

Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico

Stefano BATTINI

SOMMARIO: 1. Ascesa e declino del modello privatistico di disciplina del lavoro pubblico - 2. Le prospettive di riforma: un approccio pragmatico e sistemico ai problemi del personale pubblico - 3. Le esigenze del sistema: il governo dei fabbisogni - 4. L'accesso al sistema: il governo del reclutamento - 5. L'interconnessione del sistema: il governo della mobilità - 6. Conclusioni

1. Ascesa e declino del modello privatistico di disciplina del lavoro pubblico

Le riforme previste dalla legge n. 124 del 2015 in tema di lavoro pubblico intervengono su una disciplina che conosce una fase di profonda crisi, dovuta anche allo smarrimento del paradigma di riferimento, che, come è noto, a partire dagli anni '90 dello scorso secolo, è rappresentato dal modello privatistico.

Affermatosi all'esito di un lungo percorso di convergenza fra lavoro pubblico e privato, il modello privatistico di regolazione dei rapporti di lavoro pubblico avrebbe dovuto rappresentare uno strumento decisivo ai fini della modernizzazione e dell'efficienza amministrativa. La c.d. privatizzazione del pubblico impiego, maturata fra il 1993 e il 1998, è stata all'epoca salutata in termini di epocale discontinuità, sia da studiosi del diritto amministrativo, sia da studiosi di diritto del lavoro: "il più grande cambiamento del diritto amministrativo del XX secolo",

Testo della relazione tenuta al 62° Convegno di Studi amministrativi su *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione* - Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016.

secondo Sabino Cassese¹; una “rivoluzione copernicana”, secondo Mario Rusciano². Ad appena due decenni dal suo completamento, quella riforma sembra però divenuta prematuramente obsoleta. Il “grande cambiamento” si è trasformato, nel giudizio retrospettivo di Sabino Cassese, in una “grande illusione”³. La scienza giuslavoristica la qualifica oggi come una “grande riforma in via di dileguamento”⁴. Se la vicenda del pubblico impiego pareva essersi aperta e chiusa in un “secolo breve”⁵, dobbiamo ritenere che quella della privatizzazione rischi di consumarsi in un ventennio lungo?

Il paradigma privatistico poggiava in larga misura sulle ragioni dell’autonomia. Autonomia riconosciuta a tutte le amministrazioni, e perfino a tutte le unità organizzative, secondo un disegno che aveva le proprie radici ideologiche nel processo di disaggregazione del settore pubblico in unità assimilabili ad aziende private, proprio del c.d. *New Public Management*, e che si incrociava e sposava, in Italia, con un ampio programma di riforme ispirate al decentramento e, appunto, all’autonomia. Sul piano del rapporto di lavoro, l’autonomia riguardava in particolare due versanti: autonomia negoziale, cioè contrattualizzazione, da un lato, e autonomia dirigenziale, o *managerializzazione*, dall’altro. All’autonomia negoziale doveva essere affidata la regolazione del rapporto di lavoro: alla fonte legislativa, che una lunga stagione di interventi micro-legislativi aveva screditato, doveva sostituirsi la negoziazione visibile e trasparente fra i sindacati e la “parte” pubblica, che persegue un interesse isolato e contrapposto rispetto a quello dei dipendenti, non più un generico e generale interesse pubblico che comprende e

¹ S. Cassese, *Le ambiguità della privatizzazione del pubblico impiego*, in S. Cassese e S. Battini (a cura di), *Dall’impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 1997.

² M. Rusciano, *Giannini e il pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc.4, 2000, pag. 1111 ss.

³ S. Cassese, *Dall’impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 313 e ss.

⁴ L. Zoppoli, *Legge, contratto collettivo e autonomia individuale: linee per una riflessione sistematica vent’anni dopo la privatizzazione*, in *LpA*, 5, 2013, p. 713 ss.

⁵ M. D’Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”*, in *LpA*, 1, 1998, p. 35 e ss.

assorbe quello di entrambe le parti della relazione di lavoro. All'autonomia di un dirigente-*manager* doveva essere invece affidata la gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti addetti al proprio ufficio: divenuto titolare in proprio delle funzioni dell'unità organizzativa cui è preposto, il dirigente ne doveva definire l'organizzazione interna e amministrarne le risorse umane e finanziarie con i poteri del privato datore di lavoro; esercitando, cioè, una autonomia svincolata dal rigido rispetto di precise regole formali, secondo quella Giannini aveva definito "interpretazione rigoristica del principio di legalità"⁶, ma sottoposta, poi, alla verifica dei risultati raggiunti dalla propria struttura, misurati da sistemi oggettivi di valutazione della *performance*.

Il profondo mutamento legislativo ha però faticato a tradursi nell'atteso miglioramento dei rendimenti amministrativi. Difficile individuarne le cause, che sono molte e richiederebbero apposita analisi, la quale esorbiterebbe dalle finalità di questo scritto. In termini generali, una lettura plausibile è che sia mancata, soprattutto al livello di singola amministrazione, la figura del datore di lavoro, cioè di un soggetto in grado di interpretare il difficile ruolo dell'imprenditore nel settore pubblico, interessato al rendimento della propria organizzazione e in grado di contrapporsi alla controparte sindacale. E non è implausibile che tale lacuna sia dovuta anche ad una eccessiva dose di contaminazione politica delle figure che avrebbero dovuto interpretare quel ruolo. Non è forse un caso che, sul versante dell'autonomia negoziale, il fallimento del modello privatistico si sia registrato soprattutto nella contrattazione integrativa, che sfugge al controllo dell'Aran ed è affidata al "titolare del potere di rappresentanza dell'ente", che è però di norma il vertice politico dell'amministrazione. Il negoziatore politico si è dimostrato debole e, come hanno sostenuto osservatori acuti e privilegiati, "l'adozione di un sistema di contrattazione collettiva di stampo privatistico, in presenza di elementi di debolezza strutturale delle organizzazioni, ha determinato un'eccessiva apertura alle pressioni

⁶ M.S. Giannini, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 305 ss.

e alle rivendicazioni sindacali, determinando un ulteriore indebolimento”⁷. I contratti integrativi hanno prodotto molti guasti: sono fuoriusciti dai propri confini, disciplinando anche l’organizzazione ed erodendo le prerogative manageriali della dirigenza; hanno fatto ricorso a risorse aggiuntive rispetto a quelle definite in sede nazionale, mettendo a rischio le politiche di controllo e contenimento della spesa; hanno disciplinato e gestito, con quelle risorse, le progressioni di carriera dei dipendenti in servizio, in modo tale da riservare a queste ultime la quasi totalità degli accessi alle qualifiche superiori, riducendo gli spazi del reclutamento dall’esterno e, al contempo, provocando una generalizzata sovrappopolazione delle qualifiche superiori, non sempre accompagnata dalle competenze professionali corrispondenti.

Anche sul versante dell’autonomia dirigenziale, i *managers* pubblici sono stati datori di lavoro deboli, soprattutto perché non sono stati valutati in base ai risultati e sono stati invece collegati fiduciarmente al vertice politico. Qui il legislatore, assimilando il dirigente pubblico al dirigente privato, è incorso nella trappola del “falso amico”, ritenendo che lo stesso termine – dirigente – abbia lo stesso significato in due lingue diverse. Ma nel settore pubblico il dirigente non deve essere, come nel privato, l’*alter ego* dell’imprenditore. Egli deve invece impersonare l’imprenditore stesso, esercitando le funzioni del privato datore di lavoro per diretta attribuzione legislativa, non per delega del vertice politico. Per cui è impropria la relazione fiduciaria con quest’ultimo, che non è affatto il corrispondente dell’imprenditore nel settore pubblico. Eppure la logica fiduciaria fra politici e dirigenti ha fatto molta strada, affermandosi attraverso incarichi dirigenziali attribuiti dal vertice politico a tempo determinato, rinnovabili *ad nutum*, suscettibili di cessazione automatica all’esito del rinnovo dell’organo politico in ipotesi continuamente incrementate dalla legislazione speciale e regionale. A partire dalla seconda metà degli anni zero, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che

⁷ S. Gasparri e P. Mastrogioseppe, *I risultati delle riforme del lavoro pubblico*, in *LpA*, 5, 2011, p. 691 ss.

ha limitato lo *spoils system*⁸, e quella della Corte di Cassazione, che ha imposto valutazioni comparative per il conferimento degli incarichi, per il tramite delle clausole di correttezza e buona fede⁹, hanno temperato gli effetti della fiduciarità, senza però eliderli. In tale contesto, i sistemi di valutazione dei risultati non sono stati attivati, o comunque non hanno ben funzionato, sia per la difficoltà oggettiva di misurare i risultati delle politiche pubbliche, che non si lasciano facilmente catturare da indicatori univoci, sia perché il vertice politico non ha avuto alcun incentivo a sviluppare tali tecniche di gestione, potendo fare largo uso dei propri poteri di apprezzamento discrezionale dell'attività dei dirigenti in sede di rinnovo degli incarichi. La dirigenza, indebolita e fidelizzata, non ha poi saputo esercitare efficacemente i poteri del privato datore di lavoro. Non a torto, le si è rimproverato uno scarso uso sia dei poteri incentivanti, sia dei poteri sanzionatori, in particolare sul piano del mancato esercizio del potere disciplinare.

