirigente Ced); anno del primo incarico; titolo di studio (laurea, diploma o altro titolo), laurea conseguita (ad es. laurea in ingegneria elettronica, fisica, economia, etc.), eventuale iscrizione all'albo professionale (ove presente); il possesso o meno di esperienza pregressa in ambito informatico e il tipo di ambito in cui tale esperienza è maturata (sistemistica, amministrazione di rete, programmazione, etc.); eventuale frequenza di corsi in ambito tecnico-informatico.

1.2. Il problema della collocazione e valorizzazione delle figure con competenze tecniche in ambito pubblico e il caso dei profili ingegneristici

Come si vedrà più avanti, i risultati dell'analisi sono, per alcuni versi, eclatanti. Tra le figure apicali con funzioni tecniche, nell'ambito del campione considerato, sono presenti innanzi tutto non solo dirigenti e funzionari laureati, ma anche dei diplomati. Tra i primi, solo una quota minoritaria possiede una laurea in ingegneria dell'informazione o in informatica, i due ambiti che appaiono come quelli più appropriati a gestire sistemi IT. Inoltre, il 65% dei laureati censiti nell'analisi del Centro Studi del CNI possiede una laurea di tipo tecnico-scientifico (ingegneria, informatica, matematica, fisica), mentre nella parte restante dei casi, ovviamente, non è così. *Colpisce, dunque il fatto, che nel 35% dei casi, un ufficio di tipo tecnico venga gestito da persone con formazione e competenze*

non tecniche. Ma anche tra chi possiede una laurea di tipo tecnico o scientifico, solo in un numero limitato di casi sembra esservi chi ha seguito un percorso effettivamente qualificante e abilitante per gestire i sistemi IT.

Da un punto di vista generale, pertanto, sembra emergere il fatto che in molte Amministrazioni pubbliche i criteri di selezione utilizzati per assegnare *posizioni apicali che implicano competenze di tipo tecnico, risultano applicati in modo aleatorio e poco rigoroso*. L'analisi condotta dal Centro Studi CNI, in particolare, mette in evidenza come molte posizioni di vertice che richiederebbero conoscenze specialistiche, in realtà vengono assegnate a figure con *curricula* che, almeno da un punto di vista teorico, avrebbero poco a che fare con la mansione da svolgere.

Un ulteriore aspetto che sembra emergere dall'indagine condotta dal Centro Studi CNI è una sorta di "trattamento sminuente" che viene riservato alle figure tecniche. In molti casi, infatti, pur essendo evidente che una determinata funzione non può che essere gestita da tale tipo di figure, in realtà si deroga ampiamente a tale principio, non solo togliendo valore e dequalificando il ruolo delle figure tecniche, ma confondendo i piani, ponendo sullo stesso livello i diversi percorsi formativi e le competenze possedute. In questa logica paradossale, quindi, così come accade che un laureato in materie economiche o umanistiche può essere collocato a gestire sistemi informativi complessi, un ingegnere potrebbe occuparsi della gestione amministrativa o contabile di una Amministrazione pubblica o di aspetti legati al contenzioso o, più in generale, a questioni di ordine giuridico e contrattuale (più appropriati ai laureati in legge, evidentemente). Occorre fermare processi di questo tipo, che sminuiscono le competenze e le specializzazioni di ciascuno, che rendono inefficiente l'organizzazione delle Pubbliche amministrazioni, che non tutelano sufficientemente chi lavora nelle strutture pubbliche, generando servizi scadenti.

I diversi casi, citati anche in questo report, in cui una funzione complessa viene assegnata ad una o più persone con un profilo probabilmente non adatto allo svolgimento di mansioni direttive, sono attribuibili anche e soprattutto al *potere discrezionale, tramite chiamata diretta,* che le Pubbliche Amministrazioni hanno nel nominare le figure apicali. La distorsione appare ancora più evidente quando si analizzano i casi, come quello dell'organizzazione e gestione dei sistemi informativi (specie in enti periferici), in cui sono necessarie conoscenze e competenze di tipo tecnico.

Il problema richiede innanzi tutto una soluzione ragionevole che guardi, *in primis* all'interesse collettivo, imponendo più responsabilità ed un uso più oculato del potere

discrezionale che la legge concede negli atti di nomina di dirigenti e funzionari, valutando i singoli casi. Non potendo fare riferimento a specifiche norme che impongono alle Amministrazioni dello Stato di ricorrere a figure tecniche, che abbiano effettuato percorsi formativi precisi (è questo il caso delle figure che devono gestire i sistemi IT) o che abbiano un profilo professionale ben definito (come è ad esempio per gli ingegneri dei diversi settori di competenza), occorrerebbe una condotta, nella valutazione dei singoli profili, diversa da quella, spesso, messa atto.

Nel caso specifico riguardante la realizzazione e gestione di sistemi legati alle tecnologie dell'informazione, l'art. 46, comma 3, lett. c), del DPR n.328 del 2001 recante "*Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti*", definisce con chiarezza il profilo professionale dell'ingegnere dell'informazione [2] . Sebbene tale disposizione non attribuisca agli Ingegneri dell'informazione competenze riservate, essa dovrebbe rappresentare, per le selezioni del personale dirigenziale nell'ambito della Pubblica amministrazione, una linea-guida imprescindibile, un insieme di criteri di riferimento cui occorrerebbe non derogare nel caso dell'individuazione di profili cui affidare la progettazione, l'organizzazione e la gestione di sistemi IT in ambito pubblico.

E' evidente pertanto che l'unica strada percorribile è quella di sensibilizzare, soprattutto le Amministrazioni pubbliche, sul tema di un uso corretto e di buon senso del *know-how* e delle competenze a seconda dei ruoli da ricoprire, delle funzioni da svolgere e delle aree di intervento che riguardano la Pubblica amministrazione.

Infine, occorre dire che sebbene l'analisi condotta dal Centro Studi del CNI abbia riguardato, come più volte sottolineato, un ambito ristretto del vasto campo di attività e funzioni della Pubbliche Amministrazioni, forte è l'impressione che le criticità rilevate riguardino non solo la gestione dei sistemi informativi, ma che si ripetano in altri ambiti, come ad esempio gli uffici tecnici di progettazione delle opere infrastrutturali.

[2] L'art. 46, comma 1 lett. c) del DPR 328 del 2001 stabilisce che: "Le attività professionali che formano oggetto della professione di ingegnere sono così ripartite tra i settori di cui all'articolo 45, comma 1:

a) …
b) …
c) per il settore "ingegneria dell'informazione": **la pianificazione, la progettazione, lo sviluppo, la direzione lavori, la stima, il collaudo e la gestione di impianti e sistemi elettronici, di automazione e di generazione, trasmissione ed elaborazione delle informazioni.**"

Ciò fa emergere e fa pensare ad una contraddizione che caratterizza vasti ambiti dell'Amministrazione, da un lato poco propensa ad innovare e ad ottimizzare l'uso delle risorse umane, ma dall'altro lato spinta, ancora oggi, ad accentrare e a mantenere al proprio interno alcune funzioni che potrebbero essere assegnate all'esterno ed affidate a liberi professionisti competenti. E' questo proprio il caso delle funzioni svolte dagli uffici tecnici, che dovrebbero sovrintendere alla realizzazione e manutenzione di opere pubbliche. La storia degli ultimi anni, legata sia alla realizzazione di grandi infrastrutture che ad interventi di portata più ridotta, mette in evidenza come la progettazione interna di opere pubbliche, ovvero quella realizzata direttamente dalla Pubblica amministrazione risulta mediamente meno efficiente della progettazione affidata a professionisti o società esterne, poiché genera incrementi dei costi (determinati per lo più da varianti) maggiori rispetto ai casi in cui la progettazione viene svolta all'esterno. E' questo ciò che emerge, ad esempio, da una disamina attenta delle opere che sono state realizzate negli ultimi anni nell'ambito della Legge Obiettivo 443/2001 sulle opere infrastrutturali strategiche.

Come si vedrà più avanti, inoltre, un numero consistente di ingegneri che operano come dipendenti di strutture pubbliche, che hanno risposto ad un sondaggio realizzato nel mese di settembre 2015 dal Centro Studi del CNI, ritiene che l'Amministrazione pubblica presso cui presta servizio sia poco propensa all'innovazione, che i gruppi di lavoro siano spesso male organizzati e gestiti, che le posizioni apicali, specie in ambito tecnico, siano spesso ricoperte da personale con competenze inadeguate.

Riformare la Pubblica amministrazione, anche alla luce di esperienze concrete e considerando il punto di vista di professionisti tecnici che operano nel settore pubblico, appare una priorità assoluta, anche se gli aspetti problematici che generano diffusa inefficienza sono talmente tanti e così diversi (eccesso di norme che rendono difficile l'azione pubblica, disorganizzazione di molti uffici, difficoltà di interpretazione delle norme, accentramento di funzioni, incapacità di dialogo con gli utenti finali, carenza di strumenti innovativi) che risulta difficile individuare la strada più idonea da seguire. Un metodo può essere quello di iniziare da fatti concreti, da pratiche che in modo palese sono causa di inefficienze, evidenziandole e eliminandole. E' dunque questo il caso, di pratiche organizzative non idonee a generare efficienza, di gestione inefficace delle procedure e delle risorse umane, o ancora di un eccessivo accentramento di funzioni diverse - dalla programmazione dei singoli interventi sul territorio alla progettazione degli stessi –, in un approccio che mischia più competenze con risultati, spesso, scarsi.

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri non può, dunque, che operare - anche con il supporto di evidenze empiriche come quelle contenute in questo report - affinché tali

distorsioni vengano identificate e progressivamente rimosse, in particolare per ciò che concerne l'uso, spesso, non corretto di figure apicali che dovrebbero svolgere un ruolo di tipo tecnico. I dati riportati in questo documento intendono, dunque, stimolare una riflessione sul tema complesso della valorizzazione delle competenze tecniche nella Pubblica Amministrazione e di come proprio tali competenze, se correttamente utilizzate, possano rappresentare uno strumento di modernizzazione del settore pubblico.

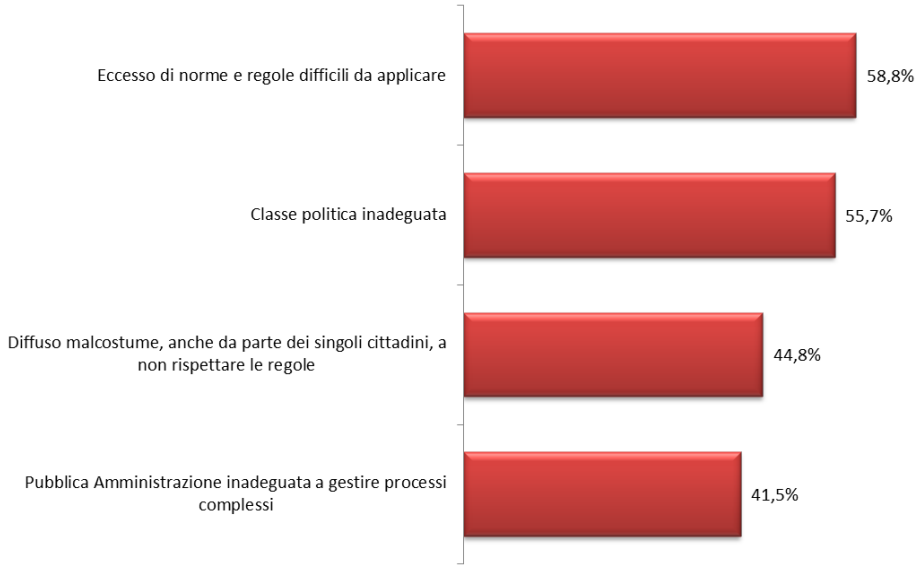
2. L'approccio all'innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni: il caso delle IT e delle figure adibite alla gestione dei sistemi informativi

2.1. Il deficit di innovazione

La Pubblica Amministrazione italiana è diffusamente percepita come poco moderna e poco efficiente sotto molti aspetti. Si tratta di più di una semplice sensazione, visto che tutte le classifiche ed i confronti internazionali in tema di competitività (*in primis* il *ranking Doing Business* elaborato dalla Banca Mondiale) pongono l'Italia nelle ultime posizioni, soprattutto a grande distanza dalle principali economie avanzate, evidenziando come il mal funzionamento delle procedure in ambito pubblico rappresenti un vero e proprio impedimento alla crescita ed al corretto sviluppo del mercato.

