

Note critiche sul d.d.l. 1696 in materia di dirigenza statale

Il d.d.l. n. 1696 di riordino della dirigenza presenta alcuni aspetti estremamente critici, non solo per l'intento di rimettere in discussione l'impianto complessivo delle riforme realizzate negli anni '90, ma anche per le forti incongruenze che deriverebbero da un'eventuale approvazione delle disposizioni proposte.

Il ritorno alla
pubblicizzazione
del rapporto

Da un punto di vista generale si deve registrare il chiaro intento di ridurre l'area dell'autonomia contrattuale a favore di una "ri-pubblicizzazione" della materia. Occorre sottolineare come questa impostazione di fondo appaia suscettibile di esiti, in ordine a diversi aspetti del regime giuridico del rapporto di lavoro, che al momento potrebbero apparire non coinvolti dall'iniziativa in esame, primo fra tutti quello della giurisdizione.

All'estensione considerevole dell'oggetto dell'atto di conferimento fa da contraltare la riduzione del peso della fonte negoziale, relegata alla sola definizione del trattamento economico. In particolare, l'art. 1, comma 1, lett. i) del d.d.l., mostra la volontà di ridefinire il **rapporto tra le fonti** che regolano il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni:

*Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non
derogabili dai contratti o accordi collettivi*

Dal contratto
all'accordo

A ciò si aggiungono le perplessità che potrebbero sorgere dall'uso del termine "accordo", che potrebbe favorire diverse letture sulla natura dell'atto: infatti, pur conservando una caratterizzazione indubbiamente negoziale (anzitutto alla luce dell'art.1321 c.c.), detta espressione, anche alla luce dell'art.11, della l. 241/1990, potrebbe essere riferita alla articolata categoria degli accordi di diritto pubblico, sulla cui natura negoziale o mista non si è raggiunta un'interpretazione univoca.

In ogni caso, l'intento di ri-estendere la dimensione pubblicistica del rapporto di lavoro dei dirigenti risulta in evidente contrasto con la pretesa intenzione di avvicinare ulteriormente il mondo del *management* privato e quello della dirigenza pubblica.

Tra le finalità di questa riforma in senso autoritativo è stata indicata anche la valorizzazione della dirigenza (come dichiarato di recente anche dal Ministro della funzione pubblica e dal Segretario generale della P.d.C.). A tale proposito si deve

Lo status della
dirigenza

rilevare come l'intera storia della dirigenza pubblica, sviluppatasi nel quadro della regolazione unilaterale del rapporto di lavoro, smentisca ogni velleità di riconoscere uno *status* prestigioso ai vertici burocratici attraverso la pubblicizzazione del sistema. Semmai l'autorevolezza di un *management* pubblico moderno va ricollegata alla possibilità di esercitare poteri gestionali e di direzione effettivi, al riconoscimento di una autonoma sfera di intervento; invece un ritorno al passato costituirebbe un grave errore strategico per la dirigenza, che non potrebbe comunque fare riferimento ad un sistema di garanzie ormai superato, mentre si profila una notevole estensione dei poteri discrezionali nell'organizzazione delle risorse dirigenziali.

Il conferimento
degli incarichi

A quest'ultimo proposito merita approfondire la disciplina del **conferimento degli incarichi**: l'art. 1, comma 1, prevede l'eliminazione di due principi cardine sui quali si era inteso fondare la funzione dirigenziale: la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e la rotazione degli incarichi. La valutazione delle prestazioni rappresenta attualmente il processo fondamentale su cui innestare il dispositivo di conferma, modifica o revoca dell'incarico. Al contrario, il d.d.l. in discussione ricollega l'attribuzione degli incarichi alla relazione tra attitudini/capacità professionali del dirigente e caratteristiche degli obiettivi da attribuire:

Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura ed alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente

L'aumento del
livello di
discrezionalità
...

Il riferimento generico ad attitudini e capacità professionali, svincolato dalla misurazione dei risultati raggiunti, non garantisce un processo di valutazione ancorabile a fattori oggettivi, e pertanto aumenta la componente discrezionale delle decisioni adottate. In altri termini, solamente con un sistema di valutazione dei risultati raggiunti si sostanzia di contenuti l'analisi delle capacità professionali, altrimenti di difficile ponderazione.

Pertanto, mentre si elimina la valutazione dei risultati conseguiti dal novero dei criteri generali di cui tenere conto con riferimento al personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la valutazione delle esperienze acquisite è invece confermata per il personale a tempo determinato (art. 1, comma 1, lett. g), generando un'inspiegabile incongruenza.

... contraddice la
"Direttiva
Berlusconi"

Tutto ciò, inoltre, appare in palese contraddizione con quanto affermato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001, nella quale si stabilisce che «*la nuova Legislatura pertanto deve assicurare la piena attivazione di tutti gli interventi necessari a garantire il funzionamento di un nuovo modello di amministrazione caratterizzato da: responsabilizzazione della dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa e della gestione, sulla base di criteri di misurazione quanto più possibile oggettivi e verificabili*», e ancora che la valutazione dei dirigenti opera attraverso la «*misurazione dei soli risultati o anche delle prestazioni e delle competenze organizzative*».