Di là dalle cause, sta in fatto che l'autonomia, che del modello privatistico rappresentava la quintessenza, è caduta in disgrazia. Il *revirement*, come è noto, è del 2009 (l. 15 e d.lgs. 150 del 2009), quando il legislatore, pur confermando, ed anzi esasperando, la scelta privatistica e aziendale, ha però soffocato sia l'autonomia dirigenziale, sia l'autonomia negoziale. Mossa da profonda sfiducia verso entrambe, la c.d. riforma Brunetta ha tornato ad affidarsi alla legge e al principio di legalità, versando vino nuovo in otri vecchi. Se le amministrazioni fanno solo ciò che dice la legge, allora la privatizzazione non richiede autonomia, bensì trasfusione in prescrizioni legislative delle pratiche aziendalistiche osservate spontaneamente nell'impresa. La legge è così tornata al centro del sistema delle fonti: la presunzione di derogabilità della legge da parte dei contratti è stata trasformata nel principio opposto, che incentiva la ri-legificazione della materia; è

⁸ Su cui sia consentito un rinvio a S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, p. 39 e ss.

⁹ Si veda per una recente messa a fuoco della giurisprudenza del giudice ordinario in tema di lavoro pubblico la puntuale analisi di P. Sordi, *I poteri e il sindacato del giudice ordinario in alcune controversie di lavoro pubblico*, 2016, relazione tenuta a Trapani, in corso di pubblicazione.

stato limitato lo spazio negoziale a disposizione dei contratti e, in particolare, è stata imbrigliata la contrattazione integrativa con penetranti vincoli e limiti legislativi; si è incrementata la regolazione legislativa di molti profili del rapporto di lavoro, in tema, fra l'altro, di carriera, valutazione, sanzioni disciplinari. Si è parlato, in proposito, di una “privatizzazione senza contrattualizzazione”¹⁰, con formula indovinata, perché contraddittoria quanto l'assetto normativo che essa intende descrivere. Il principio della contrattualizzazione, in effetti, era già stato abbondantemente ridimensionato, quando poi la crisi finanziaria ne ha imposto una prolungata sospensione, che si è protratta tanto da determinare, secondo la Corte costituzionale, una compressione irragionevole della libertà sindacale, in violazione dell'art. 39 Cost.¹¹.

Ma la legge è poi tornata al centro anche dei sistemi di gestione del personale, dove, alla coppia “autonomia-responsabilità di risultato” si è sostituita la coppia “obbligo legislativo-responsabilità da trasgressione di regole di condotta”. La legge prende a regolare minuziosamente il processo di valutazione della *performance* e obbliga alla compilazione di graduatorie del personale, articolate in tre fasce di merito, in cui tutti i dipendenti devono essere distribuiti secondo una curva gaussiana rigidamente predeterminata, sulla cui base promozioni e retribuzioni incentivanti devono essere attribuite in modo selettivo. La legge circonda poi di sanzioni, a carico del dirigente, il mancato esercizio da parte di quest'ultimo delle proprie prerogative datoriali, con particolare ma non esclusivo riferimento al potere disciplinare. A ciò si accompagna una trasfigurazione della responsabilità dirigenziale, che da responsabilità per violazione di obblighi di risultato diviene, attraverso una lunga serie di fattispecie speciali, incrementate anche dalle leggi sulla trasparenza e sulla corruzione, responsabilità per violazione di obblighi di processo. Il dirigente incorre in responsabilità dirigenziale, ad

¹⁰ F. Carinci, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico “privatizzato”*, in *LpA*, 3-4, 2013, p. 493.

¹¹ Il blocco della contrattazione collettiva, disposto dal d.l. n. 78 del 2010 e successive misure di proroga è stato oggetto della sentenza n. 178 del 2015 della Corte costituzionale.

esempio, se: omette di pubblicare informazioni in materia di procedimenti amministrativi (art. 1, c. 33, l. 190/2012); adotta tardivamente il provvedimento amministrativo (art. 2, c. 9 legge n. 241/1990 e s.m.i.); non predispone il piano anticorruzione (art. 1, c. 12-14, l. 190/2012); omette la pubblicazione di moduli e formulari per l'avvio di procedimenti (art. 57, comma 2, d. lgs. n. 82/2005); non trasmette documenti via PEC tra amministrazioni pubbliche (art. 47, c. 1-bis, d.lgs. n. 82/2005); omette la pubblicazione delle informazioni previste nella sezione «amministrazione trasparente» o non adotta il programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 1, c. 33 l. 190/2012; art. 46, cc. 1 e 2 d. lgs. 33/2013); non comunica gli elementi necessari al completamento ed all'aggiornamento dell'indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni (art. 57-bis, c. 3., d. lgs. n. 82/2005); e così via.

Il modello privatistico ha così perduto il suo fondamento e la sua purezza. Ne è risultata una sorta di sincretismo di modelli giuridici e istituzionali, di cui tuttavia non si colgono vantaggi sul piano pratico. La disciplina del lavoro pubblico oscilla oggi fra due paradigmi, che hanno entrambi perduto di attrattività. Rinneare l'autonomia, per ritornare alla legge e al principio di legalità, ancorché rivestiti di contenuti aziendalistici, comporta il rischio di replicare proprio quei caratteri di rigidità gestionale del settore pubblico, che alla fine del secolo scorso si intendevano superare. Ma tornare ad investire sull'autonomia negoziale e gestionale di singoli e deboli datori di lavoro pubblici potrebbe significare riprodurre i guasti esibiti in sede di attuazione dal modello privatistico.

Va aggiunto che quest'ultimo ha nel frattempo visto appannarsi anche il proprio manifesto ideologico, perché il *New Public Management* è stato criticamente rivisitato e sostituito da nuovi paradigmi teorici, espressione di un diverso clima culturale. Si sono diffuse anche nuove etichette, immancabilmente di

matrice anglosassone: *joined-up-government, whole-of government approach*¹², *New Public Governance*¹³. Formulazioni diverse e sempre ambigue, che tuttavia hanno un comune elemento, rappresentato dalla critica della disaggregazione ed eccessiva frammentazione del settore pubblico, presupposta e incoraggiata dal *New Public Management*. E forse proprio da questo elemento di critica si può muovere per individuare una chiave di lettura dei percorsi di riforma attualmente *in itinere*, dei quali occorre, quindi, passare a dire.

2. Le prospettive di riforma: un approccio pragmatico e sistemico ai problemi del personale pubblico.

La legge n. 124 del 2015 contiene, come è noto, due deleghe che riguardano la materia del lavoro pubblico. La prima, prevista dall'art. 11, si riferisce alla dirigenza pubblica. Essa contiene una disciplina più analitica e una scadenza più ravvicinata. La delega è stata esercitata in *extremis* e, per ora, conosce un decreto legislativo di attuazione approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri lo scorso 25 agosto (*Schema di decreto legislativo recante Disciplina della dirigenza della Repubblica*). Il testo deve ancora svolgere tutto il proprio *iter*. La seconda delega si riferisce alla disciplina del lavoro pubblico nel suo complesso, rispetto alla quale essa pone un obiettivo generale di riordino, secondo criteri direttivi che attengono, però, non solo al mero coordinamento formale e sostanziale della disciplina vigente (art. 16), ma anche ad alcune innovazioni sostanziali (art. 17). Sotto quest'ultimo profilo, però, i criteri di delega sono formulati in termini molto generali e lasciano amplissimi margini di manovra al legislatore delegato. Questa seconda delega ha una scadenza più lunga e, per ora, il percorso di attuazione è ancora allo stadio delle bozze preliminari e informali.

¹² T. Christensen and Lagreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, in *Public Administration Review*, November/December 2007.

¹³ S.P. Osborne, *The New Public Governance ?*, in *Public Management Review*, Vol. 8 , Issue 3, 2006, p. 377 ss.

Nel complesso, pertanto, la riforma è al momento un cantiere ancora aperto, che conosce solo per la dirigenza una fisionomia più definita. Se a ciò si aggiunge che essa prefigura un complesso di interventi di innovazione del quadro normativo, provvisti ciascuno di una propria autonoma *ratio* e finalità, si può comprendere la difficoltà, al momento, di individuare la direzione di marcia che viene impressa alla disciplina del lavoro pubblico nel suo insieme.

Se tuttavia una lettura d'insieme si volesse azzardare, si potrebbe sostenere che la riforma Madia è ispirata ad una concezione ad un tempo “pragmatica” e “sistemica” dei problemi del personale pubblico.