Vale qui la pena di sottolineare che l'opinione degli ingegneri conferma in larga misura questo stato di fatto. Da un'indagine effettuata dal Centro Studi del CNI nel mese di settembre 2015, ad esempio, tra i primi quattro principali ostacoli alla ripresa economica dell'Italia, gli ingegneri italiani hanno indicato la presenza di una Pubblica amministrazione inadeguata a gestire processi complessi (41,5% delle opinioni espresse da più di 8.000 ingegneri intervistati) (**fig. 1**).

Fig. 1 - Principali ostacoli alla ripresa economica dell'Italia, secondo l'opinione degli ingegneri italiani

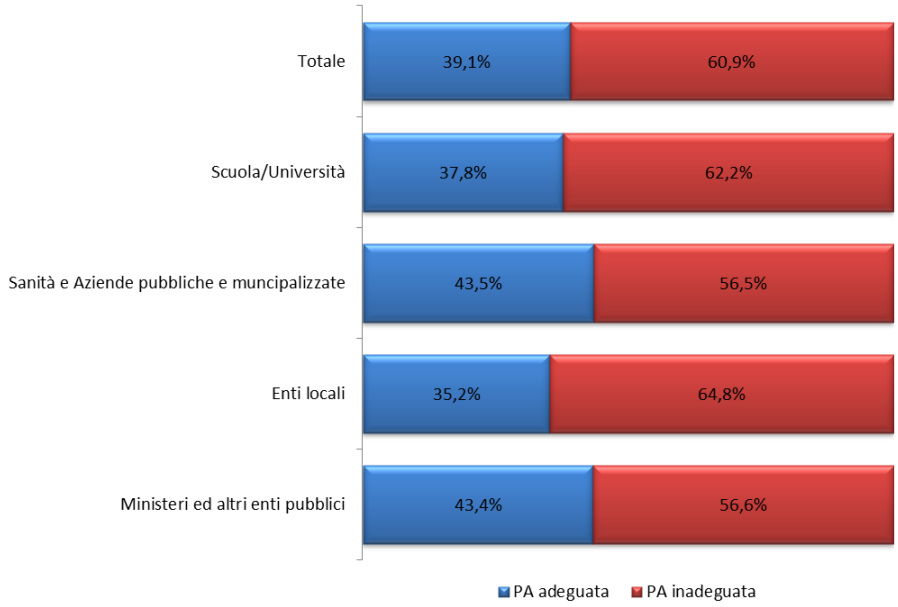


Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

Altre motivazioni sono l'eccesso di norme difficili da applicare e la classe politica inadeguata, oltre al diffuso malcostume del mancato rispetto di regole e norme.

Se si scende più nel dettaglio e si tiene conto dell'opinione degli ingegneri che operano come dipendenti della Pubblica Amministrazione, i dati appaiono ancora più interessanti. In particolare, ben il 61% considera inadeguata la capacità operativa degli uffici pubblici per cui lavora (**fig. 2**).

Fig. 2 - Opinione degli ingegneri dipendenti pubblici sul ruolo della Pubblica Amministrazione (risposte in %)



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

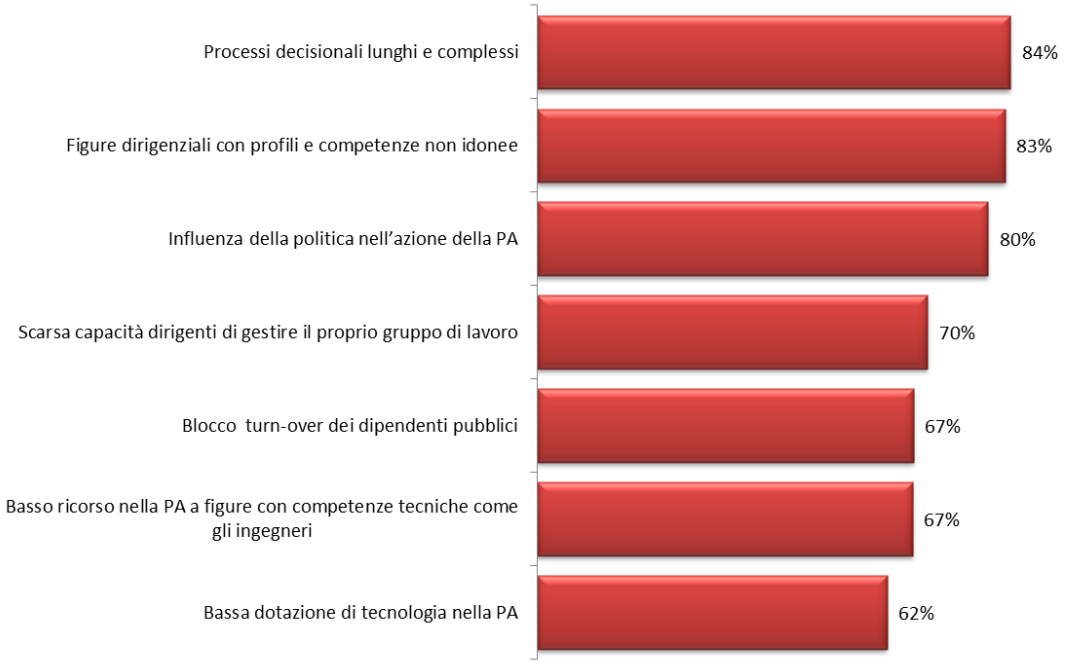
Questa inadeguatezza e inefficienza si declina in molteplici elementi che possono essere elencati come segue (**fig. 3**):

- procedure complesse, a causa delle quali è difficile giungere rapidamente ad una decisione;
- la presenza di figure apicali che potrebbero non possedere le qualità e le competenze adatte ad esercitare un ruolo complesso;
- l'interferenza dalla politica sui procedimenti e sulle decisioni della Pubblica amministrazione;
- la limitata capacità organizzativa e gestionale che pervade gli uffici pubblici e soprattutto le figure apicali con ruolo direttivo;
- il blocco del *turn-over* dei dipendenti, cui a più fasi si è dato avvio negli ultimi anni a causa delle politiche di contenimento della spesa pubblica;

- il contenuto e inappropriato ricorso a figure con competenze tecniche, ovviamente per l'espletamento di funzioni tecniche;
- la bassa dotazione di tecnologie.

Le criticità individuate dagli intervistati hanno un peso piuttosto rilevante se si tiene conto che sono state espresse da chi direttamene opera all'interno della Pubblica amministrazione. Visto il livello di problematicità espresso, peraltro, tutto suona come *un verdetto piuttosto preoccupante*. La mancanza di efficienza, inoltre, può essere ricondotta almeno a tre macro-fattori: la mancanza di organizzazione delle procedure di lavoro e dei gruppi di lavoro, il basso livello di investimenti in innovazione e più specificatamente in tecnologia (in particolare è questo il caso del carente approccio alle Ict) e, non ultimo, il basso livello di investimento anche nelle figure tecniche.

Fig. 3 - Principali ostacoli all'incremento di efficacia e efficienza della PA secondo l'opinione degli ingegneri dipendenti pubblici (risposte in %)



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

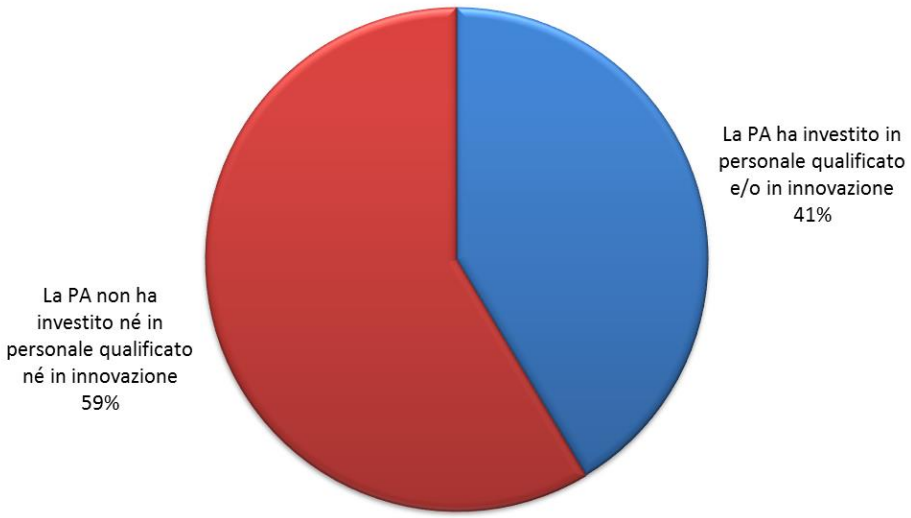
Il delicato e complesso discorso delle competenze e di come esse manchino o non siano utilizzate in modo appropriato per determinate funzioni, ritorna molto spesso nell'indagine e sembra assumere un carattere critico molto diffuso tra gli ingegneri intervistati. Vale la pena di sottolineare, ad esempio, che ben l'83% degli intervistati ritiene che le figure dirigenziali sono prive di competenze idonee ad esercitare una funzione di tipo apicale. Che questa affermazione risponda a casi concreti o che sia la manifestazione di una sensazione*, resta il fatto che molti uffici pubblici ed anche molte aree complesse della Pubblica amministrazione non sembrano funzionare nel migliore dei modi* e che questo dipenda non da fattori generici ma anche dalla qualità delle risorse

umane utilizzate o da una non appropriata collocazione nei ruoli e nelle funzioni previste.

In sostanza, la composizione dei gruppi di lavoro, la presenza o meno di figure con competenze tecniche e gestionali e, non ultimo, le competenze possedute da chi, all'interno della Pubblica amministrazione, deve svolgere un ruolo prettamente tecnico, risultano fattori non secondari nel determinare il grado di efficienza di un'organizzazione, trovando riscontri empirici, ad esempio, proprio tra i profili ingegneristici che operano nel settore pubblico.

Un ultimo aspetto emerso dall'indagine condotta dal Centro Studi CNI riguarda la scarsa dotazione di tecnologia all'interno dalla PA. Come riportato in precedenza, ben il 62% degli ingegneri dipendenti pubblici lamenta tale problema e lo considera come una delle cause della bassa efficienza degli uffici della Pubblica amministrazione. Il dato viene ulteriormente corroborato dal fatto che il 59% degli intervistati operanti come dipendenti della Pa ha dichiarato che negli ultimi anni non vi sia stato nessun investimento né in tecnologia né in risorse umane (**fig.4**). Il dato, peraltro contrasta con quanto avviene nel settore privato. Ben il 63% degli ingegneri dipendenti di aziende private - contattati dal Centro Studi CNI - ha indicato che la struttura di appartenenza ha effettuato investimenti in innovazione.

Fig. 4 - Ingegneri dipendenti pubblici operanti in strutture che hanno investito o che non hanno investito negli ultimi anni in innovazione (risposte in %)



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

Scarsa innovazione e scarsa capacità organizzativa, associata a servizi generalmente reputati di limitata qualità, contrastano con un forte accentramento di funzioni, soprattutto nel campo della progettazione di opere pubbliche, che caratterizza ampi strati della Pubblica amministrazione italiana e che richiederebbe, viceversa, l'affidamento di alcune attività a professionisti esterni particolarmente competenti, selezionati con rigorosi criteri di trasparenza, in una prospettiva di uso efficiente delle risorse finanziarie disponibili.

