

## Schema di *position paper* sulla riforma dell'amministrazione

Di Gianfranco D'Alessio

### **5. La disciplina della dirigenza pubblica**

Nella XIII legislatura, in connessione con l'operazione di ampia revisione della normativa sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, e nel contesto del complessivo progetto di riforma del sistema amministrativo impostato, ed in larga parte realizzato, su iniziativa dei governi di centro-sinistra, è stata introdotta (soprattutto con i decreti legislativi 80/1998 e 387/1998, emanati nel quadro dell'attuazione delle deleghe previste dalla legge 59/1997) una disciplina fortemente innovativa in materia di dirigenza pubblica, ed in particolare di dirigenza statale: tale disciplina - successivamente trasfusa nel T.U. 165/2001 - appare esplicitamente ispirata ai principi della chiara distinzione fra funzioni di indirizzo politico-amministrativo (riservate agli organi di governo delle amministrazioni) e funzioni di gestione e di concreto svolgimento delle attività amministrative (demandate ai dirigenti); della contrattualizzazione del rapporto di lavoro di tutti i dirigenti (a livello individuale e collettivo); della creazione di un corpo dirigenziale opportunamente selezionato, preparato, omogeneo (pur nel rispetto delle necessarie articolazioni tecnico-professionali), dotato di adeguati poteri e di ampia autonomia operativa, consapevole del proprio ruolo e pienamente responsabile per i risultati conseguiti nell'espletamento dei propri compiti istituzionali.

Su tale quadro normativo è intervenuto pesantemente, con effetti (e, presumibilmente, con intenzioni) di sostanziale stravolgimento, il governo Berlusconi, che già nell'ottobre 2001 ha presentato un suo disegno di legge sul riordino della dirigenza, dal quale è scaturita (dopo un *iter* parlamentare che ha ad esso apportato una serie di modifiche aventi, in prevalenza, un carattere peggiorativo) la legge n.145 del 2002. Questa non si configura come una riforma compiuta e coerente, ma - al pari di altre iniziative assunte nel campo della pubblica amministrazione dall'attuale esecutivo - presenta un forte tratto di disorganicità, oltre che di dipendenza da obiettivi di corto respiro e legati a contingenti esigenze di ordine prevalentemente politico: peraltro, pur limitandosi a prospettare, apparentemente, solo interventi parzialmente correttivi del preesistente assetto legislativo, manifesta, in realtà, una chiara intenzione *controriformatrice*, rivelando la volontà di rimettere in discussione alcuni fondamenti essenziali dell'impianto *privatistico-contrattuale* del nuovo sistema di regolazione della dirigenza e del lavoro pubblico costruito negli scorsi anni.

Infatti, la legge 145/2002, per quanto riguarda l'importante e discusso tema degli incarichi dirigenziali: a) amplia il tasso di discrezionalità delle scelte politiche (o politicamente orientate) in ordine al conferimento degli incarichi, togliendo spazio a criteri di tipo oggettivo, a scapito della imparzialità nella individuazione dei titolari degli uffici pubblici; b) elimina il criterio della "rotazione" negli incarichi, in contraddizione con (pur riaffermate) esigenze di flessibilità, mobilità e crescita professionale dei dirigenti; c) *ripubblicizza* il meccanismo di conferimento degli incarichi, stabilendo che esso avvenga tramite "provvedimento" dell'amministrazione e limitando l'oggetto dei contratti individuali introdotti dalla normativa del 1998 al solo trattamento economico; d) riduce fortemente la durata degli incarichi, cancellando, in particolare, quel limite minimo di due anni ritenuto indispensabile (e da alcuni, anzi,

considerato non sufficiente) al fine di poter valutare le *performances* dei dirigenti prima di rivedere i loro incarichi; e) allarga la possibilità di reclutare dirigenti dello Stato presso altre amministrazioni o all'esterno del settore pubblico, cosa in sé certamente non negativa, ma che potrebbe comportare, se si andasse oltre una certa misura, un rischio di *destrutturazione* del corpo dirigenziale.