Una concezione pragmatica perché la riforma, senza troppo concedere a vecchi o nuovi paradigmi teorici di riferimento, i quali riguardano la disciplina del rapporto di lavoro, sembra soprattutto ispirarsi all'esigenza, pratica e urgentissima, di rinnovare, o forse ricostituire, un “capitale umano” indebolito da decenni di tagli lineari alle assunzioni, di progressioni professionali senza controllo verso le qualifiche più elevate, di stabilizzazioni di personale precario assunto senza concorso, di processi di mobilità governati dalle esigenze dei dipendenti anziché da quelle delle amministrazioni. Le analisi statistiche dimostrano che occorre rimediare a uno squilibrio che è al tempo stesso anagrafico, formativo e di distribuzione del personale, non solo territoriale.

I dati evidenziano, innanzitutto, un'amministrazione invecchiata: il 45% dei dipendenti pubblici italiani ha più di 50 anni, contro poco più del 30% della Francia e Gran Bretagna e contro il 28,15% nel settore privato¹⁴. L'invecchiamento è un fenomeno recente, prodottosi soprattutto nell'ultimo quindicennio, come effetto delle politiche di blocco delle assunzioni, combinate alla distrazione delle poche risorse disponibili dai concorsi verso le progressioni professionali e le

¹⁴ C. Giorgiantonio, T. Orlando, G. Palumbo e L. Rizzica, *Incentivi e selezione nel pubblico impiego*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, n. 342 del luglio 2016.

stabilizzazioni¹⁵. Quelle stesse politiche hanno poi contribuito a determinare un rilevante *deficit* formativo del personale pubblico, rilevabile sia in astratto, sul piano della composizione degli organici, sia in concreto, sul piano del personale che occupa i posti dell'organico. Sotto il primo profilo, prevalgono, nelle amministrazioni italiane, i lavori a bassa o media qualificazione professionale, dato che le posizioni per l'accesso alle quali è richiesta la laurea, ad esempio nel consistente gruppo professionale dei dipendenti "amministrativi e tecnici", sono appena un quarto del totale. Ma non basta. Sotto il secondo profilo, infatti, fra coloro che occupano le posizioni per le quali è richiesta la laurea se si accede dall'esterno, solo la metà ha effettivamente la laurea, perché l'altra metà è stata inquadrata in quelle posizioni mediante progressioni interne o stabilizzazioni, che prescindono dal titolo di studio. Donde il problema di *under-education* del personale amministrativo italiano, proprio in un periodo nel quale l'innovazione tecnologica e la crescente complessità delle funzioni amministrative pretenderebbe un maggior numero di dipendenti laureati e qualificati, che peraltro il mercato del lavoro offre¹⁶. Infine, vi è il problema endemico dell'inefficiente distribuzione del personale: si calcolava ancora pochi anni fa' che in Piemonte, Lombardia e Veneto vi sono fra 44 e 52 dipendenti pubblici ogni 1.000 residenti, percentuale che invece sale a 59-65 in Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna¹⁷. Ma la distribuzione inefficiente non è solo territoriale e, a fronte di ciò, i dati sulla mobilità, che è peraltro essenzialmente volontaria, sono quasi trascurabili. Nel 2010, la mobilità all'interno dei comparti si attestava su valori medi dell'1% sulle consistenze complessive di personale, mentre quella intercompartimentale riguardava addirittura solo lo 0,1%¹⁸.

¹⁵ P. Mastrogiuseppe e C. Vignocchi, *Anzianità ed età del personale pubblico*, Aran, Occasional paper 3/2013.

¹⁶ P. Mastrogiuseppe, *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, Aran, Occasional paper 4/2013.

¹⁷ Cfr. *Il personale*, in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009.

¹⁸ P. Mastrogiuseppe e C. Vignocchi, *Le caratteristiche della mobilità nei comparti del pubblico*

Appare chiaro che, per rimediare a questi squilibri, occorre agire soprattutto su tre fronti. Primo: la corretta individuazione, da parte delle amministrazioni, della quantità e qualità delle abilità (*skills*) necessarie per l'espletamento delle rispettive funzioni. Secondo: il reclutamento sul mercato del lavoro delle migliori competenze professionali congruenti con le esigenze manifestate dalle amministrazioni. Terzo, la più razionale distribuzione di tali competenze fra le varie amministrazioni. Di qui tre temi che paiono rappresentare il cuore delle riforme in gestazione e ne catturano un'importante, ancorché non esclusiva, chiave di lettura: fabbisogni; reclutamento e mobilità.

Questi tre temi, come anticipato, sono affrontati dalla disciplina di riforma, per quanto di essa è possibile al momento scorgere, secondo un approccio sistemico o, per adottare termine più alla moda, olistico. La strategia consiste nell'accompagnare autonomia e flessibilità di gestione del personale da parte delle singole organizzazioni, che è stata alternativamente esaltata o repressa nelle precedenti fasi del percorso riformatore, con la costruzione e il rafforzamento di meccanismi e strumenti di governo unitario e centralizzato del personale complessivamente al servizio del sistema amministrativo, di cui quelle singole organizzazioni, in quanto amministrazioni "pubbliche", formano parte.

Di séguito, ci si soffermerà sui tre temi prima indicati, evidenziando questa combinazione di autonomia e governo sistemico, che la riforma mette in evidenza. Naturalmente, l'analisi riguarderà principalmente la dirigenza, sia perché, come detto, conosce già una disciplina più definita, sia perché l'approccio sistemico è, in relazione ad essa, più marcato. È però importante sottolineare che anche per il resto del personale si riscontrano tendenze del tutto analoghe, in parte prefigurate dalla delega Madia in tema di riordino del lavoro pubblico, in parte anticipate da provvedimenti precedenti o contestuali. Si tenterà di trarre poi qualche conclusione

più generale circa le prospettive della disciplina del lavoro pubblico e i relativi paradigmi concettuali di riferimento.

3. Le esigenze del sistema: il governo dei fabbisogni

Se, come affermava Giannini, “in principio sono le funzioni”¹⁹, allora, per risolvere i problemi del personale, occorre muovere dall’individuazione dei dipendenti necessari, per numero e competenze professionali, per lo svolgimento delle funzioni di ciascuna amministrazione. Tutto deve partire, insomma, dai fabbisogni di personale. Termine, quest’ultimo, anfibio, perché può essere utilizzato sia in senso statico, quale fabbisogno stabile di personale, che coincide con l’organico, sia in senso dinamico, quale programmazione di ulteriori assunzioni, mediante reclutamento o mobilità, che risultano necessarie per raggiungere il fabbisogno stabile.

Al tema la riforma Madia dedica, per ora, solo tre criteri di delega, che costituiscono una disciplina scarna, ma quanto mai importante. Il primo è rappresentato dal “progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa”²⁰. Il secondo indica la “definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni differenziati in base agli effettivi fabbisogni”²¹. Il terzo prevede la “introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni”²². I tre criteri, come detto, non conoscono ancora una disciplina attuativa, nemmeno allo stadio preliminare della prima approvazione in Consiglio dei ministri. Essi, tuttavia, individuano i due poli intorno ai quali quella disciplina, presumibilmente, si articolerà: autonomia e

¹⁹ M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, 1959, p. 11.

²⁰ Art. 17, c. 1, lett. q.

²¹ Art. 17, c. 1, lett. m.

²² Art. 17, c. 1, lett. g)

flessibilità nella definizione degli organici, da un lato, e governo centralizzato dei fabbisogni, dall'altro.

Sotto il primo profilo, il criterio del superamento della dotazione organica, la quale dovrebbe trasformarsi tendenzialmente in un vincolo finanziario complessivo, persegue l'obiettivo di assicurare maggiore autonomia alle amministrazioni nella individuazione della tipologia di posti e competenze necessarie per l'espletamento delle rispettive funzioni. La finalità è sostanzialmente quella di consentire alle amministrazioni di definire la propria programmazione delle assunzioni senza incontrare un vincolo procedurale in ragione della previa composizione dell'organico. Quest'ultima deve poter essere flessibilmente modificata, fermo restando il criterio di invarianza della spesa.

Gli altri due criteri della delega richiedono invece che la individuazione dei fabbisogni non sia interamente lasciata all'autonomia delle singole amministrazioni, ma venga inquadrata, orientata e indirizzata dal centro. Ciò tuttavia non attraverso strumenti ciechi, quali i blocchi delle assunzioni o le misure di contenimento lineare delle stesse. Il governo centrale dei fabbisogni deve dotarsi di strumenti più raffinati, che rendano oggettive e confrontabili le stime delle amministrazioni, al fine di differenziare le politiche di reclutamento e di orientare i flussi di mobilità.

L'idea generale che pare emergere è dunque quella della costruzione di una centrale informativa, che rilevi gli squilibri all'interno del sistema, anche in termini di scostamento rispetto a fabbisogni *standard*, costruiti per settori omogenei di amministrazioni. E che detti poi linee di indirizzo, cui le amministrazioni devono adeguarsi nella individuazione del proprio specifico fabbisogno. Questa ridefinizione, informata e orientata dal centro, dei fabbisogni di personale, consentirebbe di impostare su basi più solide le politiche volte a soddisfare quei fabbisogni, rappresentate dalla gestione coordinata dei processi di reclutamento e di mobilità, di cui si passa a dire, che pure sono interessati dalla riforma nell'ottica sistemica che complessivamente la ispira.