2.2. L'approccio alle IT nella Pubblica Amministrazione: alcune evidenze sul ruolo degli ingegneri e delle figure tecniche negli uffici pubblici

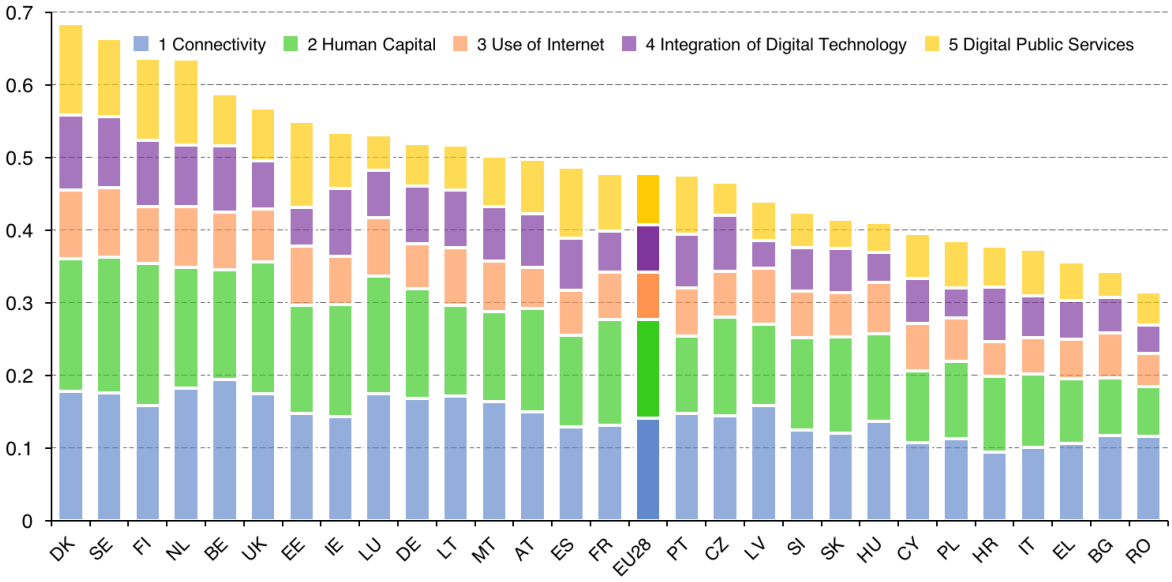
Tra i diversi aspetti che rendono una parte rilevante della Pubblica amministrazione italiana poco moderna e scarsamente efficiente, quello legato ad un limitato livello di informatizzazione dei servizi e all'inefficace gestione delle tecnologie informatiche risulta, come indicato anche in precedenza, abbastanza rilevante. I ritardi che il Paese ha accumulato nel corso degli anni è ben testimoniato anche dalle classifiche internazionali che misurano lo stato di digitalizzazione all'interno dell'Unione europea.

Il DESI[3] (indice dell'economia e della società digitale), ad esempio, segnala, ad esempio, che l'Italia, con un punteggio pari a 0,36, occupa la venticinquesima posizione su 28 Stati considerati, collocandosi decisamente lontano dai principali paesi (quelli scandinavi *in primis*, poi il Regno Unito ma anche dalla Spagna) e dal valore medio europeo (**fig.5**).

L'Italia, come si osserva nella figura seguente, occupa le posizioni di retrovia in quasi tutte le 5 aree considerate, compresa quella chiave che riguarda la digitalizzazione dei servizi pubblici (15ma su 28 paesi peraltro perdendo una posizione rispetto al 2014) che, come è noto contribuisce ad innalzare, in misura sostanziale, l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema paese, favorendo inoltre la riduzione della spesa pubblica.

[3] Il DESI è un indice elaborato dalla Commissione europea per valutare lo stato di avanzamento degli Stati membri dell'UE verso un'economia e una società digitali. Esso aggrega una serie di indicatori strutturati intorno a cinque dimensioni: connettività, capitale umano, uso di internet, integrazione della tecnologia digitale e servizi pubblici digitali.

Fig. 5 - Digital Economy and Society Index (Desi), per Pease e media EU, 2015



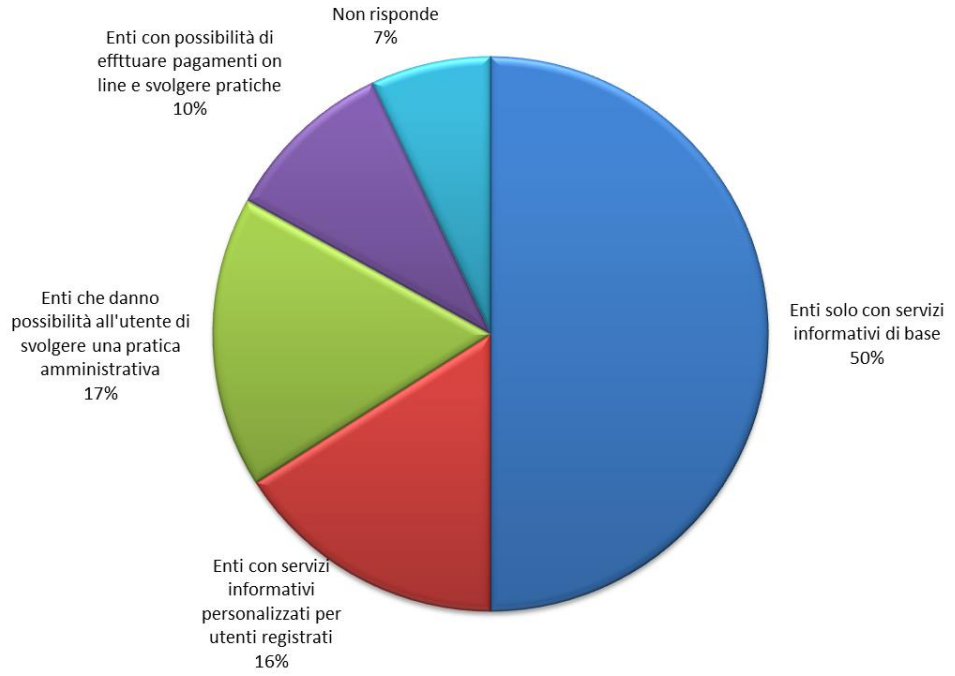
Fonte: Digital Agenda for Europe, Commissione europea

Tutto ciò ha portato l'Unione Europea a inserire l'Italia nella lista dei paesi "*slow performing*" (a basse prestazioni) in termini digitali insieme a Repubblica Ceca, Lituania, Slovenia, Ungheria, Slovacchia, Cipro, Polonia, Grecia, Bulgaria e Romania e che necessitano, per questa ragione, di un deciso cambio di passo.

Scendendo più nel dettaglio della sola realtà italiana, l'offerta di servizi legati alle IT da parte delle Pubbliche amministrazioni risulta particolarmente esigua. Un'indagine realizzata nel 2013 da Banca d'Italia su un campione di 447 Amministrazioni locali[4], indica che il livello di sofisticazione dei servizi IT offerti al pubblico è piuttosto limitato. La metà delle Amministrazioni locali analizzate, infatti, dispone solo di *siti monodirezionali*, ovvero di siti in cui il cittadino può acquisire informazioni di base e generiche, ma non può effettuare alcuna operazione di tipo pratico e usufruire di servizi diretti (**fig. 6**). A questo occorre aggiungere un'ulteriore quota del 16% che dispone sempre di sito monodirezionale che però permette, previa registrazione, all'utente di accedere ad alcuni contenuti personalizzati. Nel restante 27% vi è la possibilità di svolgere una pratica *on line*, ma solo nel 10% vi è la possibilità anche di effettuare eventuali pagamenti *on line*. In sostanza solo poco più di un quarto delle Amministrazioni locali dispone di piattaforme sofisticate, tali da consentire l'assolvimento di servizi e pratiche da remoto.

[4] L'informatizzazione nelle amministrazioni Locali. Roma-Dicembre 2013.

Fig. 6 - Grado di sofisticazione dei servizi offerti on line dalle Amministrazioni locali, 2013



Fonte: Indagine sull'informatizzazione nelle Amministrazioni locali, Banca d'Italia

Ulteriori analisi, come quelle sull'attuazione dell'Agenda Digitale confermano alcuni ritardi, in particolare in aree che concernono direttamente il settore pubblico quali: la ricerca, la sanità digitale, la giustizia digitale, i servizi anagrafici comunali.

Particolare rilevanza assume, inoltre, la questione legata alla sicurezza delle infrastrutture informatiche. Il Rapporto Clusit 2015 sulla Sicurezza Ict in Italia dedica uno specifico capitolo all'analisi dello stato della sicurezza dei siti web della Pa, sottolineando che molte Amministrazioni pubbliche utilizzano ancora versioni obsolete dei *software* di configurazione dei propri server web, esponendosi al rischio concreto di furti o perdite di dati, anche sensibili. Allo stesso modo, nell'analizzare di un campione di 559 siti web di comuni italiani, si osserva che molti di essi utilizzano versioni di *software* di gestione dei contenuti del sito (Cms) con versioni programmate nel 2008 ed il cui periodo di supporto è terminato nel 2012[5]. Ciò, come si sottolinea nel rapporto, può quindi essere interpretato come un indice di maggiore rischio per i gravi *bug* di sicurezza che sono stati individuati su tali piattaforme e che possono, quindi, generare vulnerabilità gravi.

Ed, inoltre, a partire dai dati contenuti in un rapporto a cura dell'Istat[6], emerge che gli strumenti per la sicurezza informatica predisposti dagli enti locali non sembrano adatti a garantire sufficienti standard qualitativi. Se è vero, infatti, che la quasi totalità degli

[5] Nel rapporto ci si riferisce alla versione 1.5 di Joomla che viene utilizzata dal 61,2% dei 356 siti che utilizzano tale piattaforma di Cms (Content Management System)

[6] Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione locale. Maggio 2013

enti locali utilizza un *antivirus* aggiornato negli ultimi 3 mesi e che l'87,1% si è dotato di un *firewall*, solamente il 36,5% ha predisposto un piano di *disaster recovery* ed un esiguo 13,3% adotta sistemi di cifratura a protezione dei dati.

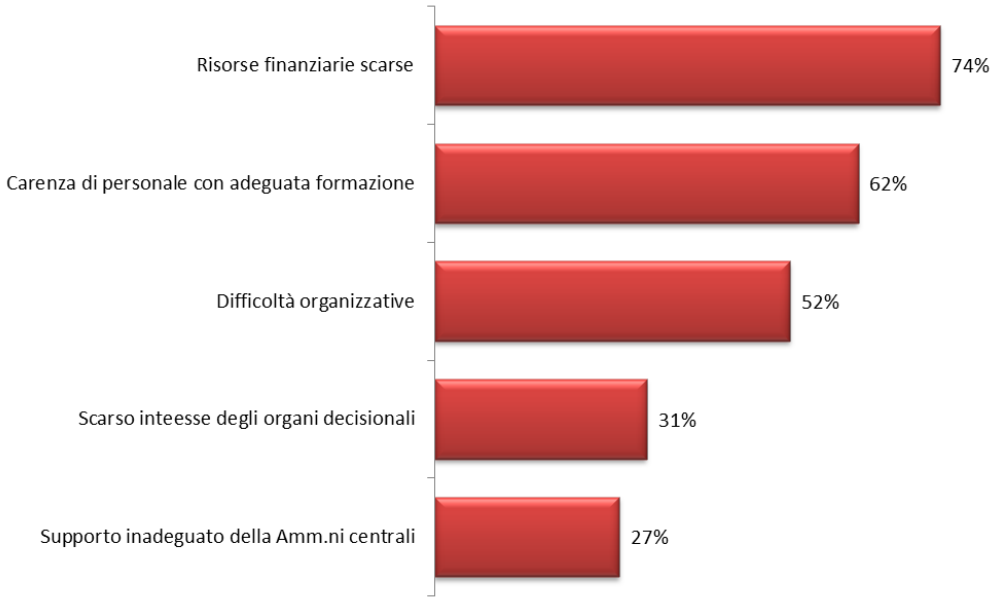
La Pubblica amministrazione si trova, quindi, ad affrontare una sfida tecnologica complessa che implica una grande consapevolezza tecnica, gestionale ed organizzativa e richiede competenze tecniche elevate (e comprovate) da parte delle risorse umane che sono chiamate a gestire tali processi e tali infrastrutture tecnologiche.