Vi è, poi, tutta la delicata questione attinente alla interruzione *iussu principis* degli incarichi in corso, rispetto alla quale la recente legge mostra con tutta evidenza il suo reale intento di *omologazione* politica delle cariche negli organismi pubblici. Viene resa, innanzitutto, più drastica nella sua formulazione la disposizione sulla sostituzione delle figure dirigenziali di massimo livello (segretari generali, capi dipartimento) al momento della nascita di un nuovo governo; e tale ipotesi viene estesa anche agli organi ed agli amministratori di enti, società, agenzie ed altri organismi pubblici nominati nell'ultimo semestre della legislatura, o prima dello scioglimento anticipato delle Camere.

Ma è, soprattutto, significativa la previsione concernente la cessazione *ex lege* – che, tra l'altro, può investire rilevanti profili di ordine costituzionale - di tutti gli incarichi dirigenziali di livello generale in atto dopo sessanta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, mentre la *sopravvivenza* degli incarichi di livello non generale viene assoggettata ad un meccanismo di verifica e di eventuale rotazione entro novanta giorni. In altri termini, il c.d. “*spoils system* all'italiana”, che nella “legge Bassanini” riguardava poche decine di figure di vertice, nella “legge Frattini” potenzialmente è stato esteso, sia pure *una tantum* (ma è quello che serviva ai proponenti!) all'intera dirigenza statale, o a buona parte di essa: e ciò che è avvenuto in sede applicativa, almeno per gli uffici di maggior livello, ha mostrato come il governo si sia avvalso ampiamente di tale possibilità per rimuovere dirigenti sgraditi o considerati non sufficientemente conciscenti.

E non basta: infatti, si è stabilito anche di fare *tabula rasa* di tutte le nomine governative in enti pubblici, società partecipate ed agenzie, conferite o rese operative nella parte finale della XIII legislatura e fino all'insediamento del governo Berlusconi. Se non è il “*non faremo prigionieri*” proclamato alcuni anni fa da un autorevole sodale del Presidente del Consiglio, poco ci manca!

Alla creazione di una condizione di insicurezza e di instabilità in capo ai dirigenti contribuisce, senza dubbio, anche la previsione relativa all'attribuzione a coloro i quali abbiano perduto il proprio incarico, e non possano avere il conferimento di altro incarico per carenza di posti di funzione o per la mancanza (non si spiega da chi e come accertata) di specifiche qualità professionali, di un incarico di studio della durata massima di un anno, al termine del quale la sorte degli interessati è del tutto incerta, essendo demandata all'autorità politica la scelta in ordine al loro reinserimento nel gioco degli incarichi ovvero al mantenimento in una posizione di parcheggio (teoricamente, e tempo indeterminato) nei ruoli.

Si può notare, poi, l'indicazione relativa alla non derogabilità delle nuove norme sugli incarichi da parte dei contratti e degli accordi collettivi, che rischia di incidere negativamente sull'intero processo di *privatizzazione* delle fonti regolatrici del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Non minori perplessità suscita la nuova, ipotizzata, regolazione della responsabilità dirigenziale, che presenta caratteri di maggiore indeterminatezza in ordine alla graduazione degli strumenti sanzionatori ed alla definizione delle relative procedure (dando luogo, anche qui, ad un aumento della discrezionalità nell'esercizio dei poteri delle amministrazioni datrici di lavoro).

Né si può, sicuramente, esprimere un giudizio favorevole sulla eliminazione, anch'essa stabilita dalla legge 145/2002, del “ruolo unico” della dirigenza statale, con conseguente ricostituzione degli specifici ruoli dirigenziali per ciascun ministero, nei quali si prevede il reinserimento dei dirigenti attualmente ricompresi nel ruolo unico: viene, infatti, meno uno strumento considerato dai più particolarmente utile ai fini di una migliore utilizzazione e di una riqualificazione professionale della risorsa dirigenziale, attraverso l'attivazione di opportune forme di mobilità orizzontale, ripristinando (per evidenti obiettivi di cattura del consenso della parte della dirigenza più refrattaria al cambiamento del proprio *status* tradizionale in senso *manageriale*) l'*ingessatura* dei dirigenti all'interno di statiche forme di inquadramento settoriale.

