

Legge “Brunetta”: il disegno della dirigenza¹

Gianfranco D'Alessio

1. L'insieme delle disposizioni riguardanti la dirigenza sicuramente non costituisce una delle parti più innovative nell'ambito della legge delega sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico votata definitivamente dal Senato il 25 febbraio 2009. Tra l'altro, il lavoro svolto in proposito in sede parlamentare non è stato particolarmente incisivo: nel testo approvato si registrano, è vero, diverse modifiche rispetto a quello presentato dal Governo; ma tali modifiche, certamente meritevoli di segnalazione e di attenzione (anche se in diversi casi, come si cercherà di dire, lungi dal migliorare la versione iniziale, esse presentano addirittura un carattere peggiorativo), non sembrano aver cambiato il segno ed il senso di una normativa che, pur non essendo priva di elementi positivi e di spunti innovativi, nel suo insieme risulta ampiamente inadeguata rispetto alla definizione di un progetto compiuto e coerente di riordino della disciplina legislativa della dirigenza pubblica, sul versante strutturale e su quello funzionale. In effetti, non solo le soluzioni indicate nel provvedimento appaiono solo in parte convincenti, ma in esso possono rilevarsi diverse lacune, in quanto si eludono o si affrontano in termini riduttivi o parziali alcuni dei temi più rilevanti fra quelli che dovrebbero caratterizzare una organica operazione di revisione del quadro delle regole sui dirigenti pubblici, sul versante strutturale e su quello funzionale.

2. Prima di entrare nel merito di quanto previsto dall'art. 6 – che contiene, appunto, i principi e criteri di delega in tema di dirigenza – va segnalato un elemento di novità importante che connota il testo dell'art. 3, comma 1, quale emerso dall'esame delle Camere, rispetto a quello dell'originaria proposta governativa: nel definire l'assetto delle fonti in tema di lavoro pubblico, si precisa che occorre *“assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva”*, mentre nella versione iniziale si parlava solo di ripartizione fra legge e contrattazione collettiva. E' stato, in tal modo, ripristinato il riferimento alla potestà organizzativa e gestionale di tipo “datoriale” dei dirigenti, già sancita dall'art. 5, comma 2, del d. lgs. 165/2001, che funge da naturale e necessario snodo e raccordo fra l'area regolata dalle fonti normative e quella coperta dalla fonte contrattuale, ed al tempo stesso presidia la dimensione attuativa di quanto disciplinato da tali fonti.

¹ Testo rivisto ed aggiornato della relazione, di prossima pubblicazione, presentata al Convegno *“Lavoro pubblico. Ritorno al passato? A proposito della delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla contrattazione”*, organizzato dalla CGIL (Roma, 16 febbraio 2009).

Sarebbe stato, però, opportuno affiancare a tale previsione una disposizione diretta a precisare che in tema di organizzazione degli uffici e di gestione delle relazioni di lavoro – nell’ambito delle scelte definite in sede legislativa o attraverso atti organizzativi di carattere generale, e fatte salve le forme di partecipazione sindacale riconosciute contrattualmente (tenendo conto di quanto previsto dall’art. 9 del d. lgs. 165/2001) – il potere decisionale e le relative responsabilità stanno e restano in ultima istanza in capo ai dirigenti. In tal modo, si sarebbe garantito e rinforzato il ruolo fondamentale dei dirigenti titolari degli uffici nell’assunzione delle determinazioni organizzative, così come di quelle riguardanti la gestione delle risorse umane ad essi assegnate: ovviamente, è non solo auspicabile, ma fisiologico che i dirigenti, nella loro veste di “datori di lavoro”, informino e ricerchino il consenso dei dipendenti e di chi li rappresenta rispetto alle scelte che essi intendono adottare (specie quando queste si riflettono sulle forme e sui modi di svolgimento delle prestazioni lavorative); ma è altrettanto evidente e indiscutibile - anche in relazione a tutto il sistema delle responsabilità per l’andamento e i risultati dell’azione amministrativa - che la decisione finale debba rimanere, comunque, in capo a coloro a quali è demandata la funzione di direzione.

3. Un altro elemento da considerare in termini problematici, al di fuori delle indicazioni contenute nell’articolo della legge delega specificamente dedicato alla dirigenza, è quello riguardante l’art. 4, comma 2, lettera e), n. 1, dove si stabilisce l’*“estensione ... a tutto il personale dipendente”* dell’attività valutativa degli organismi che svolgono funzioni di controllo nelle amministrazioni pubbliche: questa previsione appare in contraddizione con la piena autonomia e responsabilità dei dirigenti per la *“valutazione del personale e conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività”* proclamata dall’art. 6, comma 2, lettera a), n. 2, e più in generale con la forte responsabilizzazione degli stessi dirigenti in ordine alla verifica della produttività delle risorse umane assegnate ai loro uffici e dei comportamenti tenuti dai dipendenti, affermata da diverse altre disposizioni dell’art. 6 (oltre che dell’art. 5, quanto agli eventuali riflessi premiali).