La capacità di innovazione, soprattutto nella PA, dipende, oltre che dalla possibilità di effettuare investimenti, in larga misura dalla qualità delle risorse umane disponibili e dalle competenze, anche di tipo tecnico, che in essa sono presenti e che sono in grado di orientare e gestire processi complessi. *E' molto probabile, dunque, che l'inefficienza della PA, le carenze organizzative e, nello specifico, i ritardi accumulati nella dotazione e utilizzo delle IT dipendano anche dalla impreparazione tecnica e dalle risorse umane con competenze non adatte a gestire funzioni legate a questo specifico ambito.* Questa tesi sembra essere confermata dalle analisi condotte da Banca d'Italia tra le Amministrazioni locali[7]. Dall'indagine effettuata nel 2013, sopra richiamata, il primo impedimento allo sviluppo ed al migliore uso delle IT, segnalato dai responsabili degli Enti analizzati, è la carenza di risorse finanziarie per effettuare investimenti (74% del campione), mentre il secondo è rappresentato proprio *dalla carenza di personale con adeguata formazione* (62%) (**fig.7**).

Il dato è molto esplicito e dovrebbe fare riflettere; non si parla, infatti, di carenza di formazione *on the job*, ma di personale che giunge a rivestire determinate funzioni legate alla gestione dei sistemi IT, o all'erogazione di servizi connessi, già con competenze e conoscenze non adeguate. Non è raro, come già in precedenza indicato, che la gestione di funzioni tecniche sia affidata a personale con nessuna o scarse competenze di tipo tecnico, o che viceversa, il personale tecnico disponibile non sia posto in funzioni rispondenti alle loro specifiche caratteristiche.

[7] Ibidem

Fig. 7 - Fattori che ostacolano la diffusione e il migliore utilizzo delle ICT nelle Amministrazioni locali (risposte in %), 2013



Fonte: indagine sull'informatizzazione nelle Amministrazioni locali, Banca d'Italia

I dati che vengono riportati nel paragrafo che segue sono la riprova di questa *distonia* che, talvolta, caratterizza gli uffici pubblici, riportando al centro del dibattito il ruolo che le figure con competenze tecniche dovrebbero avere negli auspicabili percorsi di sviluppo della Pubblica Amministrazione. Si tratta di una riflessione non particolarmente complessa, che dovrebbe originare dalla constatazione che i *criteri di selezione delle figure apicali nella PA dovrebbero essere più trasparenti e basati sulla valutazione delle effettive competenze di ciascun individuo*, dei fabbisogni reali e delle specifiche funzioni a cui le Amministrazioni pubbliche devono, di volta in volta, assolvere.

2.3. Il caso delle funzioni apicali nei sistemi informativi della PA

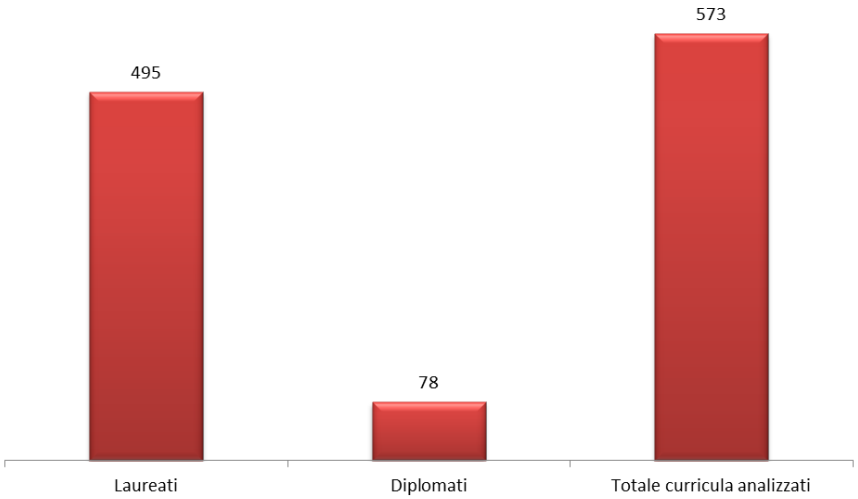
Di seguito vengono riportati i risultati dei un'indagine effettuata nel periodo compreso tra maggio e luglio 2015 dal Centro Studi CNI sulle figure apicali chiamate a gestire i sistemi informativi di un campione di Amministrazioni pubbliche centrali e periferiche. L'obiettivo era di analizzare i *curricula* di posizioni apicali all'interno di 1.000 Amministrazioni, partendo dalle informazioni ufficiali, pubblicate secondo quanto stabilito dalla legge, sui siti Internet della Pubblica amministrazione – Sezione *Amministrazione trasparente*.

Il primo risultato su cui occorre soffermarsi è che nell'ambito della *review* effettuata su tali siti estratti casualmente dall'apposita banca dati di siti PA www.indicepa.gov.it, delle 1.000 estrazioni effettuate sono risultati effettivamente consultabili 573 curricula. 427 *curricula*, dunque, non risultavano pubblicati e non erano reperibili, contravvenendo agli obblighi di trasparenza imposti dalla legge. Diverse le cause che possono avere indotto

a non pubblicare i *curricula*, ma quasi mai si ritiene che ciò esima dall'adempiere agli obblighi di trasparenza.

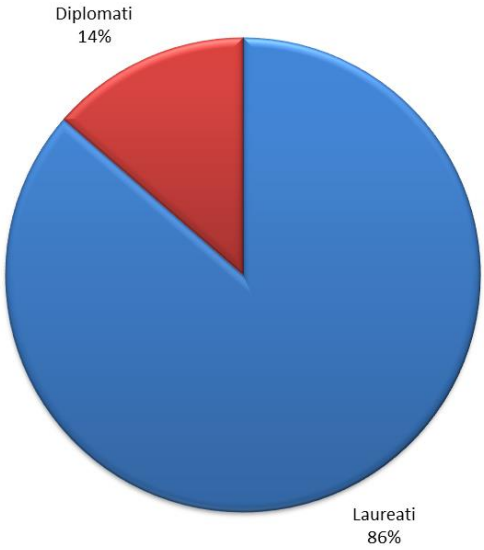
Tra i 573 curricula di personale che riveste una posizione apicale, inoltre, 78, pari al 14% di quelli analizzati, fanno riferimento a persone con solo diploma di scuola superiore (**figg. 8-9**). Si tratta, pertanto, di un titolo di studio che non appare appropriato alla complessità delle funzioni e ruoli che tali figure devono ricoprire.

Fig. 8 - Laureati e diplomati tra 573 curricula di personale della PA in posizione apicale nella gestione di servizi informativi



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

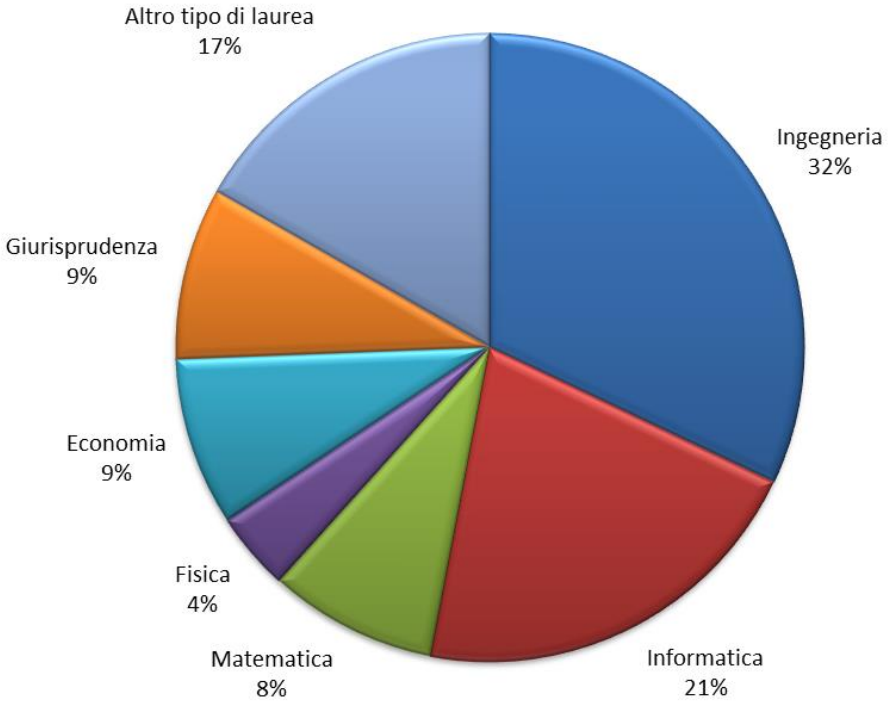
Fig. 9 – Distribuzione % tra laureati e diplomati relativi a 573 curricula di personale della PA in posizione apicale nella gestione di servizi informativi



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

E' possibile tuttavia concentrarsi sulla sola componente dei laureati (86% del campione) per comprendere la complessità della questione analizzata. Le lauree più idonee alla gestione delle mansioni e delle funzioni qui prese in considerazione sono quelle in ingegneria e quelle in informatica. Questo tipo di percorsi formativi sono stati seguiti dal 53% dei casi analizzati, un numero ampio ma non soddisfacente (**fig. 10**). Se si aggiungono le altre lauree di tipo scientifico, ovvero matematica e fisica, si arriva al 65,7% del campione analizzato. Ciò che va notato è che nel restante 34,3% del campione risultano esservi figure apicali con qualifiche derivanti da un percorso di studio che sembra essere dissonante rispetto al ruolo e alle funzioni coperte. Il 9% dei *curricula* analizzati riguarda, infatti, laureati in economia, un ulteriore 9% riguarda laureati in giurisprudenza ed il restante 17% riguarda altri tipi di laurea, tra cui figurano anche psicologia e un laureato in medicina.

Fig. 10 - Laureati in posizione apicale nella gestione di sistemi informativi nella PA (495 laureati), per laurea conseguita

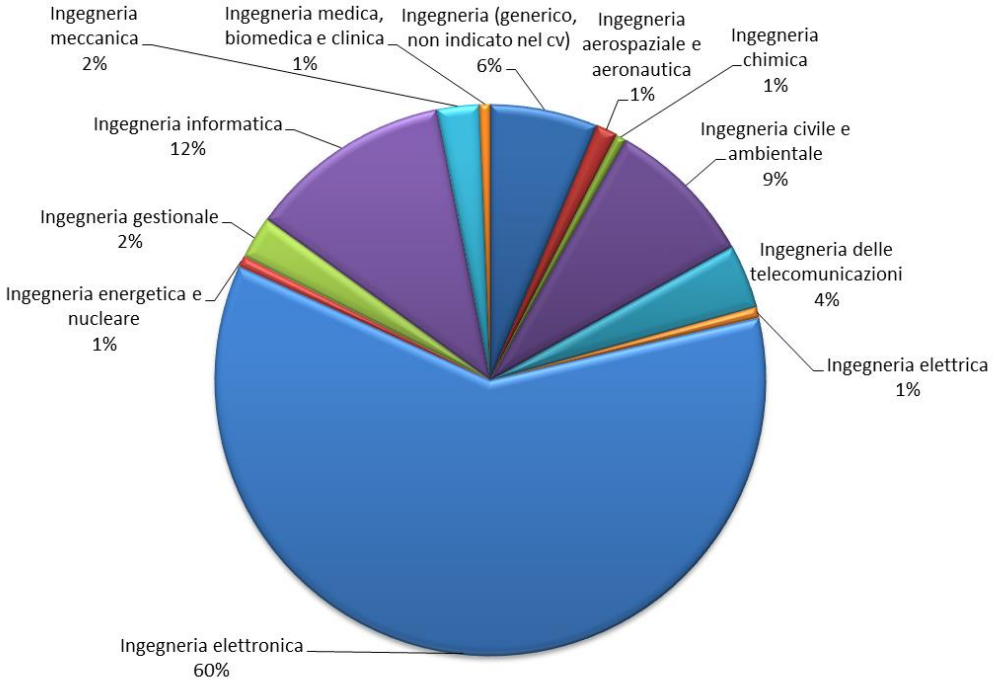


Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

E' difficile non riconoscere che per la gestione dei sistemi informativi, a volte nell'ambito di strutture complesse, che dovrebbero dialogare o offrire servizi efficienti al cittadino o gestire e custodire quantità consistenti di dati, spesso sensibili, occorrano competenze di tipo tecnico e fortemente specialistiche, cioè derivanti da una formazione, possibilmente universitaria, focalizzata nel campo dell'informatica e dell'ingegneria dell'informazione.