Infine, si prospetta l'introduzione non solo nello Stato, ma in tutti i settori della pubblica amministrazione, seppure per via contrattuale, della “vicedirigenza”, creando – al fine dichiarato di *decongestionare* l'attività dirigenziale e valorizzare le professionalità dei funzionari più preparati ed esperti,

che potrebbe essere meglio conseguito con più agili meccanismi di delega temporanea di compiti, ma in verità con palesi e ben più concreti scopi di tipo clientelare – una figura dai contorni poco limpidi e di dubbia utilità, la quale, interponendosi fra dirigenza e personale dei comparti, rischia di provocare non poca confusione nel sistema del lavoro pubblico (oltre a produrre, prevedibilmente, consistenti oneri finanziari), e contribuisce alla riproposizione di una tradizionale visione del pubblico impiego, tutta incentrata sulla fissazione di posizioni di *status* e nell'attribuzione di qualifiche formali, alla quale le innovazioni normative degli anni novanta avevano sostituito un'impostazione di tipo essenzialmente funzionale, ispirata alla flessibilità dei processi produttivi e dell'organizzazione del lavoro: anche qui, vediamo come i proclami *aziendalistici* del centrodestra si traducano in comportamenti *veteroburocratici*!

I tratti salienti della legge di riordino del 2002 possono, quindi, essere così riassunti: ritorno ad un regime pubblicistico per aspetti determinanti della disciplina della dirigenza, riaffermazione di forti momenti di discrezionalità politica nell'assunzione delle scelte che ne definiscono il ruolo e le funzioni, reintroduzione di forme di ingerenza legislativa o amministrativa in materie contrattuali, ripristino di un assetto rigidamente burocratico in ordine a profili rilevanti della materia, riproposizione di norme sul personale slegate da motivazioni connesse al buon funzionamento ed alla buona organizzazione delle amministrazioni, ed in larga misura ispirate ad una vecchia logica paternalistico-clientelare; il tutto, sullo sfondo del ritorno ad un regime pubblicistico per aspetti determinanti della disciplina della dirigenza e della reintroduzione di forme di ingerenza legislativa o amministrativa in ambiti contrattuali, che, tra l'altro, appaiono in stridente contrasto anche con i più recenti protocolli d'intesa fra governo e sindacati in materia di lavoro pubblico.

Sicuramente, la disciplina legislativa della dirigenza scaturita dal processo riformatore che ha attraversato lo scorso decennio appariva (ed appare) meritevole di una rivisitazione, in quanto dalla prima esperienza attuativa sono emersi problemi di ordine interpretativo e difficoltà ed incertezze applicative, tali da richiedere una migliore formulazione delle norme e, in qualche caso, da far ritenere opportuni – senza, peraltro, inficiare la *ratio* e l'impianto complessivo di una riforma della quale va, invece, riaffermata la validità - interventi modificativi di tipo sostanziale, al fine di inserire nelle disposizioni del d.lgs. 165/2001 indicazioni dirette ad evitare letture ed utilizzazioni di esse distorte, incoerenti o poco convincenti, in termini di funzionalità degli apparati pubblici e di garanzia dell'imparzialità e dell'efficacia dell'azione amministrativa, oltre che di tutela della professionalità e della posizione lavorativa degli stessi dirigenti. Ma, di certo, gli elementi correttivi ed integrativi da introdurre nella normativa dovrebbero essere assai diversi da quelli contemplati nella legge voluta ed approvata da governo e maggioranza di centro-destra.

Si possono, quindi, indicare alcune ipotesi di lavoro per una possibile revisione delle norme sulla dirigenza contenute nel d.lgs. 165/2001, che oggi vanno necessariamente concepite anche come linee per una *riforma della controriforma* intervenuta con la legge 145/2002:

