

LA RIFORMA DELLA DIRIGENZA PUBBLICA NELLA PROPOSTA DEL MINISTRO BRUNETTA: LUCI ED OMBRE

di Alberto Stancanelli
05 giugno 2009

Dalla legge delega n. 15 del 4 marzo 2009 emergono l'impegno e le buone intenzioni del Ministro Brunetta nel completare il processo di riforma della dirigenza pubblica avviato negli ultimi anni. In primo luogo, la legge n.15/2009 sostiene la necessità di rafforzare la distinzione tra politica e amministrazione anche mediante la disciplina sulla trasparenza nel conferimento degli incarichi dirigenziali.

In secondo luogo, la delega, in relazione ai poteri del dirigente, stabilisce che quest'ultimo individui i profili necessari allo svolgimento dell'attività istituzionale dell'amministrazione, assegnandogli l'obbligo della valutazione del personale con esplicito riferimento ad adeguati livelli di produttività e di merito, per una maggiore efficienza finalizzata al miglioramento dei servizi verso la collettività, prevedendo, a tal fine strumenti, anche organizzativi, per la valutazione delle risorse umane. La terza buona intenzione della legge n.15/2009 in materia di dirigenza è la responsabilità dirigenziale sul mancato avvio dei procedimenti disciplinari e sull'omessa vigilanza rispetto alla produttività del personale. Si tratta di un punto dolente del passato. Troppo spesso si è assistito, infatti, specie in alcune realtà locali, a sentenze di condanna passate in giudicato alle quali l'amministrazione non ha dato alcun seguito disciplinare. Infine, la legge n.15/2009 disciplina il trattamento accessorio dei dirigenti legato effettivamente ai risultati raggiunti.

Ma nel testo del decreto delegato, approvato in fase preliminare dal Consiglio dei Ministri, manca, invece, il rafforzamento del principio di distinzione tra politica e amministrazione. Con il nuovo art. 19 è disciplinata la procedura di interpello per il conferimento dell'incarico dirigenziale, che va visto come elemento di forte trasparenza, ma si prevede anche la possibilità per l'amministrazione, che non intenda confermare alla scadenza un dirigente nell'incarico ricoperto, di comunicargli questa intenzione con facoltà di spostarlo ad un incarico equivalente, anche se ha avuto una valutazione positiva. Questa discrezionalità da parte della politica, seppur motivata e a seguito di idonea comunicazione, mina fortemente il principio di distinzione tra politica ed amministrazione (non si può escludere, in situazioni poco virtuose, che se il dirigente non vorrà essere spostato al termine dell'incarico dovrà assecondare la politica o raggiungere compromessi). O ancora: perché non abrogare la norma che prevede l'annullamento per motivi di legittimità degli atti dirigenziali da parte del ministro, retaggio di un sistema gerarchico?

Nella bozza del decreto vi sono anche elementi molto interessanti sul sistema di valutazione dei dirigenti, ma nella riforma Brunetta questo sistema funziona bene solo a valle. Infatti, se occorre, da un lato, rafforzare lo strumento della valutazione, come è correttamente previsto nella riforma, è altrettanto vero che è fondamentale puntare sull'indirizzo strategico per fornire obiettivi e direttive veramente in linea con quelle che sono le scelte che la politica legittimamente compie per il raggiungimento di un obiettivo di governo.

L'individuazione dell'obiettivo strategico è fondamentale, anche il migliore strumento di valutazione funziona male se l'obiettivo è inadeguato alla missione. Al tempo stesso non si può pensare al dirigente come ad un arbitro-gendarme che vigila e controlla se il dipendente è presente o no in ufficio. Fornire al dirigente uno strumento di vigilanza concreto verso i dipendenti è giusto, ma non basta, occorre individuare sia gli obiettivi comuni all'interno dell'ufficio (concetto di squadra) e l'organizzazione del lavoro, sia, a livello più generale, gli obiettivi di organizzazione, di missione, di gestione delle risorse dell'amministrazione. Anche per quanto riguarda il conferimento di incarichi dirigenziali ad estranei vi sono delle incongruenze rispetto alla legge delega. La storia dell'ingresso di estranei nelle pubbliche amministrazioni risale al d.lgs. 80/98: quella era una norma che aveva (e dovrebbe avere) l'obiettivo di attivare un meccanismo virtuoso di osmosi tra pubblico e privato, una norma che cercava di inserire, entro un limite ristretto, specifiche professionalità, ad alto valore aggiunto, mutate dal settore privato. L'applicazione, qualunque sia stata la maggioranza di governo (per questi fini non è mai stata rilevante), ha avuto, spesso, altre finalità. Oggi, è vero, si assiste con la riforma ad un modesto rafforzamento dei requisiti richiesti e si interviene anche sulle percentuali; ma criticabile è il richiamo, contenuto nell'art. 46 della proposta, alla possibilità per gli esterni di partecipare al concorso per la prima fascia. L'idea del concorso è intelligente, non più il passaggio automatico tra la 2a e la 1a fascia, ma ora anche gli esterni possono partecipare al concorso (addirittura per la 1a fascia!): ciò significa una mortificazione delle professionalità dirigenziali dell'amministrazione mentre, invece, dovrebbe essere previsto uno sviluppo professionale dei funzionari pubblici, senza contare che ciò potrebbe condurre, con una benevola interpretazione, alla stabilizzazione degli attuali incaricati ex art. 19, comma 6. Sarebbe stato interessante, nell'attuale riforma, pensare a qualche sistema di valutazione dei curricula da parte di un organismo esterno come potrebbe essere la prevista Commissione di valutazione, in grado di valutare, se non per la 2a fascia

almeno per la 1a, se un soggetto abbia i requisiti per accedere a tempo determinato ad un incarico dirigenziale dall'esterno. C'è da augurarsi che alcuni punti critici siano corretti in fase di approvazione definitiva del decreto delegato per ricondurlo nell'ambito dei buoni principi contenuti nella legge delega. Se così non fosse si sarebbe veramente persa un'occasione.