Se inoltre si analizzano i soli *curricula* di laureati in ingegneria con posizione apicale nei sistemi informativi della PA (159 curricula), si rileva come ben il 60% faccia riferimento ad ingegneria elettronica (**fig. 11**). Questo dato può essere spiegato con il fatto che, in passato, i corsi di ingegneria elettronica includevano lo studio di alcune materia specialistiche di indirizzo informatico (da cui è nata Ingegneria informatica), di Telecomunicazioni (da cui successivamente è nata Ingegneria delle Telecomunicazioni) e di bioingegneria (da cui è anta ingegneria medica, biomedica e clinica) rientranti nella sfera di ingegneria dell'informazione. I laureati in ingegneria informatica (Classe 35/S) sono il 12% del totale dei laureati in ingegneria rilevati nel campione ed il 4% del totale dei laureati rilevati nel complesso. Anche in questo coso, con tutte le precisazioni necessarie, ci si sarebbe attesi che, dato l'ambio preso in considerazione, la presenza di laureati in ingegneria informatica potesse essere più elevata.

Fig. 11 - Posizioni apicali con laurea in ingegneria per classe di laurea (159 laureati in ingegneria su 495 curricula di laureati analizzati e 573 curricula totali analizzati)



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

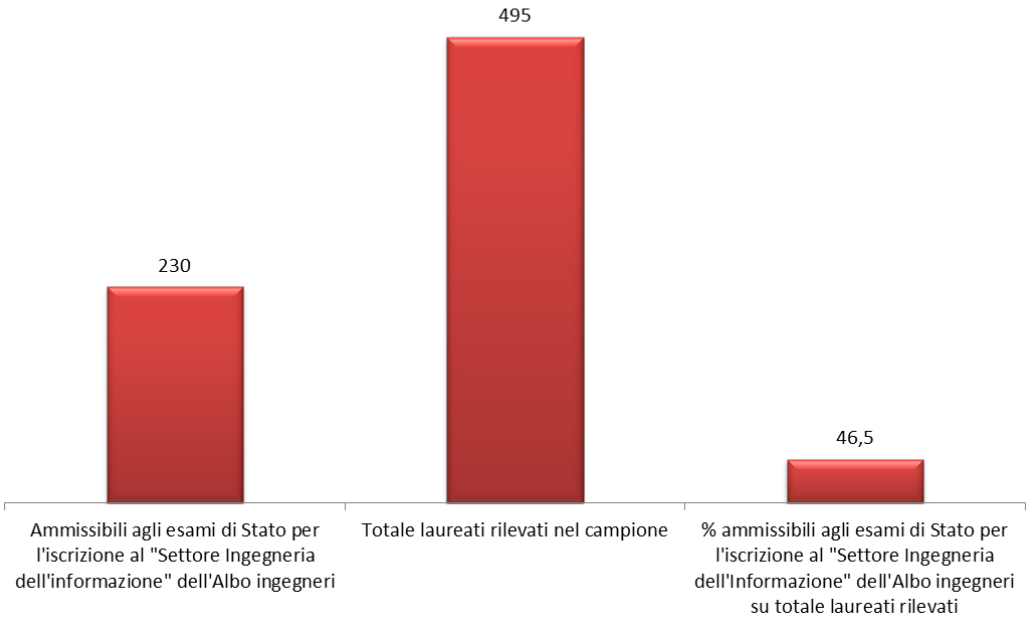
Se si adotta una metodo di analisi più restrittivo ma anche più rigoroso, come quello che viene descritto di seguito, i casi di ricorso nella PA a figure apicali con competenze non del tutto appropriate alle funzioni ed alle responsabilità da ricoprire, sono più evidenti. Se infatti:

a) si considerano le sole lauree che danno accesso all'iscrizione alle Sezione "Ingegneria dell'informazione" dell'Albo ingegneri – ovvero le lauree in Informatica (Classe 23/S), ingegneria informatica (Classe 35/S), Ingegneria biomedica (Classe 26/S), Ingegneria

dell'automazione (Classe 29/S), Ingegneria delle telecomunicazioni (Classe 30/S), Ingegneria elettronica (Classe 32/S), Ingegneria gestionale (Classe 34/S) - come quelle più idonee a conferire competenze tecniche per operare in una posizione apicale nell'ambio dei servizi IT di una Pubblica amministrazione;

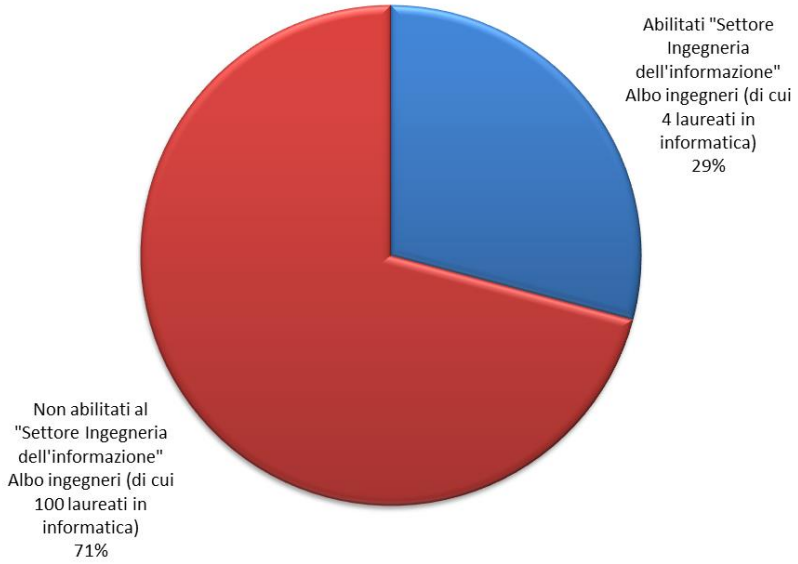
b) la presenza di tali lauree - nel campione di figure apicali analizzate dal Centro Studi CNI - appare piuttosto ridotta. In particolare, nel campione sono stati individuati 230 dirigenti o funzionari in possesso di una delle lauree sopra menzionate (che danno accesso alla Sezione "Ingegneria dell'Informazione" dell'albo Ingegneri), pari al 46% del totale dei laureati (**fig. 12**) individuati nella ricerca. Inoltre, delle 230 figure, il 74% non risulta iscritta all'Albo ingegneri. Pesa tuttavia la forte presenza di laureati in informatica (104 presenti nel campione), di cui solo 4 risultano iscritti all'Albo ingegneri (**fig. 13**)

Fig. 12 - Figure apicali nei sistemi IT della Pubblica Amministrazione ammissibili agli esami di Stato per l'accesso al Settore "Ingegneria dell'informazione" dell'Albo ingegneri



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

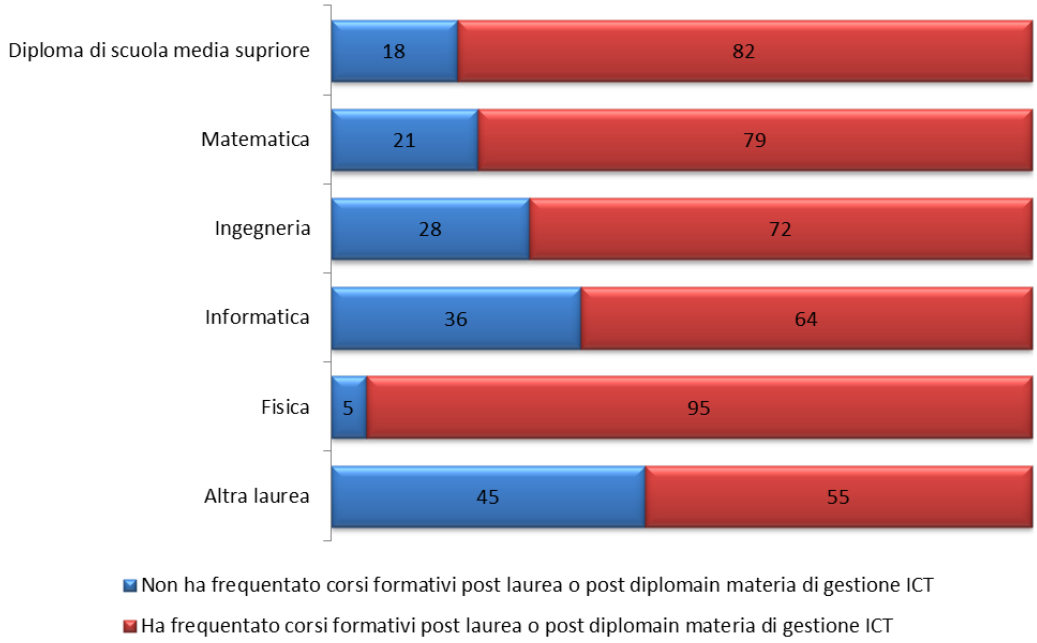
Fig. 13 - Laureati in ingegneria e in informatica iscritti e non iscritti al Settore "Ingegneria dell'Informazione" dell'Albo ingegneria (230 casi)



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

Un ultimo aspetto che permette di leggere con più accuratezza i dati raccolti dal Centro Studi CNI riguarda il livello di formazione post-laurea nel campo delle IT. Tra le lauree sia tecniche che scientifiche, il numero di coloro che hanno frequentato percorsi formativi post-laurea specialistici è maggioritario. Tra le altre tipologia di laurea (giurisprudenza, economia, farmacia, psicologia, medicina, lettere sono quelle emerse dall'analisi), viceversa, la situazione muta consistentemente, nel senso che se il 55% dei curricula rilevati indica la frequenza di costi post laurea, per il restante 45% (**fig. 14**) la situazione è totalmente opposta. Occorre dire che *la percentuale di chi non solo non ha una formazione tecnica ma che non ha neanche seguito un percorso formativo minimo in materia di IT, dovendo poi gestire una funzione complessa, sembra molto elevata*, delineando situazioni che destano notevoli perplessità.

Fig. 14 - Figure in posizione apicale nella gestione dei sistemi IT della PA per frequenza o meno di corsi formativi (val. %)



Fonte: indagine Centro Studi CNI, 2015

2.4. Conclusioni

Da qualunque parte si osservino i dati raccolti dal Centro Studi CNI - se con un'ottica selettiva o meno vincolante - appare evidente come in molte Pubbliche Amministrazioni si manifesti una sorta di *asimmetria* tra quelli che dovrebbero essere i *profili-tipo* necessari a ricoprire specifiche funzioni all'interno di Uffici pubblici e le persone effettivamente reclutate per svolgere tale ruolo.

