

MASSIMO PALLINI

Ordinario di diritto del lavoro

Università degli studi di Milano

Osservazioni sul DDL 1122/2019 presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione (BONGIORNO) concernente “Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione”

Gli aspetti più rilevanti del DDL vertono su due problemi cruciali della organizzazione della PA che sono largamente interconnessi: a) la disciplina della dirigenza; b) la disciplina della valutazione della performance individuale e collettiva.

a) la disciplina della dirigenza

Come noto la disciplina della dirigenza della PA si misura sin dalla prima contrattualizzazione con l'annoso problema di combinare il fondamentale principio di separazione tra politica e amministrazione, assicurando alla dirigenza indipendenza dal potere politico nel gestire la macchina amministrativa e nel governare delle risorse umane, e la strumentalità dell'agire della dirigenza (anche quella di natura non squisitamente fiduciaria) per perseguire gli obiettivi “politici” che l'organo politico investito dal mandato elettorale si prefigge.

I modelli organizzativi che si contrappongono possono ravvisarsi, da un estremo, in quello statunitense, in cui è diffusamente applicato lo spoils system agli incarichi dirigenziali, così che gli stessi contratti di lavoro si caratterizzano per lo stretto rapporto fiduciario con l'organo politico al cui mandato sono legati indissolubilmente sia per il sorgere che per l'estinguersi, e, all'estremo opposto, nel sistema francese, in cui la dirigenza pubblica statale costituisce un corpo istituzionale che gode di elevata autonomia dal potere politico che può autonomamente attribuire e confermare gli incarichi dirigenziali solo per la dirigenza apicale di diretta collaborazione con l'organo di vertice della PA, altrimenti vi è continuità nella copertura degli incarichi e la loro attribuzione avviene mediante procedimenti “concorsuali” di valutazione comparativa operata da Commissione tecniche. Il modello italiano è un ibrido di assoluta specialità, in cui gli incarichi hanno natura strutturalmente temporanea ma insistono su un rapporto di lavoro dirigenziale che ha assistito da una elevata garanzia di stabilità e continuità, trovando applicazione ai dirigenti pubblici la tutela reale avverso il licenziamento e essendo di fatto inutilizzata la possibilità di porre in disponibilità il dirigente che non sia destinatario di incarichi. L'esperienza ci ha insegnato che è quantomai complesso in questo sistema definire il giusto dosaggio tra garanzie di indipendenza ed imparzialità dal potere politico e, al contempo, garantire a quest'ultimo di potere contare su una azione della dirigenza efficace ed efficiente per conseguire i “risultati” promessi agli elettori.

Al riguardo **l'art. 4 del DDL** prevede una ampia delega per il riordino della disciplina della dirigenza.

Quanto alla **disciplina dell'accesso la lett. b).1** prevede *“lo svolgimento di concorsi pubblici esclusivamente da parte della Scuola nazionale dell'Amministrazione”*, intendendo così porre fine all'alternativa dei concorsi per la dirigenza indetti dalle singole amministrazioni nella percentuale massima del 50% dei posti da ricoprire (ex art. 28 d.lgs. n. 165/2001). Questo rafforzerebbe lo “spirito di corpo” della dirigenza e contribuirebbe a valutazioni più selettive ed imparziali operate da Commissioni di esperti e in base alla comparazione di un numero di candidati necessariamente più ampio. Al riguardo sarebbe però opportuno mantenere l'accesso mediante corso-concorso e non già soltanto a mezzo di concorso che non implica alcuna necessaria attività formativa e di ulteriore verifica “sul campo” delle competenze e attitudini dei candidati.

Eguale è condivisibile la scelta che si rinviene alla **lett. b).3 di rimettere alla SNA lo svolgimento dei concorsi per i dirigenti di seconda fascia** (anche dei ruoli di altre amministrazioni) per l'accesso alla prima, che invece è oggi rimesso dall'art. 28-bis del D.Lgs. n. 165/2001 alle singole amministrazioni. Criticabile è invece sia la scelta di rimettere a quest'ultima la determinazione della percentuale dei posti di prima fascia da ricoprire per questa via concorsuale dettando solo una misura massima (50%) ma non una minima, sia la scelta di ammettere dirigenti senza un minimo requisito di anzianità di servizio; mi sembrerebbe opportuno mantenere l'attuale requisito di 5 anni di anzianità come dirigente di seconda fascia.