4. L'accesso al sistema: il governo del reclutamento.

Il tema dell'accesso è dominato, nella riforma Madia, dal principio della centralizzazione e omogeneizzazione delle procedure di reclutamento. Ciò vale soprattutto per la dirigenza, come emerge dallo schema di decreto recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, ma anche per le qualifiche non dirigenziali, come suggeriscono diversi criteri di delega in tema di riordino della disciplina del lavoro pubblico.

4.1. L'accentramento delle procedure di reclutamento della dirigenza

Quanto alla dirigenza, la centralizzazione delle procedure di reclutamento si ricollega alla scelta di istituire un vero e proprio “sistema della dirigenza pubblica”²³. Questo si articola in tre ruoli distinti, per la dirigenza statale, regionale e locale, ma comunicanti, ai quali ciascuna amministrazione può attingere, conferendo la titolarità dei propri uffici dirigenziali a coloro che sono iscritti in uno qualsiasi dei tre ruoli. Se ne dirà più diffusamente in seguito. Qui basta rilevare, sul piano delle assunzioni, che la presenza stessa di un tale “sistema” impone che ad esso si acceda “con requisiti e tramite procedure di reclutamento omogenei”. L'accesso è pertanto regolato dallo schema di decreto non solo per il ruolo della dirigenza statale, ma anche per gli altri due ruoli, fatta salva, in questi casi, una disciplina più specifica, definita con intesa, necessaria per l'istituzione stessa di tali ruoli, da raggiungersi in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Vengono confermati i due tradizionali canali di accesso alla dirigenza: il concorso, tendenzialmente riservato ai dipendenti di ruolo, per i quali costituisce il principale meccanismo di progressione professionale; il corso-concorso, aperto

²³ Cfr. art. 13-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 2, c. 1, lett. b) dello Schema di decreto.

all'esterno e altrettanto tendenzialmente rivolto a favorire l'ingresso di giovani muniti della necessaria qualificazione accademica. La definizione delle modalità di svolgimento di entrambe le forme di reclutamento è ampiamente rimessa ad un regolamento di attuazione, quanto in particolare ai criteri di composizione e nomina delle commissioni esaminatrici, ai criteri di selezione, alle prove concorsuali, ai contenuti del corso-concorso. Il decreto, tuttavia, sposta decisamente l'equilibrio in favore del corso-concorso, relegando il concorso a modalità di reclutamento marginale e residuale. Si prevede, infatti, che il corso-concorso si svolga regolarmente, ogni anno, per i posti richiesti dalle amministrazioni in base alla propria programmazione triennale. Esso è la modalità ordinaria di accesso alla dirigenza. Il concorso, invece, si svolge eventualmente, solo per posti relativi ad esigenze non coperte dalla programmazione²⁴. Inoltre, diversamente dal passato, il corso-concorso è aperto anche a giovani appena laureati, mentre il titolo *post*-laurea diviene requisito eventuale, richiesto solo a fronte di un numero eccessivo di candidature, che superi una soglia definita dal regolamento.

La scelta è evidentemente nel senso di aprire il più possibile la procedura di reclutamento alla competizione di tutti i possibili candidati, inclusi quelli più giovani, che si affacciano per la prima volta nel mondo del lavoro. Vi sono però due correttivi. Il primo è la possibilità di prevedere una riserva di posti, nella quota massima del 25%, in favore dei dipendenti di ruolo, altrimenti troppo penalizzati dalla marginalizzazione del concorso. Il secondo è una procedura di *fast-track*, per i vincitori del corso-concorso, che sono dapprima immessi in servizio come funzionari e, successivamente, assunti come dirigenti solo in caso di conseguimento di una valutazione positiva. La procedura di *fast-track* dovrebbe evitare che assumano immediatamente funzioni dirigenziali soggetti privi di precedente esperienza nell'amministrazione; esigenza però parzialmente smentita dalla prevista attribuzione al funzionario vincitore del corso-concorso di "incarichi dirigenziali

²⁴ Cfr. art. 28, c. 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 3, c. 1, lett. a) dello Schema di decreto.

temporanei”, di cui non si coglie la specificità rispetto agli altri incarichi, che sono comunque temporanei.

4.2. Il criterio di accentramento delle procedure di reclutamento per il personale non dirigenziale

Come detto, la centralizzazione e omogeneizzazione delle procedure di reclutamento costituisce un criterio di delega più generale, che attiene anche all’accesso alle qualifiche non dirigenziali. La legge delega n. 124 del 2015 prevede, in particolare, lo svolgimento “in forma accentrata o aggregata” dei concorsi, da effettuarsi “in ambiti territoriali sufficientemente ampi da garantire adeguate partecipazione ed economicità”²⁵. Non essendo previsto l’inserimento di tutto il personale non dirigenziale in un sistema unitario di ruoli interconnessi, analogo a quello della dirigenza, le procedure di reclutamento saranno presumibilmente maggiormente differenziate per il livello statale, regionale e degli enti locali, che in base alla delega deve avvenire “a livello provinciale”. Sarà possibile, ad esempio, che il concorso unico sia gestito dal Dipartimento per la funzione pubblica per le amministrazioni statali, da ciascuna Regione per il rispettivo personale e forse per quello del servizio sanitario, dall’ente di area vasta, oppure dall’Ufficio territoriale dello Stato, per gli enti locali. In ogni caso, però, il legislatore delegato dovrà garantire l’“applicazione di criteri di valutazione uniformi per assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti”.

4.3. Vantaggi e rischi del principio di accentramento

²⁵ Art. 17, co. 1, lett. c).

Il criterio di accentramento e uniformità delle procedure di reclutamento nel settore pubblico, sia per la dirigenza sia per il resto del personale, risponde a diverse esigenze, importanti soprattutto in un contesto nel quale le assunzioni sono notevolmente limitate per ragioni di contenimento della spesa.

In primo luogo, esso consente, raccogliendo insieme i fabbisogni di personale di diverse amministrazioni del sistema, la regolare indizione di concorsi, per un numero sufficientemente ampio di posti. Si tratta di un'esigenza essenziale nella prospettiva del rinnovamento e ringiovanimento del personale. È stato ad esempio calcolato, da una analisi della Banca d'Italia, che Regioni ed enti locali hanno bandito, in 15 anni, 19.000 concorsi con una media di nemmeno 2 posizioni disponibili per concorso²⁶. Tanti concorsi separati, per pochi posti ciascuno, indetti con discontinuità, non incentivano certo i giovani più brillanti, usciti dalle università, ad effettuare un investimento non trascurabile nella preparazione dei concorsi, che richiede fatica e lunghi tempi di attesa. Senza contare i consistenti risparmi di spesa che possono generarsi evitando di fare un concorso per ogni due assunzioni.

In secondo luogo, il concorso unico accresce sia l'indipendenza delle commissioni di concorso - distanziandole, per così dire, dalle influenze che esse possono subire per effetto della loro prossimità all'amministrazione che recluta - sia la concorrenza fra i candidati, estendendone la platea.

Non mancano però anche rischi, che devono essere attentamente gestiti. L'accentramento introduce un fattore almeno potenziale di rigidità, laddove sottrae alle amministrazioni la capacità di definire autonomamente modalità e tempi di reclutamento, meglio calibrate sui propri specifici fabbisogni di competenze professionali. Per queste ragioni, è indispensabile dotare il sistema di una regia unitaria, che possa dosare e amministrare strumenti di bilanciamento fra le opposte esigenze di centralizzazione e di autonomia, da un lato cogliendo tutti i vantaggi del

²⁶ C. Giorgiantonio, T. Orlando, G. Palumbo e L. Rizzica, *Incentivi e selezione nel pubblico impiego*, cit., p. 15.

concorso unico, dall'altro temperandone le rigidità. A tal fine, occorrerebbe ad esempio prevedere e gestire, nell'ambito dei concorsi unici, la possibilità di definire prove specifiche e graduatorie distinte per particolari figure o competenze professionali, secondo richieste e indicazioni provenienti dalle amministrazioni. Si potrebbe anche immaginare di prevedere un potere di autorizzare procedure di reclutamento in deroga al concorso unico, ove ricorrano specifiche esigenze di celerità. Occorrerebbe, poi, definire e calibrare strumenti di valorizzazione dell'esperienza maturata dal personale in servizio.