Nel corso dell’esame da parte della Camera si è, forse, ritenuto di risolvere tale antinomia introducendo nella medesima lettera e) dell’art. 4, comma 2, un nuovo n. 5, che indica fra i criteri per il riordino delle funzioni degli organi di controllo interno quello della *“assicurazione della piena autonomia della valutazione, svolta dal dirigente nell’esercizio delle proprie funzioni e responsabilità”*: ma tale indicazione, se in sede di decretazione legislativa attuativa non si adotterà una interpretazione logico-sistematica e non meramente letterale di questa parte della delega, rischia addirittura di ribadire e rafforzare – portandola dentro lo stesso articolo e lo stesso comma - la contraddizione segnalata.

4. L’art. 6 affronta diverse fra le questioni di maggiore rilievo che interessano la tematica dirigenziale, prospettando per tali questioni soluzioni che in parte possono essere considerate adeguate e condivisibili, mentre per altri aspetti, tutt’altro che secondari, appaiono insoddisfacenti sotto il profilo sostanziale e/o per quanto attiene alla formulazione delle disposizioni normative. Ma, al di là di questo, va osservato come il disegno legislativo, che viene presentato come un intervento di riforma generale, in realtà risulti largamente incompleto e disorganico, in quanto

non si occupa di altri profili controversi, ed ampiamente dibattuti, della regolazione della dirigenza, che avrebbero richiesto e richiederebbero risposte innovative da parte del legislatore.

Va, poi, notato che la normativa in questione riguarda essenzialmente la dirigenza statale (v. i richiami agli artt. 14, 19 e 22 del d.lgs. 165/2001), e non gli altri tipi di dirigenza, anche se alcune disposizioni di principio sembrano volersi riferire alla dirigenza pubblica generalmente intesa.

5. In primo luogo, si rende opportuna una riflessione sul significato e sul valore di quanto stabilito nel comma 1 dell'art. 6, soprattutto in ragione di una enunciazione piuttosto infelice ed oscura della seconda parte di tale disposizione, adottata dal Senato in prima lettura e poi, in parte, corretta dalla Camera.

La prima parte della proposizione, in effetti, enumera una serie di finalità, che coincidono in pratica con l'oggetto e gli obiettivi complessivi della legge, sulle quali è difficile non consentire, ma che appaiono del tutto generiche: non ne risultano criteri precisi e cogenti per l'attuazione della delega in relazione agli istituti concernenti la dirigenza; inoltre, alcuni passaggi del testo non risultano del tutto chiari in ordine al loro oggetto ed ai loro destinatari (ad esempio, non si capisce se il riferimento all'utilizzazione anche dei “... *criteri di gestione e di valutazione del settore privato al fine di realizzare adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico e di favorire il riconoscimento di meriti e demeriti*”, riguardi i modi e le finalità dell'esercizio dei poteri dirigenziali oppure i comportamenti da tenersi da parte dall'amministrazione nei confronti dei dirigenti).

Invece, la seconda parte della disposizione, introdotta in occasione del primo esame a Palazzo Madama, ha dato luogo, come detto, a notevoli incertezze e forti perplessità in ordine al suo significato ed all'obiettivo che ci si proponeva di conseguire: in essa si affermava l'esigenza di una “*ridefinizione dell'ambito di applicazione delle norme in materia di indirizzo politico-amministrativo relative all'assegnazione degli incarichi dirigenziali, di cui agli articoli 14 e 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo*”. Da un lato si è osservato che in questo testo si affrontavano insieme, ed in modo confuso, due diverse questioni (la definizione del rapporto tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestionali dei dirigenti e la disciplina degli incarichi dirigenziali), dall'altro si è rilevato come fosse arduo comprenderne la *ratio*, in quanto se ne potevano dare due letture addirittura opposte: l'una nel senso del consolidamento dell'autonomia dirigenziale, l'altra (prevalente) nel senso della riduzione di questa in favore di un maggiore condizionamento dei dirigenti – e, in particolare, di quelli preposti agli uffici più importanti - da parte dell'autorità di governo.

La Camera ha, poi, opportunamente provveduto a modificare questa previsione, sostituendo l'ambiguo e incongruo riferimento alla rideterminazione dell'ambito applicativo delle norme in materia di indirizzo politico-amministrativo relative all'attribuzione degli incarichi ai dirigenti con una proposizione che richiede al legislatore delegato di “*rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione*”.

amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia”: il dubbio interpretativo suscitato dal modo in cui era redatta la precedente versione, quindi, è stato positivamente risolto riconfermando e, anzi, chiedendo al legislatore delegato di rafforzare ulteriormente, in prospettiva, la netta distinzione di ruoli fra i soggetti titolari del potere di indirizzo politico-amministrativo e quelli preposti allo svolgimento dell’attività amministrativa.