Quanto alla **disciplina degli incarichi dirigenziali lett. c)** non si può mandare ancora perduta l'occasione di chiarire la natura di questa scelta della PA, se trattasi di una scelta organizzativa “libera”, previa verifica dei requisiti professionali indispensabili per quella posizione dirigenziale, o se invece si tratti di una procedura di comparazione (indipendentemente se di natura negoziale o amministrativa) sulla base di criteri oggettivi, ed in quest'ultimo caso necessariamente sindacabile in sede giudiziaria. Dai criteri indicati al punto 1 della lett. c) (*“rispetto dei principi di trasparenza, di rotazione, di parità di genere e di valorizzazione del merito, favorendo lo scambio di esperienze e la crescita professionale del dirigente”*), non è chiara la direttiva che si vuole impartire al legislatore delegato al riguardo. Sarebbe consigliabile distinguere tra incarichi di prima e di seconda fascia prevedendo oneri di adeguata diffusione e pubblicità per tutti, ma limitando una procedura propriamente comparativa soltanto per il conferimento degli incarichi di seconda fascia. Non ritengo che una tale distinzione sarebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di compatibilità della disciplina di conferimento degli incarichi dirigenziali con gli artt. 3 e 97 Cost.

Suscita egualmente delle perplessità la previsione di un tetto massimo del 30% degli **incarichi che possono essere conferiti a dirigenti di altre PA**, sebbene più elevata della percentuale ora prevista dall'art. 2, co. 8-ter, del D.L. 101/2013 (15% incarichi di prima fascia, 10% di seconda fascia). Togliendo e elevando significativamente tale limite si creerebbe un vero “mercato” per i dirigenti pubblici, tanto più che lo stesso DDL rafforza le loro chance di ottenere un incarico prevedendo che il conferimento di incarichi a soggetti esterni alla dirigenza pubblica possa avvenire solo *“nel rispetto del principio dell'adeguata valorizzazione delle professionalità interne e della conferibilità degli incarichi soltanto laddove non sia possibile rinvenire le occorrenti competenze all'interno dell'amministrazione”* (punto 7).

Pienamente condivisibile è la previsione del DDL di attribuire al dirigente un “diritto” alla **conferma dell'incarico** quantomeno per una volta, senza rinnovare la procedura di conferimento,

in virtù del “*livello significativo dei risultati conseguiti dall’interessato nell’espletamento dell’incarico*” (lett. c.3.3).

Alla lett. e) della art. 4 si incorre in una certa confusione tra **responsabilità dirigenziale e disciplinare**, che possono sì essere concorrenti, ma sono distinte. Sarebbe opportuno chiarire che la prima richiede sempre la imputabilità di una colpa o negligenza, mentre la seconda ha carattere oggettivo legato al raggiungimento dei risultati.

b) disciplina della valutazione della performance.

Il DDL doverosamente impartisce delle direttive al legislatore delegato anche su questo tema cruciale per l’efficienza delle PA.

Come è stato sarcasticamente scritto da un mio collega (Lo Faro 2019) “valutare stanca”. Considerate le poche risorse a disposizione e la complessità di una valutazione capillare sulla base di criteri oggettivi e comparati è bene privilegiare una valutazione e premialità collettiva, di “team”, così da evitare anche le conflittualità e rivalità che si stanno registrando negli uffici pubblici ed invece sostenere la cooperazione e solidarietà.

Cosa diversa è la valutazione della performance della dirigenza che deve essere operata in modo individuale, in particolare per quella di prima fascia, attribuendo agli esiti assoluta rilevanza per l’attribuzione della retribuzione di risultato e per il conferimento degli incarichi e la progressione di fascia.

Al riguardo va accolta con favore il ritorno alla istituzione di un “**Sistema nazionale di valutazione della performance**” (art. 3.2), mentre non garantisce la imparzialità e le elevata specializzazione la scelta di attribuirne gestione ed implementazione non già ad una Authority (come nella abortita stagione del CIVIT) ma al “*Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri*”, rischiando così una commistione tra “controllore” e “controllati”.

Mi sembra però insufficiente che tale Sistema abbia solo funzioni di supporto tecnico “... *nel processo di elaborazione degli obiettivi dell’amministrazione e di quelli assegnati al personale dirigenziale anche, in relazione alla verifica della loro effettiva qualità, coerenza e significatività ... nella fase di accertamento del conseguimento degli obiettivi di performance organizzativa e individuale del personale dirigenziale*”. Sarebbe invece necessario attribuirgli un potere di validazione di tutti questi aspetti o, se impraticabile dal punto di vista gestionale, rimettere **all’OIV** questo potere di validazione in conformità delle direttive del Sistema nazionale. Per questi ultimi sebbene si preveda la delega alla “*revisione, alla luce dei principi di cui al presente articolo, della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione, anche prevedendo l’adeguamento dell’organizzazione delle attuali strutture tecniche permanenti*” (punto 9) rimane indeterminata la delega sulla loro composizione e soprattutto sulle loro modalità di nomina.