È soprattutto importante definire modalità di selezione innovative, che superino l'eccessivo nozionismo dei concorsi, il quale fra l'altro penalizza chi ha più capacità ed esperienza, ma meno tempo per memorizzare i manuali. Si calcola che gli assunti per concorso hanno dovuto studiare in media 5 mesi per sostenere le prove, nella metà dei casi senza poter svolgere alcuna altra attività lavorativa nel periodo; per conseguenza, si è stimato che, nel solo 2014, sono stati impiegati un milione di mesi per la preparazione di concorsi pubblici in Italia, con un costo opportunità valutato in 1.4 miliardi di euro annui²⁷. La delega prescrive, sotto tale profilo, “prove concorsuali che privilegino l'accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche”²⁸. Si potrebbe, ad esempio, in tale prospettiva, distinguere fra l'accertamento del possesso delle nozioni, affidato a strutture accreditate che rilascino appositi titoli, e la verifica della capacità di mettere a frutto quelle nozioni nella gestione di problemi concreti, sia teorici che pratici, su cui dovrebbe concentrarsi invece la valutazione comparativa.

4.4. La funzione di governo delle politiche di reclutamento e il ruolo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione

²⁷ C. Giorgiantonio, T. Orlando, G. Palumbo e L. Rizzica, *Incentivi e selezione nel pubblico impiego*, cit., p. 15

²⁸ Art. 17, co. 1, lett. b).

Serve insomma una funzione di governo intelligente della politica di reclutamento del personale amministrativo, per lo svolgimento della quale il candidato naturale non può che essere la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che il decreto in effetti provvede a riorganizzare e potenziare. Se ne prevede la trasformazione in Agenzia, con conseguente maggiore autonomia nel rapporto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, retto da apposita convenzione, che definisce obiettivi, finanziamenti, risultati attesi e modalità di verifica degli stessi. Se ne ridefinisce la *governance* (direttore, comitato direttivo e comitato scientifico), sia per garantirne indipendenza e prestigio, sia per assicurarne il collegamento al sistema delle autonomie, considerato che le funzioni della SNA si estendono anche al relativo personale. Si prevede, in particolare, un'apposita procedura di selezione internazionale, gestita da una commissione di esperti nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri, che curiosamente definisce una rosa di sei candidati da cui poi si traggono – scartandone solo uno - i cinque membri del Comitato direttivo. Di là da questa procedura, che sarà auspicabilmente migliorata lungo il percorso di approvazione del decreto, questo si limita ad attribuire alla nuova SNA funzioni di reclutamento e formazione dei dipendenti, con una formula generica, che presumibilmente sarà riempita di contenuti dallo Statuto della Scuola e dai regolamenti attuativi. Sarebbe tuttavia utile che, anche in sede di attuazione della delega per il riordino della disciplina del lavoro pubblico, si attribuissero alla Scuola funzioni ulteriori rispetto a quelle da essa tradizionalmente svolte. Non bastano le lezioni direttamente impartite ai funzionari dai docenti della Scuola, ma dovrebbero venire in rilievo le nuove funzioni di una di cabina di regia delle politiche di reclutamento, che potrebbero comprendere, ad esempio, l'elaborazione di modelli e tipologie di bandi di concorso, la gestione di elenchi e di esperti che possano fungere da componenti delle commissioni di concorso, nonché la loro nomina o designazione. Insomma, la nuova SNA potrebbe divenire anche una sorta di *Civil*

Service Commission, contribuendo a presidiare, per così dire alla porta di ingresso, il funzionamento del *merit system* italiano.

5. L'interconnessione del sistema: il governo della mobilità

Altro perno della riforma è rappresentato dall'interconnessione del sistema amministrativo mediante la più agevole circolazione del personale al suo interno. Anche in questo caso, il fenomeno interessa tutto il personale pubblico, ma è più accentuato per il “sistema” della dirigenza pubblica, dove esso assume una specifica rilevanza e centralità.

5.1. La mobilità della dirigenza: il sistema unico

Si muova dunque dalla dirigenza. Come anticipato, all'esito dei percorsi di reclutamento illustrati, il dirigente è assunto dall'amministrazione, da cui riceve il suo primo incarico dirigenziale, e viene iscritto nel rispettivo ruolo, che non conosce più distinzioni di fasce: la qualifica dirigenziale è unica e ogni dirigente può ricoprire qualsiasi incarico.

Gli incarichi dirigenziali sono a tempo determinato, come avviene oggi, ma la riforma distingue fra rinnovo (o proroga) e nuovo conferimento. L'incarico dura quattro anni e può essere rinnovato (o prorogato) solo per un biennio, previa valutazione positiva, con decisione motivata. Scaduto il biennio, o comunque in caso di mancato rinnovo, deve farsi luogo ad un nuovo conferimento, all'esito di una “procedura comparativa con avviso pubblico”, alla quale può partecipare anche il precedente titolare, insieme però a qualsiasi altro soggetto appartenente al sistema della dirigenza pubblica.

Il conferimento dell'incarico a un dirigente in servizio presso altra amministrazione incide non solo sul rapporto di ufficio, ma anche sul rapporto di lavoro sottostante, implicando il mutamento del soggetto datore di lavoro. Difatti, il

“conferimento di incarico dirigenziale, da parte di altra amministrazione, comporta la cessione a quest’ultima del contratto di lavoro a tempo indeterminato, ferma restando l’iscrizione nel Ruolo”²⁹.

I dirigenti del sistema sono quindi “sul mercato”. L’amministrazione presso cui prestano servizio li può perdere in ogni momento, fatto salvo un periodo minimo di permanenza nell’incarico, che può essere previsto nell’avviso, durante il quale l’assunzione di un successivo incarico da parte del dirigente è subordinata al consenso dell’amministrazione di appartenenza. E qualsiasi amministrazione li può in ogni momento acquisire. Si tratta, essenzialmente, di un mercato “interno”, dato che il ricorso al mercato esterno, cioè a dirigenti non appartenenti al “sistema” pubblico, è circoscritto in limiti percentuali analoghi a quelli attualmente vigenti e, almeno così parrebbe, subordinato all’esperimento infruttuoso della procedura comparativa di conferimento dell’incarico³⁰.

5.2. I rischi di politicizzazione

²⁹ Art. 13, c. 3, e art. 19-bis, c. 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificati, rispettivamente, dall’art. 2, c. 1, lett. a), e 4 dello schema di decreto.

³⁰ L’art. 19-bis, c. 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall’art. 4 dello schema di decreto, prevede testualmente che “Gli incarichi dirigenziali, non assegnati attraverso i concorsi o le procedure di cui al citato articolo 19-ter, possono essere conferiti a soggetti non appartenenti ai suddetti Ruoli, mediante procedure selettive e comparative ed entro il limite, rispettivamente, del dieci per cento del numero degli incarichi generali conferibili, e dell’otto per cento del numero degli incarichi dirigenziali non generali conferibili”. Per verità, la relazione illustrativa allo schema di decreto afferma che “viene meno la necessità di esperire una previa ricognizione fra i dirigenti iscritti al ruolo unico ... in quanto sarebbe difficoltoso effettuare la predetta ricognizione sull’ampio numero di dirigenti iscritti nel ruolo stesso”. Sulla base di questa affermazione, la norma del decreto si potrebbe interpretare nel senso che gli incarichi “non assegnati” in base alle ordinarie procedure di valutazione comparativa cui partecipano i dirigenti dei ruoli siano quelli che l’amministrazione decida, a monte, di riservare agli esterni, senza appunto dover compiere alcuna previa ricognizione circa la disponibilità di dirigenti di ruolo. Si tratterebbe però di una interpretazione irragionevole e costituzionalmente (dis)orientata, perché paradossalmente consentirebbe all’amministrazione di indire un interpello per un posto di dirigente pubblico cui possono partecipare tutti tranne che coloro che hanno superato un concorso per essere dirigenti pubblici, cioè tranne le persone che si presumono più qualificate per ricoprire quella posizione. Ciò induce a propendere per l’interpretazione affacciata nel testo. Altro sarebbe stato se il legislatore delegato avesse deciso di aprire “anche” agli esterni le procedure di valutazione comparativa per il conferimento degli incarichi dirigenziali, fino ad esaurimento dei limiti percentuali indicati dalla legge. Ma non è stata questa la strada prescelta.

La costituzione di un così ampio mercato interno accresce sensibilmente i margini entro cui ciascuna amministrazione può reperire le competenze professionali più appropriate, talora non disponibili all'interno di ruoli circoscritti e protetti, per giunta articolati in fasce che limitano ulteriormente il potere di scelta dell'amministrazione. È anche vero, tuttavia, che l'esercizio senza limiti di una così ampia facoltà di scelta in capo al vertice politico comporterebbe il rischio di instaurare un assetto simile a quello descritto da Zachary Taylor alla metà dell'800, cioè nel periodo di massimo fulgore dello *spoils system* nordamericano. Secondo Taylor, allora presidente degli Stati Uniti d'America, esistevano solo due categorie di persone: quelle che cercano l'oro all'Ovest e quelle che cercano un impiego pubblico a Washington³¹. Alle due categorie di Taylor rischierebbe di aggiungersene una terza, cioè coloro che cercano un incarico dirigenziale in Italia, per evitare di restare a spasso, con le conseguenze che si descriveranno. Il rischio è infatti quello di innescare meccanismi di *political patronage*, che potrebbero aggravare una fidelizzazione politica della dirigenza che è già oggi molto pronunciata, per effetto del sistema di libera rinnovabilità degli incarichi temporanei, a totale discrezione del vertice politico, pur se all'interno di ruoli distinti e separati e con i correttivi che, faticosamente, la Corte costituzionale e la Corte di cassazione hanno imposto.