6. Rimane, anche nell’ultima versione del testo dell’art. 6, comma 1, il richiamo all’esigenza di regolare la relazione fra organi di governo e dirigenti “apicali” delle amministrazioni in modo tale da consentire una compiuta attuazione amministrativa dell’indirizzo politico: esigenza tanto più rilevante nel contesto di una proposizione normativa nella quale, come appena detto, viene ora riaffermato con nettezza il principio di distinzione fra politica e amministrazione.

Forse, però, sarebbe stato necessario affrontare il problema, così complesso e delicato, del rapporto fra decisore politico e soggetti responsabili (al massimo livello) dell’attività e della gestione amministrativa anche, se non principalmente, attraverso una disarticolazione della figura dirigenziale in relazione alle posizioni ricoperte ed alle relative funzioni.

In proposito, si può notare che anche la nuova legge non opera alcuna distinzione – in ordine alla definizione dell’equilibrio da istituire fra i due momenti – a seconda della tipologia e della “qualità” degli uffici assegnati e dei compiti affidati ai dirigenti: né, del resto, tale distinzione è rilevabile nella normativa finora vigente. In realtà (e qui sta una dei primi “vuoti” rilevabili nella legge delega), sarebbe stato necessario porre in modo esplicito il tema della differenza - che esiste nei fatti, e che andrebbe riconosciuta e regolata dalla legge - fra la dirigenza fisiologicamente legata da un rapporto fiduciario all’organo politico e la dirigenza incaricata di compiti di gestione e di amministrazione, naturalmente connotata da un tratto di autonomia e di imparzialità. Ciò si sarebbe potuto concretizzare nella prefigurazione di una distinta disciplina per la dirigenza “fiduciaria”: si sarebbe trattato di introdurre un principio normativo volto ad identificare, appunto, l’area della dirigenza che intrattiene una relazione di tipo fiduciario con il vertice politico e che, come tale, andrebbe sottoposta ad un regime diverso rispetto a quello della dirigenza con compiti operativi; dentro tale area della “fiduciarità”, poi, si sarebbe reso opportuno differenziare la posizione di coloro i quali sono più strettamente legati al vertice politico (dirigenti degli uffici di diretta collaborazione) e di coloro i quali sono collocati in una posizione di snodo fra politica e amministrazione (nei ministeri, i segretari generali e i capi dipartimento).

7. Il Parlamento ha apportato una modifica peggiorativa al testo iniziale del disegno di legge, eliminando nell’art. 6, comma 2, lettera a), l’aggettivo “esclusiva” che qualificava la competenza riconosciuta in capo ai dirigenti per gli ambiti individuati nei numeri 1, 2 e 3 della stessa lettera a). Va ricordato che in base all’attuale art. 4, comma 2, del d. lgs. 165/2001 i dirigenti sono responsabili, appunto, “in via esclusiva” dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Ci si può chiedere se la modifica intervenuta comporti una messa in discussione del carattere generale ed esclusivo della potestà dei dirigenti, in ordine ad aspetti assai rilevanti della gestione delle risorse umane, incrinando la netta distinzione fra

politica e amministrazione. Se così non fosse (come sarebbe confermato dall'ultima formulazione dell'art. 6, comma 1, sulla quale ci si è sopra soffermati), allora si tratterebbe di capire perché si è deciso di intervenire sulla versione originaria della norma.

Per quanto attiene agli ambiti di competenza dirigenziale indicati nei richiamati numeri 1, 2 e 3 dell'art. 6, comma 2, lett. a), si rileva che essi non hanno un carattere particolarmente innovativo, perché non sembra che vengano assegnati poteri nuovi e aggiuntivi rispetto alla situazione attuale: si tratta, in realtà, della esplicitazione e dello sviluppo di aspetti logicamente già compresi nella potestà “datoriale” dei dirigenti definita nel d. lgs. 165/2001. La specificazione, comunque, può essere utile, specie in riferimento alla funzione di valutazione del personale e riconoscimento degli incentivi di produttività di cui al n. 2 (anche se qui, come visto, andrebbe risolta la contraddizione con la disposizione dell'art. 4, comma 2, lettera e), n. 1).

8. L'art. 6, comma 2, lettera b), istituisce una particolare forma di responsabilità per il dirigente che abbia mancato di vigilare sulla effettiva produttività delle risorse umane a sua disposizione e sull'efficienza della struttura affidatagli, precisando che dall'accertamento di tale responsabilità deriverebbe il divieto di corrispondere al medesimo dirigente il trattamento economico accessorio.

