

Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche¹

di Gianfranco D'Alessio

in corso di pubblicazione in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni

1. In materia di dirigenza amministrativa, la XIV legislatura si era aperta con l'approvazione della legge di riordino n. 145/2002: un provvedimento che, pur presentandosi come un testo inteso ad apportare soltanto alcune, parziali correzioni ed integrazioni al d.lgs. n. 165/2001, in realtà andava ad incidere in misura consistente sull'assetto e sugli equilibri complessivi della disciplina della dirigenza emerse dalle riforme degli anni Novanta e trasfuse nel decreto del 2001; tanto da provocare polemiche e discussioni piuttosto vivaci sul piano politico, e da suscitare un ampio dibattito in sede di interpretazione e di valutazione del testo sotto il profilo tecnico-giuridico, dando luogo ad una serie di prese di posizione assai articolata da parte della dottrina e della giurisprudenza sui suoi aspetti più controversi (basti pensare alla questione della natura giuridica degli atti di conferimento degli incarichi, per non parlare di quella relativa al c.d. *spoils system*).

Ora, la legislatura si chiude – salvo eventuali, ulteriori colpi di coda finali – con l'approvazione di nuove modifiche alla disciplina della dirigenza, frammentarie ma niente affatto irrilevanti, contenute nella (ma, forse, sarebbe più giusto dire, nascoste nelle pieghe della) legge 17 agosto 2005, n. 168, con la quale è stato convertito il decreto legge 30 giugno 2005, n. 115, uno dei tanti decreti “*omnibus*” che, da qualche anno, periodicamente affliggono la produzione normativa del Parlamento, e costituiscono una fra le manifestazioni più evidenti di quello che giustamente è stato qualificato come un processo degenerativo della funzione legislativa: in effetti, le nuove disposizioni sulla dirigenza sono state forzatamente inserite, in sede di conversione, in un provvedimento contenente previsioni riguardanti materie e settori assolutamente eterogenei, dall'ordinamento universitario al codice della strada, dall'organizzazione giudiziaria allo smaltimento dei rifiuti, dagli ordini professionali agli ammortizzatori sociali, dalle attività sportive ai centri fieristici, dalle infrastrutture portuali al regime della eleggibilità degli amministratori locali, dalle Olimpiadi invernali di Torino ai rapporti fra Italia e organismi delle Nazioni Unite, e così via.

2. All'interno di questo giardino legislativo dai cento fiori (o, meglio, dai cento cactus) spuntano, come detto, alcune norme che interessano la tematica dirigenziale: si tratta, in particolare, di quelle contenute nell'art. 14 *sexies* e nell'art. 16 *octies*, anche se la legge comprende altre disposizioni riguardanti il lavoro pubblico, tra le quali, in particolare, va segnalata – oltre ad alcune concernenti specifiche categorie di personale (vigili del fuoco, militari, carriere prefettizia e diplomatica) – la ridefinizione, ad opera dell'art. 14 *septies*, della struttura e delle funzioni dell'ispettorato operante alle dipendenze del ministro per la Funzione Pubblica, attraverso una riformulazione dell'art. 60, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001.

¹ In corso di pubblicazione in “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni”.

L'art. 14 *sexies* apporta, sostanzialmente, tre innovazioni di un certo peso al regime normativo della dirigenza statale (che, almeno in certa misura, possono essere considerate come principi suscettibili di applicazione anche alle altre dirigenze pubbliche, secondo la logica dell'art. 27 del d.lgs. n. 165/2001):

a) in primo luogo (comma 1), viene operata una correzione a quanto previsto dall'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, sulla durata degli incarichi di funzioni dirigenziali: viene esteso a tutti i tipi di incarico il termine massimo di cinque anni, che nel testo finora vigente (derivante dalla legge n. 145/2002) riguardava solo i dirigenti con incarichi di livello non generale, mentre per quelli di livello superiore, regolati dai commi 3 e 4 dello stesso art. 19, il limite era di tre anni; e, soprattutto, viene reintrodotta un termine minimo – presente nella versione originaria del decreto del 2001, conformemente a quanto già stabilito con il d.lgs. n. 80/1998, ma poi eliminato dalla “legge Frattini” – che viene fissato in tre anni (invece dei due anni previsti dalla versione *ante* 2002);

b) viene, poi, ridotto da cinque a tre anni (comma 4) il periodo di svolgimento di incarichi di livello dirigenziale generale o equivalente da parte di dirigenti della seconda fascia che consente loro di transitare nella prima fascia;

c) infine, viene effettuata (nel comma 3) una integrazione al comma 6 del citato art. 19, riguardante la possibilità di attribuire incarichi di direzione a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali dello Stato, stabilendo che detti incarichi possono avere come destinatarie anche persone con esperienze di lavoro maturate presso le stesse amministrazioni che li conferiscono.