5.3. I filtri: procedure comparative e apparato istituzionale di garanzia

Soprattutto per scongiurare, o comunque temperare, questo rischio di politicizzazione, ma anche, più in generale, per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno della dirigenza pubblica, la riforma ha previsto, anche su questo versante, una *governance* centralizzata del flusso degli incarichi dirigenziali, che

³¹ Traggo la citazione da M. Bogdanow and Hon. T. Lanphear, *History of the Merit Systems Protection Board*, 4 J. Fed. Cir. Hist. Soc'y 109 2010

bilanci l'autonomia delle scelte di ciascuna amministrazione. Tale funzione è affidata, con il supporto tecnico del Dipartimento della funzione pubblica, che è chiamato in particolare a gestire una banca dati centrale dell'offerta e domanda di incarichi dirigenziali, a un apparato istituzionale di garanzia. Tale apparato è uno e trino. È trino, perché si compone di tre Commissioni distinte, rispettivamente competenti per la dirigenza statale, quella regionale e quella locale. È uno, sia perché le tre Commissioni svolgono, ciascuna per il proprio ruolo, le stesse funzioni, sia perché esse sono composte, per la maggior parte, dagli stessi soggetti, che ne sono membri di diritto, cioè in quanto titolari *pro-tempore* di altro prestigioso incarico istituzionale. È uno e trino il Presidente dell'ANAC, il Ragioniere generale dello Stato, il Segretario generale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Capo Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, il Presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane. Altri due membri sono variabili, nominati rispettivamente dal governo, sentite le competenti commissioni parlamentari, dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali.

La funzione principale della Commissione per la dirigenza attiene all'indirizzo, gestione e controllo delle procedure di valutazione comparativa, che le amministrazioni devono obbligatoriamente esperire per il conferimento di tutti gli incarichi dirigenziali, con la sola eccezione degli incarichi apicali. Si tratta, per le amministrazioni statali, degli incarichi di segretario generale dei ministri e dei ministeri, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali, o di livello equivalente, nonché degli incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione. Di questi incarichi il decreto conferma la natura fiduciaria e l'assoggettamento a *spoils system* (cessazione automatica decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia al governo), con effetti però amplificati dal ruolo unico.

Per tutti gli altri incarichi sono previsti due tipi di procedura comparativa, entrambi da esperire secondo criteri generali di selezione definiti dalla

Commissione per la dirigenza, poi precisati dall'amministrazione nell'avviso, per adattarli alla specifica posizione da ricoprire.

Le procedure di conferimento di incarichi dirigenziali generali sono in numero più limitato e presentano un più alto rischio di politicizzazione, dato che competono direttamente al vertice politico: ragioni di buon andamento consentono, e ragioni di imparzialità suggeriscono, di affidare alla Commissione un ruolo più invadente, che si spinge fino alla preselezione di una rosa di cinque candidati, fra i quali l'organo politico è chiamato a scegliere il titolare dell'ufficio dirigenziale, dandone comunicazione al Parlamento. Diversamente, le procedure di conferimento di incarichi dirigenziali non generali sono numerosissime e si concludono con una scelta dirigenziale: ragioni di buon andamento suggeriscono, e ragioni di imparzialità consentono, che alla Commissione per la dirigenza sia affidata solo una funzione di controllo successivo di regolarità e congruità della procedura, da esercitarsi entro un breve termine, decorso il quale l'incarico può essere comunque conferito.

La disciplina di riforma combina dunque la creazione di un mercato interno, cui le singole amministrazioni possono attingere, accompagnato da un *merit system* parimenti interno, che regola l'accesso al mercato attraverso procedure comparative concorsuali o para-concorsuali. Un tale assetto potrà essere meglio valutato quando entrerà in funzione. Il che, sia detto per inciso, avverrà con gradualità, per effetto di una disciplina transitoria che, oltre a far salvi gli incarichi in corso, da un lato, rinvia l'entrata in vigore del nuovo sistema di conferimento degli incarichi fino alla definizione dei criteri generali da parte della Commissione per la dirigenza, e, dall'altro lato, comunque riserva almeno il 30% degli incarichi dirigenziali generali conferiti da ciascuna amministrazione ai dirigenti che, alla data di entrata in vigore del decreto, sono inquadrati, con qualifica ad esaurimento, nella prima fascia dei ruoli della medesima amministrazione.

Ciò posto, può sin d'ora osservarsi che vi sono almeno tre profili sui quali sarà difficile, ma al tempo stesso decisivo, individuare un corretto “*fine tuning*” del sistema.

5.4. Poteri della Commissione vs autonomia delle amministrazioni nella gestione delle procedure di conferimento degli incarichi

Il primo e più importante aspetto è ancora una volta rappresentato dall'equilibrio fra i poteri di indirizzo e controllo della Commissione centrale e le esigenze di flessibilità ed autonomia delle singole amministrazioni.

Per un verso, se il ruolo della Commissione è troppo “deferente”, il rischio di politicizzazione è sempre in agguato. Sotto tale profilo, è indispensabile che la Commissione sia autorevole e indipendente, ma anche in grado di esercitare efficacemente funzioni che comportano un notevole e complesso carico di lavoro. La composizione prevista dal decreto, nel coinvolgere figure eminenti dell'alta burocrazia statale, rassicura a sufficienza sul primo punto. Rassicura però molto meno sul secondo punto. La scelta di componenti “di diritto”, che sono contemporaneamente titolari di importanti cariche istituzionali, pone il problema della loro capacità di gestire e verificare tempestivamente centinaia di valutazioni comparative. Chiunque abbia fatto parte di una commissione di concorso sa che non si tratta di mestiere che possa seriamente svolgersi nei ritagli di tempo e, come previsto per i membri della Commissione nominati *ad hoc*, a titolo gratuito. E se i membri della Commissione non saranno in grado di assolvere personalmente alla propria funzione di garanzia, allora quella funzione o non sarà esercitata, o sarà esercitata da altri, ma in modo che rischia di essere meno trasparente e imparziale. Per tale ragione, sarebbe quanto mai opportuno dotare la Commissione di una propria struttura e consentire ai componenti della stessa di individuare, con procedure trasparenti, collaboratori o assistenti, a loro volta provvisti della necessaria qualificazione professionale. Certo ciò rappresenterebbe un costo, forse

non consentito dalla delega, ma si tratta di uno snodo decisivo per il funzionamento del nuovo sistema unico della dirigenza, che a sua volta è snodo decisivo per il funzionamento dell'amministrazione.

Per altro verso, se il ruolo della Commissione è invece troppo "interferente", magari attraverso la combinazione di criteri di selezione complicati e verifiche troppo occhiate, si presenta il rischio opposto, di ingessamento e burocratizzazione del conferimento di incarichi dirigenziali, che potrebbero dipendere da procedure lente e faticose, bloccando la gestione amministrativa. Deve aggiungersi, in tale prospettiva, che la "concorsualizzazione" delle procedure di conferimento degli incarichi, nel presupporre graduatorie, punteggi, vincitori, di per sé espone ad un più elevato contenzioso giurisdizionale, reso probabilmente complicato da una questione di riparto di giurisdizione. A differenza del sistema attuale, nel quale l'atto di conferimento dell'incarico è riconducibile, sia pure a fatica, ad un atto di gestione del rapporto di lavoro dirigenziale, una simile ricostruzione regge meno una volta che l'incarico sia attribuito all'esito di una valutazione comparativa cui partecipano soggetti che non sono dipendenti dell'amministrazione che conferisce l'incarico stesso e che, ove prescelti, sarebbero assunti da quell'amministrazione, con atto costitutivo del rapporto di lavoro. Vi sarà da chiedersi, presumibilmente, se ciò non renda il procedimento di conferimento dell'incarico riconducibile alla giurisdizione del giudice amministrativo in tema di concorsi pubblici.

Il bilanciamento deferenza/interferenza, e più in generale l'equilibrio fra le ragioni della centralizzazione e quelle dell'autonomia, riguarda poi un altro aspetto, che è quello dei requisiti e criteri di valutazione nelle procedure comparative. Questi sono definiti dalla Commissione in termini generali e sono poi specificati dalla singola amministrazione nell'avviso che apre la procedura. Se i requisiti e criteri generali della Commissione lasciassero troppo spazio al "potere di precisazione" delle singole amministrazioni, queste potrebbero adottare "bandi-fotografia", ad esempio per mantenere i propri dirigenti, così però frustrando l'obiettivo del ruolo unico e la competizione aperta sul mercato interno della dirigenza. Ma se d'altra

parte i criteri generali comprimessero eccessivamente l'autonomia delle amministrazioni nel precisare i requisiti professionali necessari per coprire la specifica posizione dirigenziale rimasta scoperta, allora il percorso di de-specializzazione delle figure dirigenziali, che in parte è implicito nel concetto stesso di ruolo unico, sarebbe però condotto fino a conseguenze estreme ed eccessive in un sistema pubblico che conosce una elevata diversificazione dei settori di competenza dei diversi uffici dirigenziali.