La finalità della norma è comprensibile e coerente con la costruzione di una dirigenza responsabile del “buon andamento” degli uffici dei quali ha la titolarità, ma appare piuttosto vago e impreciso il concetto di “*omessa vigilanza*”: viene rimesso *in toto* ai decreti delegati il compito di individuare i casi e gli “indicatori” concreti che consentono di rilevare ed eccepire il difetto di vigilanza, e di graduare la “sanzione pecuniaria” a carico del dirigente.

Forse, però, il discorso – anche tendendo conto di indicazioni contenute in altra parte del disegno di legge – si sarebbe potuto impostare diversamente, in termini più semplici e lineari: il trattamento accessorio del dirigente (almeno, per la parte relativa alla produttività) andrebbe escluso o ridotto, ed eventualmente andrebbero attivati gli strumenti della responsabilità dirigenziale se i sistemi valutativi e di controllo rilevano difetti di produttività del personale e di efficienza degli uffici imputabili al dirigente, a prescindere dal fatto che questi siano legati o meno al corretto esercizio di poteri di vigilanza.

9. Troppe disposizioni, poi, insistono sulla responsabilità del dirigente per omesso, ritardato o inadeguato esercizio della potestà disciplinare: si tratta delle lettere c), d) ed e) dell'art. 6, e della lettera i) del successivo articolo 7. Questa ridondanza di norme, oltre a produrre una situazione confusa e potenzialmente contraddittoria, è in sé emblematica di una impostazione assai discutibile, che sembra voler indurre i dirigenti a concepire se stessi soprattutto come soggetti incaricati di “sorvegliare e punire” i dipendenti, con la garanzia (solo in questo caso, e non con riferimento ad altri ambiti di attività dirigenziale) di essere chiamati a rispondere di eventuali responsabilità nell'esercizio dei loro poteri disciplinari solo nelle ipotesi di dolo o colpa grave.

Le tre disposizioni presentano, con tutta evidenza, più di un elemento di criticità. In primo luogo, non è affatto chiaro il rapporto fra il contenuto della

lettera c) e quello della lettera e): nel primo caso si parla di decadenza del diritto al trattamento economico accessorio, nel secondo di “*sanzioni adeguate*”, ma non è facile comprendere come si distinguano le due fattispecie (ammesso che siano davvero diverse fra loro) dalle quali deriverebbero tali conseguenze in capo ai dirigenti.

Inoltre, è piuttosto vago il concetto di “*valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate*” di cui alla lettera e): chi e su quali basi giudica il tasso di “irragionevolezza” o “infondatezza” delle decisioni dirigenziali? E gli istituti individuati in queste lettere in che relazione staranno con la responsabilità dirigenziale e con quella disciplinare dei dirigenti (oltre che con la responsabilità civile, cui fa riferimento in termini limitativi la lettera d))?

A prescindere dal giudizio sulla lungimiranza - e sulla coerenza con i più moderni sviluppi delle scienze organizzative – di una concezione secondo la quale i dirigenti andrebbero valutati principalmente in rapporto al loro tasso di severità nei confronti dei dipendenti, volendo andare in questa direzione si sarebbero dovute quantomeno adottare – a maggior ragione in una legge delega - formule normative precise ed inequivocabili (l'attenzione su questo punto era stata già richiamata, evidentemente senza successo, dal Servizio Studi della Camera dei Deputati nelle sue “*Schede di lettura*” sul testo in esame).

In termini più complessivi, poi, va messa in evidenza l'assenza nel testo della legge (nonostante l'ampio dibattito critico sulla formulazione dell'attuale art. 21 del d. lgs. 165/2001) di una previsione normativa che affronti in termini organici il problema della revisione della disciplina della responsabilità dirigenziale, operando una più precisa e razionale differenziazione e graduazione delle sanzioni connesse alle diverse ipotesi ed alla diversa gravità delle responsabilità connesse al cattivo esercizio delle loro funzioni da parte dei dirigenti pubblici.

10. Un'altra, consistente e significativa lacuna riscontrabile nella legge delega riguarda la tematica dell'accesso alla dirigenza. Infatti, nell'art. 6, comma 2, lettera f) si interviene solo sul sistema di passaggio (nella dirigenza statale) dalla seconda alla prima fascia: l'idea di rendere tale passaggio selettivo, e non più automatico, può essere valutata positivamente, anche se bisognerebbe capire se e in che modo tale idea sia davvero avvalorata dal testo della disposizione (e anche se appare poco credibile e, comunque, eccessiva – per i soggetti in questione, che si suppongono già esperti e qualificati - la previsione generalizzata, nella lettera g), di un periodo di formazione all'estero, che sarebbe, invece, molto utile se riferita a coloro che acquisiscono la qualifica di dirigente).