L'analisi sulle posizioni apicali per la direzione dei sistemi IT, senza pretesa di scientificità, sottolinea come l'*esercizio di una funzione indubbiamente tecnica, in casi non poco numerosi (35% nel caso dell'indagine qui presentata), sia affidata a profili non tecnici*. Ma, a rigore di logica, nel caso specifico, anche su alcune figure tecniche con competenze poco attinenti al settore delle IT e della gestione di sistemi complessi, ci si sarebbe dovuti astenere.

L'idea di base è che nella nomina di figure apicali, nella PA spesso interviene un eccessivo potere discrezionale, che in particolare sembra assegnare scarso valore alla formazione ed alle competenze di tipo tecnico. In alcuni casi, queste ultime appaiono quasi opzionali rispetto a competenze non tecniche, il che appare abbastanza grave. A questo si

aggiunge, inoltre, una relativa mancanza di trasparenza anche dei processi che inducono alla scelta di una determinata figura professionale, tanto che, come più volte sottolineato in precedenza, poco meno della metà dei *curricula* estratti casualmente dai siti della Pubblica amministrazione non erano effettivamente consultabili.

E' difficile dimostrare che una parte delle inefficienze della Pubblica Amministrazione derivino dal mancato utilizzo di competenze tecniche appropriate lì dove necessario, ma è certo che occorrerebbe riflettere su alcuni processi che attualmente governano e attraversano molti uffici pubblici, oltre a porre maggiormente al centro dell'attenzione il ruolo che, per l'appunto, può essere giocato dalle figure tecniche, e in particolare dai profili ingegneristici, in un auspicabile percorso di modernizzazione del settore pubblico.

APPENDICE – Criteri di accesso al ruolo di funzionario, dirigente e alle posizioni organizzative nelle Pubbliche amministrazioni

A.1. Funzione, qualifica e incarico dirigenziale: aspetti generali

Le **"funzioni dirigenziali"** ricomprendano il potere di gestione amministrativa in tutte le sue concrete manifestazioni, ivi compresa la gestione finanziaria e tecnica nonché l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Occorre, inoltre, distinguere fra la nozione di **"qualifica dirigenziale"**, conferita al dirigente di prima o seconda fascia stabilmente e in seguito a procedura concorsuale, e lo specifico **"incarico dirigenziale"**, che viene conferito al dirigente a tempo determinato dall'organo politico o dirigente di livello superiore, sulla base di una valutazione discrezionale.

In un momento antecedente alle riforme di cui si dirà, le funzioni dirigenziali di natura direttiva e gestionale **non potevano formare oggetto di delega** a favore di chi non ricoprisse formalmente la qualifica di dirigente pubblico. Tale preclusione sussisteva sia per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato sia per quelli degli enti locali.

Tuttavia, **l'attuale quadro delle nomine dirigenziali e delle deleghe di funzioni dirigenziali risulta essersi profondamente modificato**, come risulta da quanto di seguito esposto con riguardo alle Amministrazioni dello Stato in generale e, più specificatamente, alla disciplina applicabile agli enti locali e alle strutture operanti nel settore della Sanità pubblica.

A.2. Disciplina applicabile alle Amministrazioni dello Stato

Il **D.Lgs. 165/2001** detta le norme in materia di pubblico impiego, ivi incluse quelle relative agli incarichi dei funzionari e dei dirigenti pubblici, applicabili a tutte le Amministrazioni dello Stato[8]. Tali norme sono applicabili, altresì, alle Amministrazioni ad ordinamento autonomo e agli enti pubblici non economici.

Il sistema di reclutamento del personale con qualifica di funzionario e dirigenziale ha trovato nuova definizione in seguito all'entrata in vigore della **legge delega n. 15/2009,**

[8] Tali amministrazioni ricomprendono: istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

del D.Lgs. 150/2009 e, da ultimo, del D.P.R. 70/2013, che hanno significativamente modificato l'impianto delineato dal D.lgs. n. 165/2001.

In tale contesto di carattere generale, occorre distinguere le modalità di accesso e di conferimento degli incarichi e delle funzioni di natura dirigenziale o pseudo-dirigenziale, *a seconda che il reclutamento avvenga tramite procedura concorsuale, con nomina cd. diretta o ricorrendo allo strumento alternativo delle "posizioni organizzative".*

A.3. Reclutamento dei Funzionari delle Amministrazioni statali

L'accesso alle aree funzionali per le quali è richiesto il possesso del diploma di laurea nonché alla qualifica di funzionario di amministrazione negli Enti pubblici di ricerca avviene secondo **due diverse modalità concorsuali**, previste dal D.P.R. 70/2013 e, per quanto non espressamente disciplinato da detto Decreto, dal previgente D.P.R. 487/1994. Tuttavia, per il comparto scuola, università e AFAM (Alta Formazione Artistica e Musicale) continuano ad applicarsi le specifiche discipline di settore.

a) CORSO-CONCORSO PRESELETTIVO: **il <u>50% dei posti</u>** disponibili vengono aggiudicati tramite **corso-concorso preselettivo** bandito da una delle scuole rientranti nel Sistema unico, su delibera del Comitato per il coordinamento *(vedi sopra)*.

Per quanto riguarda i **titoli di studio** per l'ammissione al corso-concorso, occorre distinguere fra:

- i candidati non dipendenti pubblici, che devono essere in possesso almeno della *laurea specialistica o magistrale* oppure del *diploma di laurea conseguito secondo gli ordinamenti* didattici previgenti al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509;

- i candidati già dipendenti pubblici, che devono essere in possesso almeno della *laurea triennale con esperienza professionale almeno triennale* nell'ambito della pubblica amministrazione.

b) CONCORSI BANDITI DALLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI: il **<u>restante 50%</u>** dei posti a disposizione vengono assegnati mediante **concorsi banditi dalle singole amministrazioni**, lo svolgimento dei quali è soggetto alla relativa disciplina di carattere speciale.

A.4. Reclutamento dei Dirigenti delle Amministrazioni Statali

In ogni Amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il **ruolo dei dirigenti**, che si articola nella **prima e nella seconda fascia**[9], nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire l'eventuale specificità tecnica richiesta per l'incarico.

I dirigenti della **seconda fascia** sono reclutati attraverso i meccanismi di accesso diversi da quelli previsti per i dirigenti di prima fascia (cfr. art. 23 D.Lgs. 165/2001).

a) ACCESSO PER CONCORSO O CORSO-CONCORSO DEI DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA

Ai sensi degll'art. 28 D.Lgs. 165/2001, dell'art. 7 D.P.R. 70/2013 nonché del D.P.R. 272/2004 l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia avviene con le seguenti modalità:

a.1) CONCORSO PER TITOLI ED ESAMI: è indetto dalle singole amministrazioni a copertura di una percentuale massima par al **50% dei posti** disponibili.

La percentuale dei posti da riservare al personale dipendente dell'amministrazione che indice il concorso è pari al trenta per cento dei posti messi a concorso (art. 1 D.P.R. 272/2004).

Possono accedere al concorso:

- i dipendenti di ruolo delle Pubbliche amministrazioni, *muniti di laurea*:
  - che abbiano compiuto *almeno cinque anni di servizio*;
  - se in possesso del *dottorato di ricerca o del diploma di specializzazione* (conseguito presso scuole di specializzazione individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri), qualora abbiano compiuto *almeno tre anni di servizio, svolti in posizioni funzionali* per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del dottorato di ricerca o del diploma di laurea.
  - qualora si tratti di dipendenti delle amministrazioni statali *reclutati a seguito di corso-concorso*, qualora abbiano compiuto *almeno quattro anni di servizio*;

[9] Si ricorda che appartengono alla **prima fascia** i dirigenti cui è attribuita responsabilità di **direzione di un ufficio dirigenziale generale**; mentre sono collocati in **seconda fascia** i dirigenti cui è attribuita la responsabilità di **direzione di un ufficio dirigenziale non generale**.

- i dirigenti di enti e strutture pubbliche, muniti del *diploma di laurea*, che abbiano svolto per almeno *due anni funzioni dirigenziali*;

- soggetti che abbiano ricoperto *incarichi dirigenziali o equiparati* in amministrazioni pubbliche per un periodo *non inferiore a cinque anni*, purché muniti di *diploma di laurea*;

- i cittadini italiani, muniti di *idoneo titolo di studio universitario*, che hanno maturato, con *servizio continuativo per almeno quattro anni* presso enti od organismi internazionali, *esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali* per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.

In particolare, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri **sono stabiliti i titoli valutabili nell'ambito del concorso** ed il **valore massimo** assegnabile ad ognuno di essi nell'ambito della procedura concorsuale. Il valore complessivo dei titoli non può superare il 40% della votazione finale del candidato.

L'accesso alla **qualifica dirigenziale relativa a specifiche professionalità tecniche** avviene **esclusivamente mediante concorso pubblico per esami** indetto dalle singole Amministrazioni e non mediante corso-concorso preselettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (art. 21 D.P.R. 272/2004).

Per quanto attiene alle **modalità di svolgimento del concorso**, disciplinate dal D.P.R. 272/2004, come modificato dal D.P.R. 70/2013, esso prevede due prova scritte (a contenuto teorico e pratico) e una prova orale.

Nel caso di **concorsi per l'accesso alla dirigenza tecnica**, l'Amministrazione può prevedere una terza prova scritta obbligatoria, da indicare nel bando di concorso, volta alla verifica dell'attitudine all'esercizio degli specifici compiti connessi al posto da ricoprire. Tale prova consiste nella soluzione di questioni o problemi di natura tecnica inerenti all'esercizio dei compiti cui il dirigente deve essere preposto (art. 5 D.P.R. 272/2004).

In tutti i casi, nel corso della prova orale è accertata la conoscenza a livello avanzato dell'utilizzo del *personal computer* e dei *software* applicativi più diffusi, da realizzarsi anche mediante una verifica pratica, nonché la conoscenza da parte del candidato delle problematiche e delle potenzialità connesse all'uso degli strumenti informatici in relazione ai processi comunicativi in rete, all'organizzazione e gestione delle risorse e al miglioramento dell'efficienza degli uffici e dei servizi.

Ciascuna prova è valutata in centesimi e si intende superata con un punteggio non inferiore a 70/100. Il punteggio complessivo è determinato sommando i voti riportati in

ciascuna prova scritta ed il voto riportato nella prova orale nonché il punteggio conseguito all'esito della valutazione dei titoli.

a.2) CORSO-CONCORSO SELETTIVO DI FORMAZIONE: è bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione a copertura di una percentuale non inferiore al 50% del totale dei posti da dirigente disponibili.

Al corso-concorso possono accedere:

- soggetti muniti di:
  - *laurea specialistica o magistrale*; oppure
  - *diploma di laurea conseguito secondo gli ordinamenti didattici previgenti* al D.M. 509/1999; oppure
  - uno dei seguenti titoli: *dottorato di ricerca, diploma di specializzazione* (conseguito presso scuole di specializzazione individuate con apposito D.P.C.M), *master di secondo livello* rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri dopo la laurea magistrale;
- dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di *laurea specialistica o magistrale*, che abbiano compiuto *almeno cinque anni di servizio*, *svolti in posizioni funzionali* per l'accesso alle quali è richiesto il possesso della laurea;
- dipendenti di strutture private, collocati in posizioni professionali equivalenti a quelle che consentono ai dipendenti pubblici l'accesso al concorso per esami, se sono muniti del *diploma di laurea* e hanno maturato *almeno cinque anni di esperienza lavorativa* in tali posizioni professionali all'interno delle strutture stesse.

Il **bando di concorso** è emanato con provvedimento direttoriale della Scuola entro il 31 dicembre di ogni anno, ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Gli **esami per l'ammissione al corso-concorso** di formazione dirigenziale consistono in tre prove scritte, di cui una sulla conoscenza della lingua straniera, ed in una prova orale. Ciascuna prova è valutata in centesimi e si intende superata con un punteggio non inferiore a 70/100.