5.5. Il nodo del dirigente privo di incarico

Un secondo profilo, da cui dipenderà il successo del nuovo impianto legislativo, è quello della sorte del dirigente rimasto privo di incarico. Anche qui è una questione di *fine tuning*. Il decreto prevede che, in caso di revoca dell'incarico per responsabilità dirigenziale, il dirigente è licenziato decorso un anno senza che abbia ottenuto nuovi incarichi. Il problema però riguarda soprattutto i dirigenti che rimangono privi di incarico alla scadenza, senza aver avuto alcuna valutazione negativa. Se se ne prevedesse il licenziamento, ancorché progressivo, come si era pure prefigurato in una prima versione della delega, di nuovo si paleserebbero rischi di politicizzazione e, soprattutto, si adotterebbe una soluzione con tutta probabilità incostituzionale: una sanzione così grave sarebbe affidata ad un automatismo, che prescinde da qualsiasi valutazione e dalla possibilità di contraddittorio. Per tale ragione del resto la delega è stata corretta in parlamento, subordinando il licenziamento del dirigente rimasto privo di incarico ad una valutazione negativa. D'altra parte, se si prevedesse la permanenza del dirigente privo di incarico nel ruolo, *sine die*, a carico dell'amministrazione di appartenenza, si determinerebbe, oltre che un costo per la collettività, anche un forte incentivo per le amministrazioni a conferire gli incarichi al precedente titolare, per evitare quel costo, con ciò però vanificando le intenzioni della riforma. Lo schema di decreto detta, al riguardo, una disciplina che richiama e adatta, forse con analogia forzata, quella sulle eccedenze

di personale, implicitamente avvicinando il dirigente senza incarico ad un dipendente in esubero. Si prevede, infatti, da un lato, che il dirigente senza incarico sia immediatamente collocato in disponibilità, con godimento del solo trattamento economico fondamentale, e, dall'altro lato, si individuano una serie di misure dirette a incentivarne e favorirne la ricollocazione, contenendo i costi della sua permanenza inattiva a carico dell'amministrazione di appartenenza, che comunque può sempre utilizzarlo, con il suo consenso, in attività di supporto. Il dirigente privo di incarico è obbligato a partecipare ad almeno 5 procedure comparative ogni anno. Decorso un anno dal collocamento in disponibilità, subisce un'ulteriore riduzione del trattamento economico e le amministrazioni possono conferirgli direttamente un incarico, senza espletare la procedura comparativa. Decorsi due anni dal collocamento in disponibilità, infine, il Dipartimento della Funzione pubblica provvede a collocarlo, presso amministrazioni dove vi siano posti disponibili, con incarico dirigenziale che non può rifiutare, pena la risoluzione del rapporto di lavoro. L'analogia con il collocamento in disponibilità è dunque smentita, perché dopo due anni non vi è risoluzione del rapporto, ma ricollocazione del dirigente. E sotto altro profilo la disciplina del collocamento in disponibilità presuppone la sospensione della prestazione lavorativa, che invece continua ad essere richiesta al dirigente, tenuto a svolgere mansioni dirigenziali o funzioni di supporto, obbligo che è difficilmente conciliabile con la riduzione della retribuzione.

5.6. I dislivelli di regolazione: sistemi di valutazione e trattamenti economici

Un terzo aspetto critico dell'impianto normativo in esame, che merita sottolineare, attiene, per così dire, alla correzione di dislivelli regolativi, che ostacolano l'interconnessione e il funzionamento di un mercato interno della dirigenza. Due sono i fattori di disomogeneità da correggere. Il primo riguarda i sistemi di valutazione. Le procedure comparative di conferimento degli incarichi devono ovviamente basarsi, quale criterio imprescindibile, sui "risultati conseguiti

nei precedenti incarichi e delle relative valutazioni”. Ma per comparare i risultati conseguiti da diversi dirigenti presso diverse amministrazioni, occorre che gli strumenti di valutazione siano tra loro omogenei e comunicanti. Amministrazioni che attribuiscono valutazioni generose, in base a indicatori erronei, incidono sulla credibilità di procedure comparative riferite a dirigenti valutati in base ad essi. Il funzionamento del ruolo unico richiede pertanto non solo una conformazione esterna dei sistemi di controllo interno, ma lo sviluppo di una vera valutazione esterna della *performance*, che elabori indicatori e *standard* riferibili quantomeno a gruppi di amministrazioni fra loro comparabili, perché ad esempio svolgono le stesse funzioni in distinti ambiti territoriali. Tale parrebbe anche la direzione suggerita dalla legge delega, laddove essa prevede sia la “razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione”, sia il “potenziamento dei processi di valutazione indipendente [...] anche mediante il ricorso a *standard* di riferimento e confronti”³². Il secondo fattore di disomogeneità da correggere è rappresentato dai trattamenti economici. Amministrazioni che non sono in grado di offrire trattamenti competitivi rispetto a quelli percepiti presso altre organizzazioni del sistema evidentemente sono poste in difficoltà dalla costituzione di un mercato interno. Esse sono destinate a perdere i dirigenti migliori. E ciò non perché altre amministrazioni siano più efficienti, o perché vi sia stata una qualche valutazione di maggior rilevanza delle funzioni da esse svolte. Bensì per pure ragioni storiche. Per esempio, la presenza di un Fondo Unico di Amministrazione (c.d. FUA), che è più ricco in una data amministrazione rispetto ad un'altra, semplicemente perché in esso sono confluiti trattamenti retributivi di privilegio, concessi dal legislatore trenta o quaranta anni addietro, sotto la pressione corporativa di qualche categoria più influente di dipendenti pubblici. Ma il corretto funzionamento di un “sistema della dirigenza pubblica” impone un riassetto, quantomeno graduale, dei trattamenti retributivi. E in tal senso, in effetti, dispone il decreto. Per un verso, esso incarica i

³² Art. 17, co. 1, lett. r)

contratti collettivi di realizzare una “graduale convergenza del trattamento fondamentale di tutti i dirigenti iscritti ai Ruoli della dirigenza”, inglobando peraltro nel trattamento fondamentale anche le componenti fisse o i valori minimi della retribuzione di posizione³³. Per altro verso, il decreto prevede anche una graduazione delle funzioni e delle responsabilità degli incarichi, cui si correla la retribuzione di posizione, secondo criteri oggettivi e comuni, allo scopo di “garantire l’omogeneizzazione” anche del trattamento economico accessorio, nell’ambito di ciascun ruolo³⁴. La logica dell’integrazione amministrativa, come insegna l’esperienza dell’Unione europea, è pervasiva. Conosce l’effetto di “*spill over*”: se si mettono in comune alcune componenti, la convergenza tende a estendersi anche alle altre, che sono collegate.

5.7. La mobilità per il personale non dirigenziale

La finalità di assicurare una migliore distribuzione del personale all’interno del sistema amministrativo, agevolando la mobilità, non concerne però, come anticipato, la sola dirigenza, ma anche il resto del personale.

Il tema della mobilità è appena accennato dalla delega sul riordino della disciplina del lavoro pubblico, ma su di esso sono intervenuti diversi provvedimenti del governo in tempi recenti. Si tratta di misure puntuali, ma importanti, che nel loro insieme sono rivolte a creare le condizioni per il più efficace utilizzo di uno strumento essenziale per la correzione delle debolezze delle dotazioni di personale al servizio delle amministrazioni, specialmente in tempi di crisi, nei quali a quelle debolezze più difficilmente si rimedia con le assunzioni. Gli interventi riguardano essenzialmente tre fronti: interconnessione dei sistemi di classificazione professionale; incentivazione della mobilità volontaria; ricorso alla mobilità obbligatoria.

³³ Art. 24, c. 4, del d.lgs n. 165 del 2001, come modificato dall’art. 8 dello schema di decreto.

³⁴ Art. 24, c. 7, del d.lgs n. 165 del 2001, come modificato dall’art. 8 dello schema di decreto

Sul primo punto, è stata data recentemente attuazione a due importanti previsioni del d.lgs. n. 165 del 2001. È stato innanzitutto stipulato, lo scorso luglio, ai sensi dell'art. 40, c. 2, d.lgs. n. 165 del 2001, l'accordo sulla riduzione dei comparti, che ha aggregato i dipendenti pubblici nei quattro comparti delle Funzioni centrali, delle funzioni locali, dell'istruzione e ricerca e della sanità. L'accordo pone le premesse per una omogeneizzazione degli ordinamenti professionali e facilita e amplia i confini della mobilità "endo-compartimentale". Inoltre, sono state approvate le tabelle di equiparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione del personale non dirigenziale fra i livelli di inquadramento giuridico previsti dai contratti in ciascun comparto³⁵. Il decreto agevola quindi la mobilità inter-compartimentale, eliminando alcuni fondamentali ostacoli di ordine giuridico-amministrativo.