Andrebbe, in effetti, chiarito il contenuto della previsione normativa in questione, nella quale si parla, ai fini dell'ingresso nella prima fascia, di “*ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale di posti*”: se questo, come sembra doversi intendere, vuol dire soltanto che una certa quota dei posti di prima fascia va coperta mediante concorsi pubblici aperti all'esterno, fermo restando, per il resto, il passaggio automatico “per anzianità” in prima fascia dei dirigenti di seconda fascia che abbiano ricoperto per un triennio incarichi di livello generale, si tratta di una indicazione interessante (c'è un richiamo al *fast stream* del *Civil Service* britannico), ma parziale e insufficiente, perché non si conseguirebbe, se non parzialmente, l'obiettivo di applicare anche all'accesso alla fascia più

elevata della dirigenza quel “principio di concorsualità” che connota in più punti il disegno di legge. La disposizione avrebbe dovuto essere opportunamente integrata, prevedendo che il carattere selettivo riguarda tutti i passaggi alla prima fascia, e che una parte di questi (da definire in termini percentuali) può essere oggetto di concorso pubblico.

Ma, soprattutto, va notato che nella disposizione e, in generale, nella legge *de qua* nulla si dice sulla disciplina dell'accesso alla qualifica dirigenziale (nello Stato, alla seconda fascia): nel disegno di legge originario c'era almeno un accenno (si affermava l'esigenza di “*rivedere in senso meritocratico*” tale disciplina), che è stato incomprensibilmente eliminato durante l'*iter* parlamentare. Si tratta di un tema che, invece, avrebbe meritato di essere affrontato con decisione, alla luce delle carenze della disciplina attuale.

In particolare, sarebbe stata auspicabile la valorizzazione, come “canale” ordinario di reclutamento, del corso-concorso aperto agli esterni, in modo tale da consentire un adeguato inserimento nella dirigenza di soggetti giovani e culturalmente qualificati, grazie anche ad una migliore definizione dei requisiti per la selezione (prescrivendo adeguate forme di preselezione attitudinale e riqualificando in senso rafforzativo il riferimento ai titoli attestanti la formazione universitaria).

E si sarebbe dovuta prevedere, oltre ad una migliore strutturazione (anche qui, introducendo preselezioni di tipo attitudinale), l'unificazione - nello Stato, presso la Presidenza del Consiglio e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ma individuando soluzioni analoghe anche per le altre dirigenze, a partire da quella delle autonomie territoriali (come mostra la riflessione sulla creazione di un percorso unitario per la selezione degli alti dirigenti dell'amministrazione locale in atto presso l'ANCI e l'UPI) - delle procedure concorsuali riservate agli interni, perchè quelle oggi svolte dalle singole amministrazioni sono inutilmente frammentate, ripetitive e costose (gli stessi candidati presentano domanda per ciascuno dei concorsi banditi dalle diverse amministrazioni), e danno luogo a rischi sul piano della trasparenza (per la eccessiva “vicinanza” fra valutatori e concorrenti).

11. La definizione delle modalità di attribuzione degli incarichi di funzioni dirigenziali, come è noto, costituisce l'aspetto più discusso (e più tormentato, nell'evoluzione legislativa e nella produzione giurisprudenziale) dell'intera disciplina della dirigenza pubblica: in proposito, la legge, pur contenendo affermazioni significative, appare nel complesso largamente inadeguata, per il carattere vago e poco perspicuo di alcune previsioni e per la mancata considerazione di aspetti che, invece, avrebbero meritato attenzione.

Gli elementi nei quali dovrebbe, in linea di principio, articolarsi l'intervento normativo sul punto, in linea generale, sono almeno tre: a) criteri e procedure di conferimento, conferma e revoca degli incarichi di direzione di uffici amministrativi; b) spazio e limiti dell'affidamento di detti incarichi a soggetti esterni ai ruoli; c) distinzione fra il regime di detti incarichi e quelli dei dirigenti fiduciari (uffici di diretta collaborazione e uffici “apicali”).

In parte questi elementi (almeno i primi due, mentre del terzo non vi è traccia, posto che, come accennato in precedenza, nell'intera sezione della legge delega

dedicata alla dirigenza non è affatto presa in esame la questione della peculiarità degli incarichi di tipo fiduciario) trovano riscontro nell'art. 6, comma 2, lettera h), ma in modo parziale, generico ed per alcuni aspetti non convincente.