La direttiva citata, in particolare, testimonia l'esigenza di precisare le caratteristiche del processo di valutazione (ruoli e tempi, parametri e indicatori, tipologia delle conseguenze sul piano retributivo e del mantenimento dell'incarico), mentre l'art. 2 del d.d.l. si muove nella direzione opposta, poiché sfuma ulteriormente, ancor più di quanto non faccia l'attuale art. 21 del d.lgs. 165/2001, il nesso esistente tra mancato raggiungimento degli obiettivi e ipotesi di revoca dall'incarico e recesso dal rapporto di lavoro, laddove si stabilisce che:

In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione del ruolo unico di cui all'articolo 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

La rotazione
degli incarichi

Appare evidente che le norme in oggetto contraddicono le logiche gestionali aziendali più volte evocate dal governo in materia di funzionamento dell'amministrazione, per quanto riguarda il sistema di valutazione dei dirigenti, ma anche con riferimento all'eliminazione del criterio della rotazione degli incarichi. Tale criterio, al contrario, rappresenta tipicamente una garanzia di flessibilità e di sviluppo professionale per il singolo dirigente nell'ambito di contesti organizzativi complessi. Ciò vale a maggior ragione con riferimento all'amministrazione italiana, impegnata in un percorso di innovazione che non può fare leva su un *management* composto di profili professionali statici, segmentati e difficilmente intercambiabili. Questa osservazione acquista maggiore significato a fronte dell'intento (per ora solo accennato, ma già presente in diversi emendamenti al d.d.l. 1696) di ritorno ai "ruoli ministeriali".

Sempre in riferimento alla declassazione dei sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali si segnala il comma 6 della art. 1 del d.d.l., che stabilisce

Decadenza degli
incarichi di
prima fascia ...

... e incarichi di
studio

l'immediata cessazione di tutti gli incarichi di prima fascia a seguito dell'entrata in vigore della legge. L'irragionevolezza di una generalizzata decadenza degli incarichi è riscontrabile non solo in punto di diritto, ma anche in chiave organizzativa: ai dirigenti di prima fascia per i quali «*non sia possibile, per carenza di disponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali*» attribuire un incarico di livello retributivo equivalente (sulla base di quale valutazione viene misurata questa inidoneità?), si riservano incarichi di studio «*con il mantenimento del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno*». In questo modo non si specifica cosa accade alla scadenza dell'incarico di studio, determinandosi un vuoto normativo. Una simile statuizione dequalifica inoltre fortemente l'attività di studio, a cui risulta possibile destinare qualsiasi dirigente, lasciandosi intendere indirettamente che per il suo svolgimento non sono necessarie specifiche qualità professionali. Eppure, se proprio le capacità professionali risultano discriminanti ai fini dell'assegnazione di incarichi di direzione, non possono al contempo non essere determinanti anche per l'attribuzioni di attività di studio, che per loro stessa natura richiedono alta specializzazione. Tutto ciò sempre che la norma non intenda predisporre un meccanismo di "accantonamento" dei dirigenti poco graditi, sulla base di una valutazione tutt'altro che professionale, in quanto riconducibile a criteri di natura politica.

La soluzione prospettata dal d.d.l. comporta inoltre dei costi in termini organizzativi, laddove dispone, all'ultimo verso dell'art. 1, che la spesa per gli incarichi di studio è compensata «*rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario, tenendo conto prioritariamente dei posti vacanti presso l'amministrazione che conferisce l'incarico*». Ciò sembrerebbe quasi significare che andrebbero tenuti scoperti posti di funzione dirigenziale (con ovvie conseguenze negative sul piano gestionale) pur di poter "confinare" un dirigente ad un incarico di studio. Con l'ulteriore possibilità, organizzativamente perversa, di costringere a tenere vacanti dei posti di funzione dirigenziale un'amministrazione diversa da quella che ha attribuito incarichi di studio, qualora in quest'ultima non esistessero posizioni vacanti.

La vicedirigenza

Infine, la previsione di una possibile area della **vicedirigenza** (art 3, comma 3) collide con qualsiasi moderna logica organizzativa che indirizza verso organizzazioni "piatte", flessibili e non gerarchizzate. Inoltre, l'applicazione *de jure* delle norme sulla vicedirigenza alle posizioni C2 e C3 che dispongono del titolo di

laurea non genera reali benefici, posto che l'ordinamento attuale rende già possibile un'adeguata valorizzazione delle qualifiche professionali più elevate (C2 e C3), e lascia all'autonoma scelta gestionale del dirigente la facoltà di delegare una parte delle funzioni di direzione. La logica sottesa al testo di riforma, invece, prospettando un'estensione automatica di *status* secondo requisiti esclusivamente formali, risulta piuttosto legata ad una concezione clientelare dell'impiego pubblico.

Marco Piredda
Andrea Tardiola
25.11.2001