Sul secondo punto, cioè quello della mobilità volontaria, è stata introdotta la possibilità delle amministrazioni di acquisire personale mediante passaggio diretto di dipendenti di altre amministrazioni pubbliche, anche senza il consenso di queste ultime³⁶. La disposizione ha, per ora, carattere sperimentale e un ambito di applicazione limitato alla mobilità fra sedi centrali di diversi ministeri, agenzie ed enti pubblici nazionali. Inoltre, la facoltà che essa prevede è subordinata alla condizione che l'amministrazione di destinazione evidenzi un fabbisogno superiore a quello dell'amministrazione di provenienza. Tuttavia essa segnala una tendenza verso un assetto non dissimile da quello affermatosi per la dirigenza, vale a dire la costituzione di un mercato interno, nel quale le amministrazioni possono acquisire e perdere dipendenti, che appartengono così al sistema più che alla singola componente dello stesso. Il mercato in via di costituzione sarebbe poi agevolato da strumenti di incentivazione governati dal centro, come l'istituzione di un portale nazionale della mobilità, che dovrebbe favorire l'incontro fra la domanda e offerta di mobilità, consentendo alle amministrazioni di pubblicarvi gli avvisi relativi ai

³⁵ Cfr. d.P.C.M del 26 giugno 2015, in attuazione dell'art. 29-bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

³⁶ Cfr. art. 30, c. 1, d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 4 del d.l. 90 del 2014.

posti che esse intendono ricoprire, di raccogliere e valutare le candidature, di svolgere procedure comparative analoghe a quelle previste per il conferimento di incarichi dirigenziali.

Sul terzo punto, è stato introdotto il potere di trasferire di sede il dipendente, anche senza il suo consenso, all'interno dell'amministrazione o, previo accordo tra le amministrazioni interessate, presso altra amministrazione, purché nel territorio dello stesso comune o nel raggio di 50 chilometri. Anche la mobilità obbligatoria non è tuttavia affidata esclusivamente all'autonomia delle singole amministrazioni. Si prefigurano, invece, strumenti di governo centralizzato, che indirizzino il flusso di personale al fine di colmare gli squilibri all'interno del sistema. Si prevede, in particolare, la definizione, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa consultazione sindacale e intesa in sede di Conferenza unificata, di criteri per realizzare trasferimenti obbligatori dei dipendenti tra diverse amministrazioni anche senza previo accordo fra le stesse, "per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico"³⁷.

6. Conclusioni

Ci si può domandare, a conclusione dell'analisi svolta, se le riforme in corso prefigurino anche, su un piano più generale, un rinnovamento del modello di disciplina del personale pubblico e, in particolare, se i mutamenti in atto si muovano in continuità con il modello privatistico, affermatosi alla fine del secolo scorso, ovvero segnalino una inversione di tendenza, nel senso, cioè, di una più accentuata specialità del settore pubblico.

Il modello privatistico presupponeva, in effetti, una concezione disaggregata e frammentata del settore pubblico e, conseguentemente, dei rapporti di lavoro

³⁷ Cfr. ancora art. 4 del d.l. 90 del 2014.

instaurati con le amministrazioni. Si tratta di una concezione, tipica del *New Public Management*, che tende a considerare ogni singola amministrazione, e perfino ogni unità organizzativa all'interno di essa, come entità singola, che è avvicinabile ad una azienda, in quanto viene dotata di propri obiettivi, di un proprio *management* professionale e di proprie risorse umane e finanziarie, gestite da quel *management* per realizzare quegli obiettivi. La privatizzazione dei rapporti di lavoro si armonizzava perfettamente con questa concezione: le norme privatistiche e contrattuali si adattano più flessibilmente alla disciplina di rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, perché questi sono tutti diversi fra loro, intercorrono con datori di lavoro distinti e differenziati, la cui comune natura pubblica scolora, e non richiede, se non marginalmente, una comune regolazione speciale.

Tale concezione, si badi, non è affatto superata dal quadro normativo che si viene delineando, il quale in realtà conferma e perfino rafforza l'autonomia e la flessibilità gestionale delle singole amministrazioni, l'applicazione delle tecniche aziendalistiche, l'enfasi sulla chiarezza degli obiettivi e sulla misurazione dei risultati raggiunti da ciascuna unità organizzativa, perfino la concorrenza fra le amministrazioni, chiamate, come visto, a competere fra loro per acquisire le competenze manageriali e professionali più qualificate.

Quella concezione è però corretta dalle riforme in corso, le quali riconducono le singole amministrazioni nel più ampio tessuto organizzativo e istituzionale di cui esse partecipano. Le riforme valorizzano quel tessuto e, con ciò, riqualificano anche i rapporti di lavoro pubblico, in quanto relazioni fra un dipendente e un datore di lavoro "plurale". Il dipendente pubblico, e il dirigente in modo particolare, ha certo un rapporto di lavoro con la singola amministrazione. Ma le altre componenti del sistema amministrativo non sono estranee o terze rispetto a quella relazione. Esse vi sono invece continuamente presenti, perché il dipendente è inserito in un sistema integrato, che conosce strumenti di governo unitario, i quali continuamente e profondamente incidono sulla relazione di lavoro del singolo dipendente.

Il nuovo assetto sottolinea, dunque, la rilevanza, sul piano del rapporto, del sistema “pubblico” cui appartiene il singolo datore di lavoro. In questo senso, esso corregge un presupposto fondamentale della privatizzazione del pubblico impiego, vale a dire la separazione fra organizzazione e rapporto di lavoro, la scissione fra il soggetto datore di lavoro, che ha natura pubblica, e il rapporto di lavoro, che non risente di quella natura e può quindi essere assimilato al rapporto di lavoro privato nell’impresa. Sotto tale profilo, si avverte in effetti una spinta nella direzione di una ri-pubblicizzazione del lavoro pubblico.

Il che però non esclude altre possibili chiavi di lettura dei fenomeni in corso, soprattutto se si assume un punto di osservazione più generale, che getti lo sguardo anche sulle trasformazioni del diritto del lavoro con soggetti privati. Anche su tale versante, infatti, assume sempre maggior rilievo problematico la figura del datore di lavoro. In particolare, per effetto dei processi di ristrutturazione delle imprese, sotto la pressione dell’innovazione tecnologica e della globalizzazione, il datore di lavoro privato è sempre più difficilmente identificabile con una singola entità giuridica. Esso diviene invece una figura più sfuggente, perché più incerti e sfumati divengono i confini dell’attività economica in cui la prestazione di lavoro si inserisce. Il datore di lavoro tende così a pluralizzarsi, identificandosi ad esempio in una rete, in un *network* di organizzazioni formalmente distinte, che tuttavia condividono i poteri del datore di lavoro. Si afferma un modello di “*plural employer*”, che rappresenta anche una più efficace protezione per il prestatore di lavoro, il quale, anziché dipendere da un singolo datore di lavoro, viene ad essere inserito in un più ampio “*internal labor market*”, da cui, ad esempio, può essere estromesso solo in caso di impossibile ricollocazione in altra organizzazione della rete³⁸ (Corazza-Razzolini, 2014, p. 24).

Se lette in questa prospettiva, anche le riforme in corso del lavoro pubblico possono allora essere interpretate non già in termini di allontanamento rispetto al

³⁸ L. Corazza e O. Razzolini, *Who is an Employer ?*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 110/2014

diritto comune del lavoro, ma, all'opposto, quale elemento dell'evoluzione di quest'ultimo. Il "sistema amministrativo" verrebbe a costituire un esempio paradigmatico di "*plural employer*", dando luogo ad un mercato del lavoro interno, nel cui ambito può meglio realizzarsi quell'equilibrio tra flessibilità e sicurezza (c.d. *flexicurity*), che rappresenta l'obiettivo generale perseguito nel settore privato.

Per descrivere i nuovi approdi, possono allora tornare utili vecchie e felici formule, come quella del "servizio esclusivo alla Nazione", prevista dalla Costituzione. Essa non esclude solo l'idea che il dipendente pubblico sia al servizio del governo in carica, per scongiurare la politicizzazione della burocrazia. L'ancoraggio alla Nazione, oppure si potrebbe dire alla Repubblica, corregge anche l'idea che il dipendente pubblico sia al servizio esclusivo di singole amministrazioni o unità organizzative, in cui lo Stato risulti artificialmente disaggregato e frammentato. Il nuovo intervento riformatore valorizza il concetto di servizio esclusivo alla Nazione come riscoperta del legame fra il singolo dipendente e un "sistema amministrativo nazionale", nel quale egli è immesso in base a procedure di reclutamento comuni o omogenee, all'interno del quale più facilmente circola, e dal quale può essere estromesso se non ricollocabile in alcuna parte del sistema stesso.

Stefano Battini

Professore ordinario di diritto
amministrativo nella Facoltà di Scienze politiche
dell'Università degli studi della Tuscia

pubblicato il 26 settembre 2016