E' sicuramente importante, e opportuno, che la prevista revisione dei criteri di affidamento, mutamento o revoca degli incarichi venga collegata ai *“principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori”*: ma da un lato sarebbe stato necessario - cosa che il testo in questione si guarda bene dal fare - affrontare in termini inequivocabili la questione, estremamente dibattuta, della natura giuridica degli atti con i quali vengono attribuiti degli incarichi (nel merito, sarebbe stata desiderabile una scelta in favore della natura contrattuale, sulla scorta del lavoro di riflessione e di elaborazione di proposte normative sviluppatosi già nel corso delle precedenti legislature, e che trova riscontro anche in progetti di legge presentati nella legislatura in corso), dall'altro i riferimenti alla trasparenza e alla pubblicità avrebbero dovuto essere meglio precisati ed articolati, e sarebbe stata utile la definizione delle linee portanti delle relative procedure di conferimento (si sarebbe dovuto, ad esempio, individuare idonee forme di pubblicità degli incarichi da assegnare, anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni dei relativi bandi, introdurre meccanismi di valutazione comparativa fra gli aspiranti, prevedere la possibilità di una previa audizione dei soggetti designati per gli incarichi di maggiore rilievo da parte delle commissioni parlamentari competenti, consentire momenti di negoziazione fra amministrazione e dirigente prescelto in ordine all'oggetto dell'incarico e agli obiettivi da conseguire).

Quanto, poi, alla parte relativa alla ipotesi di assegnazione di incarichi a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali, l'indicazione contenuta nella legge, pur costituendo un significativo passo in avanti rispetto alla disciplina in vigore, avrebbe dovuto essere integrata e resa più rigorosa nella determinazione di precisi limiti per l'utilizzazione da parte delle amministrazioni di tale possibilità, evidenziandone il carattere “eccezionale” (si sarebbe dovuta circoscrivere ai soli casi in cui si renda necessaria ai fini dell'acquisizione di specifiche competenze professionali non presenti all'interno della dirigenza di ruolo, e avrebbe dovuto esserne tendenzialmente vietata la reiterazione per la copertura degli stessi uffici), introducendo sistemi di selezione e verifica preventiva dei requisiti di affidabilità e qualità professionale dei soggetti destinatari e, comunque, escludendo l'assegnazione degli incarichi in questione non a veri esterni, ma a soggetti interni all'amministrazione privi di qualifica dirigenziale (interrompendo, così, una prassi deteriore affermata diffusamente negli scorsi anni, e successivamente legittimata dalle norme).

12. Inoltre, sarebbe stato il caso di scorporare il tema della revoca, conferma o mancata conferma degli incarichi rispetto a quello dell'attribuzione, per farne oggetto di una disposizione distinta, che raccordasse tali vicende con la valutazione: in proposito, la previsione del divieto di conferma *“in caso di mancato raggiungimento dei risultati valutati sulla base dei criteri e degli obiettivi indicati al momento del conferimento dell'incarico”* avrebbe dovuto essere completata e bilanciata con il divieto, altrettanto esplicito, per l'amministrazione di revocare

l'incarico, o negarne la conferma, a fronte di risultati pienamente raggiunti, sulla scorta di un sistema di valutazione conforme ai principi di cui all'art. 4 della medesima legge.

Questo avrebbe incentivato entrambe le parti – amministrazioni e dirigenti – a far funzionare in modo efficiente e tempestivo i meccanismi valutativi, e avrebbe indotto l'amministrazione a fissare obiettivi seri e “sfidanti”, che consentano davvero di apprezzare l'operato del dirigente nell'espletamento dell'incarico affidatogli.

13. L'art. 6, comma 2, lettera i), stabilisce l'assegnazione al Comitato dei garanti di cui all'art. 22 del d. lgs. 165/2001, oltre all'attuale compito di fornire pareri (peraltro, vincolanti) in sede di adozione dei provvedimenti conseguenti all'accertamento di ipotesi di responsabilità dirigenziale, nuove, impegnative e delicate funzioni di verifica sul rispetto dei criteri per il conferimento o la mancata conferma degli incarichi e sull'adozione ed utilizzo, a tali fini, dei sistemi di valutazione.

Grazie ad una opportuna integrazione introdotta durante l'iter legislativo, si prevede la revisione e l'ampliamento non solo delle competenze, ma anche della “struttura” del Comitato dei garanti, per renderla, evidentemente, adeguata ai nuovi compiti da svolgere: è, però, da domandarsi come questo possa realisticamente realizzarsi “*senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*”: si consideri che mentre l'attuale attività del Comitato ha un carattere discontinuo ed eventuale (essendo legata al verificarsi di situazioni “patologiche” in sede di verifica della responsabilità dei dirigenti), le nuove funzioni potrebbero richiedere un suo intervento, in via potenziale, in tutte le procedure di assegnazione e di conferma degli incarichi.