Nel caso in cui il numero dei candidati sia pari o superiore a tre volte il numero dei posti ovvero delle borse di studio messi a concorso, può essere prevista una **prova preselettiva** per determinare l'ammissione dei candidati alle successive prove scritte.

Gli allievi ammessi al corso- concorso svolgono una **fase di formazione generale** della durata di otto mesi. Gli allievi che conseguono nella valutazione continua una media delle votazioni pari almeno a 80/100 accedono all'esame conclusivo della fase di formazione generale.

Gli allievi che superano tale l'esame, accedono a un **periodo di formazione specialistica** di quattro mesi presso le amministrazioni di destinazione, scelte sulla base delle preferenze espresse secondo l'ordine della graduatoria di merito.

A conclusione del periodo di formazione specialistica gli allievi sostengono un **esame finale**. Superano l'esame finale gli allievi che conseguono una votazione di almeno 80/100.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica provvede all'assegnazione dei vincitori alle amministrazioni di destinazione.

Per i dirigenti di **prima fascia** vale quanto di seguito riportato.

b) ACCESSO PER CONCORSO O CORSO-CONCORSO DEI DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA

Ai sensi dell'art. 28bis del D.Lgs. 165/2001, come modificato dal D.lgs. n. 150/2009, il reclutamento avviene con le modalità di seguito riportate.

b.1) CONCORSO PUBBLICO A TEMPO INDETERMINATO PER TITOLI ED ESAMI: è indetto dalle singole amministrazioni a copertura del **50% dei posti** disponibili.

Al concorso sono ammessi:

- i dirigenti di ruolo delle Pubbliche amministrazioni che abbiano maturato *almeno cinque anni di servizio* nei ruoli della *dirigenza di seconda fascia*;
- soggetti in possesso di titoli di studio o professionali individuati nei singoli bandi di concorso.
- il personale di ruolo dell'Amministrazione che bandisce il concorso che ha esercitato per almeno cinque anni funzioni di livello generale all'interno della amministrazione medesima, in possesso della laurea magistrale;
- il personale appartenente all'organico dell'Unione europea in virtù di concorso pubblico indetto da tali istituzioni.

Come si evince chiaramente dal prospetto, **non possono partecipare i soggetti in possesso del solo titolo di studio della laurea triennale**. Tale titolo di studio, pertanto, rappresenta il requisito minimo per partecipare al concorso pubblico per l'accesso ai soli ruoli dirigenziali di seconda fascia.

Il concorso pubblico per titoli ed esami consta di una **selezione per titoli, due prove scritte e una orale**. La valutazione per ciascuna prova è espressa in trentesimi.

La selezione deve essere diretta ad accertare l'attitudine dei candidati: a curare l'attuazione di piani, programmi e direttive generali; ad adottare atti di organizzazione e ad esercitare poteri di spesa corretti sotto il profilo della legittimità, dell'opportunità, dell'efficacia ed economicità organizzativa; ad elaborare progetti strategici in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, di trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

I candidati vincitori, a seguito del concorso e anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un **periodo di formazione presso uffici amministrativi** di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale[10].

b.2) CONCORSO A TEMPO DETERMINATO PER INCARICHI AD ALTA PROFESSIONALITA' E COMPETENZA: nel caso di incarichi che richiedano una specifica esperienza e peculiare professionalità, l'accesso alla qualifica dirigenziale di prima fascia avverrà tramite la sottoscrizione di contratti di diritto privato a tempo determinato della *durata massima di tre anni*, attraverso concorso pubblico aperto ai *soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti alla funzione da ricoprire*, stabiliti sulla base dei requisiti previsti per ricoprire tale funzione dal corrispondente concorso a tempo indeterminato.

10 La Direttiva n. 11/2011 del 5.8.2011 del Dipartimento della funzione pubblica chiarisce gran parte delle questioni di natura interpretativa ed applicativa della nuova disciplina. In particolare, A tal proposito la citata Direttiva invita le amministrazioni a specificare nel bando: a) il periodo temporale, comunque non superiore al triennio, a cui si riferiscono i posti banditi; b) i criteri ed i tempi di utilizzo della graduatoria per la copertura dei posti banditi; c) i criteri ed i tempi di utilizzo della graduatoria per la copertura degli eventuali ulteriori posti che si rendono effettivamente disponibili, nel periodo temporale indicato nel bando, nel rispetto della percentuale del cinquanta per cento.

Con tale modalità di assunzione, in ogni caso, non si potrà coprire una percentuale superiore alla metà dei posti da mettere a concorso.

A.5. Assunzioni c.d. diretta dei dirigenti statali

Tale modalità alternativa di assunzione, **non subordinata all'esperimento del concorso per esami né del corso-concorso preselettivo**, permette alla Pubblica amministrazione di conferire incarichi dirigenziali:

- a *dirigenti di altre amministrazioni*, non appartenenti ai ruoli di prima e seconda fascia dell'amministrazione chiamante, purché dipendenti di altre amministrazioni pubbliche ovvero di organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, aspettativa non retribuita, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti, purché nel *rispetto di determinato limite percentuale della dotazione organica* dei dirigenti appartenenti a tale amministrazione (cfr. art. 19 c. 5bis D.Lgs. 165/2001);
- a *soggetti esterni all'amministrazione*: in tal caso, l'incarico viene conferito a *tempo determinato* e fornendone esplicita motivazione, a *soggetti di particolare e comprovata qualificazione professionale*, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione chiamante, che:
  - abbiano svolto *attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private* con esperienza acquisita per *almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali*; o che
  - abbiano conseguito una *particolare specializzazione professionale*, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete *esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio*, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in *posizioni funzionali* previste per l'accesso alla dirigenza; o che
  - provengano dai settori della *ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato*.

Anche in tal caso, l'amministrazione sarà tenuta al rispetto del limite stabilito in una determinata percentuale della dotazione organica dei dirigenti appartenenti a tale amministrazione (cfr. art. 19 c. 6 D.Lgs. 165/2001).

Nelle ipotesi di assunzione diretta del personale con qualifica dirigenziale, l'individuazione dei soggetti esterni alla P.A., idonei a ricoprire l'incarico avviene

secondo **modalità del tutto discrezionali** ed è subordinata unicamente alla impossibilità di reperire le professionalità richieste nell'ambito della dirigenza di ruolo, **senza necessità di ricorrere ad una valutazione comparativa** fra i requisiti in possesso di più soggetti astrattamente idonei.

A.6. Modalità di conferimento dell'incarico al personale delle Amministrazioni statali con qualifica dirigenziale

Le modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali sono stabilite da **atti organizzativi di ciascuna Amministrazione**, secondo criteri di competenza professionale e seguendo le linee guida indicate nella direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 10 del 2007.

Si ricorda come, dal 2006 in poi, all'atto di conferimento dell'incarico è riconosciuta **natura privatistica**, venendo pertanto sottratto alla giurisdizione del giudice amministrativo[11].

Gli incarichi di funzioni dirigenziali sono conferiti al personale in possesso della necessaria qualifica tenendo in considerazione (art. 19 c. 1 D.Lgs. 165/2001):

- la natura e le caratteristiche degli obiettivi prefissati;
- la complessità della struttura interessata;
- le attitudini e le capacità professionali del singolo dirigente;
- i risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione;
- le specifiche competenze organizzative possedute;
- le esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico.

La **durata dell'incarico** deve essere correlata agli obiettivi prefissati e, in ogni caso, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni (art. 19 c. 2 D.Lgs. 165/2001).

[11] Cfr. Cassazione civ. sez. lavoro, sentenza n. 3880 del 22 febbraio 2006.

L'incarico, tuttavia, potrà essere conferito con durata inferiore a tre anni qualora tale termine coincida con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato.

In caso di primo conferimento ad un dirigente della seconda fascia di incarichi di uffici dirigenziali generali o di funzioni equiparate, la durata dell'incarico è pari a tre anni.

Gli incarichi possono essere rinnovati.

Per quanto attiene, più nello specifico, **modalità di conferimento dell'incarico**, occorre distinguere:

a) incarichi di Segretario generale di ministeri, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente: tali incarichi sono conferiti con *decreto del Presidente della Repubblica*, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente:

- a dirigenti della prima fascia dei ruoli; oppure
- con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali *(vedi sopra)*;

b) incarichi di funzione dirigenziale di livello generale: tali incarichi sono conferiti con *decreto del Presidente del Consiglio dei ministri*, su proposta del Ministro competente:

- a dirigenti della prima fascia dei ruoli; oppure
- in misura non superiore al 70% della relativa dotazione organica, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli; oppure
- con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali *(vedi sopra)*;

c) incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale: tali incarichi sono conferiti, *con provvedimento del dirigente dell'ufficio di livello dirigenziale generale*, ai dirigenti assegnati al suo ufficio.

A.7. Delega di funzioni dirigenziali a soggetti privi di qualifica dirigenziale

La L. 145/2002, recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale", ha modificato il D.Lgs. 165/2001 e introdotto la facoltà di delega delle funzioni dirigenziali a favore di soggetti privi di tale qualifica.

In particolare, l'attuale art. 17 comma 1bis prevede che **i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare** per un *periodo di tempo determinato*,

con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle proprie funzioni[12] *a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici* ad essi affidati.

A.8. Le posizioni organizzative

Tale categoria è stata espressamente **introdotta dalla contrattazione collettiva** di comparto e, in particolare, dal C.C.N.L. 31/03/1999 per il comparto delle autonomie locali e dal C.C.N.L. 7/4/1999 per il comparto sanità.

In particolare, la titolarità della posizione organizzativa è inscindibilmente legata alla **preventiva valutazione** dei requisiti, delle capacità, delle attitudini e dell'esperienza del candidato.

Nella sostanza, tuttavia, la figura degli incaricati di posizioni organizzative appare **assimilabile a quella dei dipendenti destinatari di delega di funzioni** di cui all'art. 17 c. 1bis D.Lgs 165/2001 *(vedi sopra)*.

Maggiori dettagli sulla disciplina delle posizioni organizzative verranno forniti nei paragrafi successivi in relazione a ciascuno specifico comparto della pubblica amministrazioni, in cui tale categoria sia stata espressamente prevista dalla contrattazione collettiva.

A.9. Dirigenti degli Enti locali

A seguito delle modifiche alla L. n. 142 del 1990 recante "Ordinamento delle autonomie locali", introdotte dalle cd. Leggi Bassanini bis e ter (L. 127/1997 e L. 191/1998), l'esercizio delle funzioni dirigenziali negli enti locali è ora disciplinato dal **Capo III del D.Lgs. 267/2000**, che ha sostituito la su citata L. 142/1990.

Diversamente, le funzioni proprie delle **posizioni organizzative non dirigenziali** sono disciplinate dalla contrattazione collettiva di comparto e, in particolare dall'art. 8 del CCNL 31/03/1999.

12 Vedi, in particolare, le funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 dell'art. 17 del D. Lgs. 165/2001, che prevede che i dirigenti, fra i vari compiti e poteri loro assegnati:
"(…) b) curano l'attuazione dei progetti e delle gestioni ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi atti e provvedimenti amministrativi ed esercitando i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate;"
"d) dirigono, coordinano e controllano l'attivita' degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;"
e) provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici (…)"

Ai sensi dell'art. 107 D.Lgs 267/2000, i dirigenti degli enti locali sono preposti alla direzione degli uffici e dei servizi dell'ente, secondo i **criteri e le norme stabilite dagli statuti e dai regolamenti dell'ente** stesso.

Tuttavia, la legge prevede espressamente che gli enti **siano tenuti ad adeguare il contenuto del proprio statuto e del regolamento ai contenuti del Decreto** stesso, pur tenendo conto delle proprie peculiarità nell'esercizio della potestà statutaria e regolamentare dell'ente.