1. In primo luogo, si dovrebbe ribadire in modo inequivoco il carattere unitario della dirigenza statale, pur nel rispetto delle sue articolazioni funzionali.
2. Occorrerebbe, poi, precisare ulteriormente, in termini di assoluta linearità e chiarezza, i principi normativi sui quali si regge il delicato equilibrio fra l'esercizio della responsabilità politica e lo svolgimento da parte dei dirigenti di una attività operativa di cura degli interessi pubblici libera da ipoteche e da indebiti condizionamenti: in tal senso, andrebbero eliminati alcuni residui fattori di confusione fra poteri degli organi politici e funzioni dei dirigenti; e, in particolare, andrebbe rafforzata l'autonomia dei dirigenti in ordine alla gestione delle risorse finanziarie necessarie per l'espletamento delle loro funzioni, tramite l'assegnazione a ciascuno di essi di uno specifico *budget*.
3. Sarebbe necessaria, soprattutto, una ridefinizione delle modalità di attribuzione e revoca degli incarichi dirigenziali, con specifico riferimento alla trasparenza e all'oggettività dei criteri di conferimento e delle relative procedure, restituendo uno spazio adeguato alla contrattazione individuale - oltre che a quella collettiva - in ordine alla disciplina delle relative prestazioni lavorative, alla determinazione delle caratteristiche e della durata dei vari tipi di incarico (e ribadendo, comunque, l'appartenenza della materia alla giurisdizione dell'a.g.o.).

4. Andrebbe garantita una ragionevole durata – minima e massima - degli incarichi, diversificandone il carattere di temporaneità in relazione ai differenti livelli di responsabilità ed alla differente natura dei compiti affidati (e, almeno per alcune figure, valutando anche l'ipotesi di incarichi a tempo indeterminato).
5. Dovrebbero essere introdotti criteri e limiti volti ad evitare eccessi ed abusi nell'utilizzo della possibilità (pur da valutare in termini positivi) di affidare funzioni di direzione nello Stato a dirigenti di altre amministrazioni ed a soggetti portatori di competenze ed esperienze professionali esterne.
6. Per salvaguardare fondamentali principi ricavabili dalle norme costituzionali e dalla legislazione generale sul lavoro, andrebbero escluse previsioni (come quelle brutalmente inserite nella “legge Fratini”) volte a interrompere rapporti contrattuali in corso; nello stesso senso, andrebbero respinte ipotesi di allargamento (ad una parte consistente, o addirittura alla totalità degli incarichi) o di rafforzamento del potere di intervento sugli incarichi in atto, da limitare correttamente soltanto a poche figure di vertice, in occasione dei mutamenti delle compagini governative, ovvero (seppure *una tantum*) del sopravvenire di nuove disposizioni normative.
7. Quanto alle modalità di valutazione delle prestazioni dirigenziali ed alla connessa disciplina della responsabilità dirigenziale, si renderebbe opportuna una formulazione diversa e più chiara delle disposizioni dell'art.21 del d.lgs. 165/2001, sia rispetto alla versione originaria, sia rispetto a quella risultante dalle modifiche apportate nel 2002, che risultano entrambe poco perspicue (specie per ciò che attiene all'articolazione delle misure sanzionatorie).
8. Si dovrebbero, inoltre, migliorare ed arricchire le norme intese a favorire – ai fini della crescita e della incentivazione della qualità professionale e della motivazione del personale in questione – l'inserimento nella dirigenza di elementi culturalmente e professionalmente qualificati, e la mobilità “orizzontale” e “verticale”, in entrata ed in uscita, dei dirigenti nell'ambito delle amministrazioni statali e rispetto ad altre amministrazioni ed organizzazioni pubbliche: in proposito, non solo andrebbero ripristinate le previsioni relative alla rotazione negli incarichi ed al ruolo unico della dirigenza statale, ma andrebbe agevolata l'opportunità per soggetti giovani e preparati di accedere ad incarichi di elevato livello e responsabilità (pur evitando situazioni di “intasamento” della prima fascia), e andrebbero in generale estese le possibilità di accesso per via concorsuale alla dirigenza di soggetti provenienti dal mondo del lavoro pubblico e privato, o che abbiano maturato significative esperienze in organizzazioni internazionali; nella medesima direzione, è auspicabile anche una coerente applicazione delle disposizioni (inserite nella legge 145/2002, ma già oggetto di proposte di legge presentate dal centro-sinistra sia nella precedente che nell'attuale legislatura) dirette a favorire lo scambio di esperienze amministrative e l'interazione fra pubblico e privato per i dirigenti delle pubbliche amministrazioni.