Inoltre, nel momento in cui si prefigura un consistente ampliamento del profilo e del ruolo istituzionale, ed una conseguente riconsiderazione dell'assetto strutturale del Comitato, ci si sarebbe dovuti porre il problema di definire un meccanismo “imparziale” e/o *bipartisan* (dando, ad esempio, un ruolo a commissioni parlamentari che dovrebbero pronunciarsi a maggioranza qualificata) per la nomina dei componenti.

14. Tre disposizioni della legge – quelle delle lettere l), p) e q) dell'art. 6, comma 2 - affrontano il tema del legame da istituire (o rafforzare) fra accertamento della prestazione resa dal dirigente e relativo trattamento retributivo: infatti, nella lettera l) si statuisce che, al fine di “*valorizzare le eccellenze nel raggiungimento degli obiettivi fissati*”, la misura massima del trattamento economico accessorio va attribuita “*ad un numero massimo di dirigenti nell'ambito delle singole strutture*”, sulla base dei risultati ottenuti nella valutazione disciplinata dall'art. 4; nella lettera p) si prescrive che “*la componente della retribuzione legata al risultato sia fissata per i dirigenti in una misura non inferiore al 30 per cento della retribuzione complessiva*”; infine, nella lettera q) si stabilisce il divieto, a regime (dopo un periodo transitorio), di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato se l'amministrazione di appartenenza non ha predisposto adeguati sistemi di valutazione dei risultati.

Quanto alla regola prevista dalla lettera l), è evidente che essa tende a superare l'attuale situazione di fatto, nella quale in molte realtà amministrative la retribuzione di risultato è praticamente distribuita “a pioggia” fra tutti i dirigenti, i quali ricevono in modo generalizzato e indiscriminato una uguale valutazione positiva (il che, chiaramente, segnala una disfunzione dei sistemi di controllo e valutazione): pertanto, non se ne può non apprezzare lo spirito e la finalità. Però, ancora una volta, non ci si può esimere dal segnalare limiti e carenze del testo normativo: in primo luogo, è da chiedersi se la previsione debba avere ad oggetto l'intero trattamento accessorio, o non, piuttosto, la parte più direttamente legata alla *performance* realizzata; inoltre, non si chiarisce in quale sede debba essere fissata in termini assoluti e/o percentuali la “*misura massima*” dei dirigenti destinatari del beneficio retributivo (in linea di principio dovrebbe essere materia demandata alla contrattazione di primo o di secondo livello, ma non è da escludere che l'intenzione sia quella di rimettere la questione ai decreti delegati e/o all'autonoma determinazione delle amministrazioni); infine, ci si può domandare se sia corretto fissare *ex lege* un principio che esclude in radice l'ipotesi (in realtà auspicabile) che in una certa amministrazione e in un certo anno tutti i dirigenti, o una larga parte di essi, abbiano ottenuto risultati pienamente soddisfacenti.

Passando a considerare la previsione della lettera p), va detto che, anche qui, il senso della norma è sostanzialmente condivisibile: peraltro, potrebbe porsi la questione della ingerenza in una sfera prettamente contrattuale, come è quella della quantificazione del trattamento economico; anche in relazione a ciò, forse sarebbe stato opportuno evitare di fissare per legge una percentuale fissa (il 30%) per la componente retributiva legata al risultato, e stabilire un criterio generale, da applicare e specificare in sede negoziale.

Pure la disposizione della lettera q) risulta apprezzabile nel suo obiettivo di stimolare una rapida attivazione di nuovi e più soddisfacenti sistemi valutativi, ma appare non equilibrata nella soluzione adottata: infatti, prevedere che a regime la mancata predisposizione, da parte delle amministrazioni, di adeguati sistemi di valutazione dei risultati impedisce la corresponsione ai dirigenti dell'indennità di risultato è logicamente ineccepibile, e può indurre gli stessi dirigenti ad accettare e, anzi, a pretendere la valutazione; ma sarebbe stata auspicabile la creazione, contemporaneamente, anche di un analogo “disincentivo” per le amministrazioni a dilazionare la realizzazione di validi strumenti valutativi, ad esempio stabilendo che in carenza e in attesa della “messa in opera” di tali strumenti non è possibile rimuovere e non confermare i dirigenti nei loro incarichi (altrimenti esse, paradossalmente, dalla mancata attivazione della valutazione trarrebbero un vantaggio, risparmiando le risorse destinate alla retribuzione di risultato dei dirigenti).