I dirigenti degli enti locali sono dotati di poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, da esercitare mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Essi sono sottoposti ai poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo degli organi di governo.

Per quanto attiene, nello specifico, alle **modalità di conferimento dell'incarico**, il D.Lgs 267/2000 distingue fra:

- incarichi dirigenziali, che sono conferiti *a tempo determinato* con *provvedimento motivato del sindaco e del presidente della provincia* (ai sensi dell'art. 50 c. 10) e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente, *secondo criteri di competenza professionale*, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco o del presidente della provincia; l'attribuzione degli incarichi *può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi* (art. 109 c. 1);
- incarichi di responsabilità dell'unità organizzativa di livello apicale, ma non dirigenziale: nei *comuni privi di personale di qualifica dirigenziale*, le funzioni organizzative non prettamente direttive o gestionali, possono essere attribuite, a seguito di *provvedimento motivato del sindaco*, *ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale*, anche in deroga a ogni diversa disposizione (art. 109 c. 2);
- incarichi a tempo determinato: lo statuto dell'ente locale può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato; *fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica* da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti *previa selezione pubblica* volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di *comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità* nelle materie oggetto dell' incarico (art. 110 c. 1);

- incarichi a tempo determinato "fuori dotazione organica", e cioè a favore di soggetti estranei alla struttura organizzativa dell'ente; tali incarichi sono conferiti secondo le seguenti modalità:
  - negli enti in cui è prevista la dirigenza, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, *contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica dirigenziale* da ricoprire (art. 110 c. 2);
  - negli altri enti, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, *solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, fermi restando i requisiti* richiesti per la qualifica da ricoprire (art. 110 c. 2);
- collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità: possono essere previste per obiettivi determinati e con convenzioni a termine (art. 110 c. 6).

Il quadro è stato completato dalle leggi finanziarie n. 288/200 e 448/2001, che hanno previsto che gli **enti locali con popolazione al di sotto di un determinato numero di abitanti**, nelle ipotesi di mancanza non rimediabile di figure professionali idonee a ricoprire incarichi dirigenziali, potessero adottare atti regolamentari finalizzati ad *attribuire ai componenti dell'organo esecutivo dell'ente locale la responsabilità degli uffici e dei servizi* nonché il potere di adottare anche atti di natura tecnica gestionale.

Il quadro normativo sopra descritto, non semplice da comprendere, **può riassumersi nel seguente modo**:

a) negli enti locali in cui è presente la dirigenza, possono trovarsi:

- dirigenti titolari di posti di organico, anche a tempo determinato, di diritto;
- dirigenti incaricati fuori dotazione organica, per nomina con atto motivato del sindaco o del presidente della provincia;

b) negli enti locali privi di dirigenza, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, possono trovarsi:

- dirigenti incaricati fuori dotazione organica, per nomina con atto motivato del sindaco o del presidente della provincia;

- responsabili di uffici o servizi, per nomina con atto motivato del sindaco o del presidente della provincia;

c) negli enti locali privi di dirigenza, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, possono trovarsi:

- dirigenti incaricati fuori dotazione organica, per nomina con atto motivato del sindaco o del presidente della provincia;
- responsabili di uffici o servizi, per nomina con atto motivato del sindaco o del presidente della provincia;
- componenti dell'esecutivo, previa disciplina regolamentare, per nomina con atto motivato del sindaco o del presidente della provincia.

A.10. Le posizioni organizzative delle Autonomie locali

Per quanto riguarda, più nello specifico, le posizioni organizzative *(vedi sopra)*, l'art. 8 del **CCNL 31/03/1999** relativo alla classificazione professionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato dipendente dalle amministrazioni del Comparto Regioni e Autonomie locali, ad esclusione del personale con qualifica dirigenziale, ha espressamente previsto l' "Area delle posizioni organizzative".

Per specifica previsione della contrattazione collettiva, tuttavia, le posizioni organizzative, potranno essere previste dai soli enti che abbiano provveduto alla revisione della propria organizzazione complessiva, attuando il processo di distinzione fra bassa e alta amministrazione (cd. razionalizzazione prevista dal D.Lgs. n. 29 del 1993 e ss.mm.ii.), ridefinendo la propria struttura organizzativa e le dotazioni organiche e attuando i sistemi di controllo interni e i nuclei di valutazione necessari per il monitoraggio dell'attività svolta e la verifica dei risultati connessi.

Tali posizioni, che devono essere istituite dagli enti, prevedono **l'assunzione diretta di un'elevata responsabilità di prodotto e di risultato** da parte del dipendente dell'amministrazione locale e, in particolare:

a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa;

b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali;
c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza.

Tali posizioni **possono essere assegnate esclusivamente a dipendenti classificati nella categoria D**, sulla base di *incarico conferito dai dirigenti dell'ente* per un *periodo massimo non superiore a 5 anni*, *rinnovabile* con le medesime formalità, previa *determinazione di criteri generali* da parte degli enti, con atto scritto e motivato (art. 9).

Nel procedere al conferimento dell'incarico **gli enti dovranno dotarsi di criteri generali uniformi**, necessariamente incentrati:

- sulla valutazione delle funzioni e delle attività da svolgere, sulla natura e caratteristiche dei programmi da realizzare (cd. criteri oggettivi);

- sui requisiti culturali posseduti, sulle attitudini e sulle capacità professionale e l'esperienza acquisiti dal personale della categoria D (cd. criteri soggettivi).

Il conferimento dell'incarico, pertanto, avviene attraverso un **"giudizio di idoneità preventiva", rimesso alla esclusiva discrezionalità del dirigente**, che ha ad oggetto le capacità del dipendente, il quale verrà selezionato fra le risorse umane a sua disposizione secondo modalità assimilabili a quelle di un concorso interno.

Il CCNL, tuttavia, *non precisa come gli enti debbano tenere conto di tutti i requisiti suddetti e se gli enti siano o meno tenuti a valutare comparativamente tutti i possibili candidati* alle posizioni da conferire.

Dall'analisi delle procedure introdotte in varie amministrazioni locali emerge come *alcune amministrazioni abbiano provveduto ad attivare complesse procedure di selezione* per l'affidamento degli incarichi relativi alle posizioni organizzative, coinvolgendo tutto il personale della categorie D, mentre *altre si sarebbero limitate a ricorrere a procedure scarsamente selettive*, motivando solo sommariamente il conferimento della "posizione organizzativa" al personale dipendente.

Disciplina specifica è prevista, all'art. 11 del CCNL di comparto, per i **comuni di minori dimensioni demografiche che siano privi di posizioni dirigenziali**, che si avvalgano della facoltà previste dall'art. 109 c. 2 del D.Lgs. 267/2000[13], i quali *possono attribuire la*

13 Ai sensi di tale articolo, nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, le funzioni organizzative non prettamente direttive o gestionali, possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato

posizioni organizzative di cui all'art. 8 esclusivamente a dipendenti cui sia attribuita la responsabilità degli uffici e dei servizi formalmente individuati secondo il sistema organizzativo autonomamente definito e adottato dal Comune stesso.

Inoltre, **i comuni che risultino privi di personale inquadrato nella categoria D**, normalmente richiesta dall'art. 8 del CCNL per l'attribuzione della posizione organizzativa, potranno attribuire tale posizione anche ai *dipendenti responsabili degli uffici e dei servizi classificati nelle categorie C o B*.

A.11. Le posizioni si alta professionalità negli Enti locali

La disciplina dell'Area delle posizioni organizzative contenuta nel CCNL del 1999 è stata integrata, ad opera dell'art. 10 del CCNL di comparto del 22/01/2004, mediante la previsione di **particolari posizioni di "alta professionalità"**.

In particolare, tali incarichi sono conferiti a dipendenti appartenenti alla categoria D dell'ente, dai soggetti competenti secondo gli ordinamenti vigenti, allo specifico fine di:

- *valorizzare specialisti portatori di competenze elevate e innovative*, acquisite, anche nell'ente, attraverso la maturazione di esperienze di lavoro in enti pubblici e in enti e aziende private, nel mondo della ricerca o universitario *rilevabili dal curriculum professionale* e con preparazione culturale correlata a titoli accademici (lauree specialistiche, master, dottorati di ricerca, ed altri titoli equivalenti) anche, per alcune delle suddette alte professionalità, da individuare da parte dei singoli enti, con *abilitazioni o iscrizioni ad albi*;
- *riconoscere e motivare l'assunzione di particolari responsabilità nel campo della ricerca, della analisi e della valutazione propositiva di problematiche complesse* di rilevante interesse per il conseguimento del programma di governo dell'ente.

A.12. Le posizioni organizzative nella Sanità pubblica

Per il personale del comparto sanitario, le posizioni organizzative sono previste dagli artt. 20 e 21 del CCNL 1998-2001.

In tale specifico comparto, l'azienda dovrà preventivamente procedere a una **graduazione delle funzioni di posizione organizzativa**, tenendo conto dei seguenti elementi:

---

del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione (art. 109 c. 2 D. Lgs. 276/2000).

- livello di autonomia e responsabilità della posizione, anche in relazione alla effettiva presenza di posizioni dirigenziali sovraordinate;
- grado di specializzazione richiesta dai compiti affidati;
- complessità delle competenze attribuite;
- entità delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e strumentali direttamente gestite;
- valenza strategica delle posizioni rispetto agli obiettivi nazionali.

Anche in questo caso, gli incarichi sono conferiti, per periodo non inferiore a un anno e con possibilità di rinnovo, a **dipendenti della categoria D**, tenuto conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare (requisiti oggettivi) e dei requisiti culturali, delle attitudini, delle capacità professionale e dell'esperienza del dipendente (requisiti soggettivi).

Diversamente da quanto previsto per il comparto autonomie locali (in cui, si ricorda, l'incarico è affidato a discrezione del dirigente previo giudizio di idoneità preventiva del dipendente), in ambito sanitario l'affidamento delle posizioni organizzative rientra fra le **competenze esclusive del Direttore Generale** della struttura sanitaria, che vi provvede con atto scritto e motivato sulla base delle indicazioni e delle proposte effettuate dal direttore amministrativo e sanitario, previa intesa con i dirigenti responsabili delle strutture cui afferiscono le posizioni medesime.

L'attribuzione della posizione organizzativa, inoltre, **non determina alcuna progressione verticale del dipendente affidatario, al quale viene attribuita una mera funzione di coordinament**o all'interno della categoria D di appartenenza, nella quale egli continuerà ad essere inquadrato.

Le procedure selettive per il conferimento dell'incarico in ambito sanitario, pertanto, **non hanno natura concorsuale** (come invece accade nelle autonomie locali), dal momento che **la Commissione si limita, di fatto, alla verifica dei requisiti di idoneità dei candidati**, a conclusione di un colloquio e della valutazione dei *curricula*, senza attribuire punteggi o formare graduatorie, ma semplicemente predisponendo un elenco di candidati, tutti idonei in quanto in possesso dei requisiti di professionalità previsti per legge in relazione alla categorie D a cui appartengono nonché delle capacità manageriali richieste in relazione all'incarico da conferire, da cui il Direttore generale attinge il nominato sulla base di **scelte di carattere essenzialmente fiduciario** *(cfr. TAR Puglia sent. 1457/2006)*.

Come per gli enti locali, infine, anche per il comparto sanitario è rimessa alle singole aziende, in virtù della propria capacità imprenditoriale e di autogoverno, la definizione di una compiuta disciplina in ordine alle modalità di individuazione e di attribuzione delle posizioni organizzative.

Ciascuna azienda, in particolare, dovrebbe adottare un apposito regolamento volto a disciplinare le concrete modalità di affidamento, valutazione, conferma e revoca delle posizioni organizzative, al fine di limitare il conferimento di incarichi ddi natura eccessivamente generica.