15. L'introduzione di uno specifico regime delle incompatibilità per i dirigenti è sicuramente utile, se non indispensabile. Ma la formulazione dell'art. 6, comma 2, lettera m), che si occupa della questione, è debole, lacunosa e in parte errata. Non si parla di incompatibilità fondamentali, come quelle relative alla copertura di cariche istituzionali e al coinvolgimento in attività politiche ed economiche, mentre si cita “*l'autonomia rispetto alle organizzazioni rappresentative dei lavoratori e all'autorità politica*”: una formula, questa, che solleva forti dubbi di legittimità e di

coerenza sistematica, perché nel primo caso potrebbe essere inficiato il principio di libertà di iscrizione e di partecipazione alle attività dei sindacati, che è prerogativa costituzionale di tutti i lavoratori, compresi i dirigenti pubblici, mentre l'autonomia rispetto all'autorità politica non attiene tanto al profilo dell'incompatibilità, quanto a quello delle relazioni funzionali e strutturali fra politica e dirigenza, disciplinato da altre norme, come quelle sul conferimento degli incarichi. Andrebbe, poi, chiarito il rapporto fra quanto qui previsto e varie forme di incompatibilità già stabilite dalle leggi (v., ad esempio, le norme sugli organi degli enti locali e quelle sulle commissioni di concorso).

16. I principi indicati nelle lettere *n*) e *o*) dell'art. 6, comma 2, in sé non prestano il fianco ad obiezioni o osservazioni critiche: l'esigenza di promuovere e facilitare – anche in relazione a processi di riorganizzazione – la mobilità del personale, ed in particolare dei dirigenti, sia a livello territoriale e fra uffici e amministrazioni dello stesso comparto (alla quale dovrebbe riferirsi la lettera *n*)), sia fra comparti diversi (alla quale si riferisce la lettera *o*)) è da diverso tempo all'attenzione del legislatore, e costituisce un indiscutibile strumento di razionalizzazione nella utilizzazione e gestione delle risorse umane professionalmente qualificate nel settore pubblico.

Ma per agevolare davvero questa mobilità (oltre che per semplificare e riqualificare le procedure di accesso alla dirigenza nei termini sopra indicati) sarebbe stata di grande utilità la costituzione, se non di ruoli unici, quantomeno di albi generali dei dirigenti di un certo comparto, a cominciare da quello statale: albi unitari che potrebbero costituire, tra l'altro, uno strumento particolarmente efficace al fine di dare maggiore compattezza, identità e visibilità ai corpi dirigenziali.

17. In conclusione, si può affermare che la legge delega, per gli aspetti concernenti la disciplina della dirigenza, non introduce elementi tali da sconvolgere o stravolgere il quadro normativo precedente: si possono individuare nel testo, come accennato all'inizio, sia elementi di positiva innovazione rispetto alla normativa in vigore, sia dati che, invece, suscitano perplessità, in quanto possono essere visti come un arretramento rispetto alla situazione attuale, oppure introducono fattori di ulteriore incertezza o di incoerenza nel sistema regolativo. Complessivamente, il ruolo e l'autonomia dei dirigenti non sembra essere messo in discussione (anche se la spinta verso la “rilegificazione” di molti istituti riguardanti la regolazione del lavoro pubblico certo non giova alla piena responsabilizzazione della dirigenza nella gestione del personale), ma di certo non risultano adeguatamente accresciuti e corroborati.

In generale, possiamo dire che, probabilmente, si tratta di un'occasione sprecata per mettere davvero ordine, secondo un piano di intervento organico, chiaro e compiuto, in tale sistema delle regole legislative sullo *status* e sulle funzioni dei dirigenti pubblici: il che non può non colpire negativamente il lettore di un provvedimento normativo che, nelle intenzioni dei proponenti e dei sostenitori, avrebbe l'ambizione di realizzare una riforma complessiva in materia di personale delle pubbliche amministrazioni, dichiaratamente ispirata agli obiettivi dell'efficienza e della produttività. E' evidente che in vista del conseguimento di tali obiettivi dovrebbe giocare un ruolo fondamentale una dirigenza forte, dinamica e responsabile, ispirata – come da tempo e da più parti si sostiene – ad una logica di

tipo manageriale. E' da chiedersi se e in che modo possa contribuire alla costruzione di una figura di dirigente pubblico come moderno manager una legge che, ad esempio, mentre allarga l'ambito delle funzioni assegnate ai dirigenti sul versante dei poteri “repressivi” nei confronti del personale, si dimentica di accennare all'esigenza di dotarli di vera autonomia *budgetaria* nella gestione delle risorse finanziarie: sembra, in effetti, che qui ci si preoccupi soprattutto di far rivestire al dirigente i panni di un “prefetto di disciplina” addetto all'elargizione di minacce, premi e punizioni, illudendosi che per affrontare e risolvere i problemi di efficienza e produttività del sistema amministrativo la ricetta giusta consista, come è stato affermato, nell'”uso del bastone della carota” nei confronti di dipendenti pubblici cronicamente ignavi e irresponsabili.