A sua volta, l'art. 14 *octies* va ad integrare l'art. 17 *bis* del d.lgs. n. 165/2001 (frutto, anch'esso, dalla legge di riordino del 2002) sulla vicedirigenza, precisando che la sua istituzione è demandata ad una “separata” – e non più solo “apposita” – area della contrattazione collettiva di comparto.

3. Sicuramente, in termini generali la modifica dei termini di durata degli incarichi apportata dal primo comma dell'art. 14 *sexies* va salutata con favore, in quanto supera una delle scelte più negative fra quelle a suo tempo adottate con la legge n. 145/2002, che non a caso aveva sollevato un coro quasi unanime di critiche.

Appariva, infatti, del tutto evidente – fin da una prima, sommaria lettura della norma allora introdotta - come l'assenza di un termine minimo di durata degli incarichi ponesse le basi per una estrema “precarizzazione” della posizione dei dirigenti, e creasse le condizioni per una condizione di piena ed assoluta soggezione degli stessi nei confronti dei soggetti titolari del potere di nomina, realizzando un “corto circuito” fra politica ed amministrazione (in chiara contraddizione con il principio di distinzione fra le due dimensioni, che costituisce un elemento caratterizzante il percorso di riforma amministrativa sviluppatosi a partire dall'inizio dello scorso decennio), e mettendo, così, a repentaglio l'imparzialità nell'esercizio nell'azione amministrativa. Né la prassi applicativa ha smentito le preoccupazioni di quanti dopo l'approvazione della legge del 2002 avevano paventato il rischio che gli organi politici non sarebbero capaci di resistere alla tentazione di tenere sotto pressione e sotto stretto controllo la dirigenza, attribuendo incarichi di durata molto breve (specie per gli uffici di maggiore rilevanza): infatti, secondo quanto emerge anche da rilevazioni effettuate per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica, si sono registrati non pochi casi di incarichi affidati solo per un periodo di pochi mesi e, nel complesso, la durata media degli incarichi di livello dirigenziale generale risulta di poco più di due anni (ma in alcune importanti amministrazioni - ad esempio, il ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - non supera di molto la soglia dell'anno).

Pertanto, ripetiamo, in linea di principio non può che essere condiviso il *revirement* realizzatosi grazie alla recente legge, che (oltre ad allungare la durata massima anche per gli incarichi riguardanti posizioni di vertice e di livello generale) ha stabilito per tutti gli incarichi dirigenziali una durata minima di tre anni: una dimensione temporale, questa, che senza dubbio – pur confermando il modello incentrato sulla temporaneità dell’assegnazione degli uffici (e, quindi, lasciando aperto il dibattito fra quanti sostengono e quanti, con una varietà di argomentazioni, avversano l’idea che gli incarichi siano a tempo definito) – corrisponde all’esigenza di consentire ai dirigenti, liberati dall’ansia di troppo frequenti rinnovi degli incarichi, di sviluppare per un congruo periodo di tempo la loro azione gestionale, dando prova delle loro attitudini e competenze professionali, così da poter essere obiettivamente valutati per i risultati realizzati.

Fermo restando il giudizio positivo sulla disposizione dell’art. 14 *sexies*, primo comma, per quanto attiene al suo contenuto normativo, corre l’obbligo, però, di fare i conti con una lettura “maliziosa” – già emersa nei primi commenti – delle effettive intenzioni di chi ha proposto ed approvato la previsione ampliativa della dimensione temporale degli incarichi dirigenziali, che ipotizza un suo possibile uso legato a finalità politico-clientelari contingenti: ci si è chiesti, da parte di alcuni, come mai la stessa maggioranza parlamentare che subito dopo l’insediamento del governo da essa espresso si era battuta per ridimensionare drasticamente la durata degli incarichi, arrivando a cancellare il termine minimo, nel momento in cui si avvicina la fine della legislatura abbia, invece, optato per una consistente estensione di tale durata; è si è cominciato ad osservare, nella realtà di certe amministrazioni statali, il manifestarsi, dopo l’entrata in vigore della nuova legge, di un singolare fenomeno di interruzione anticipata di incarichi destinati a scadere dopo la chiusura fisiologica del mandato dell’attuale compagine governativa, e di riassegnazione di detti incarichi, normalmente agli stessi soggetti che già li ricoprivano, per una durata che ora, naturalmente, è di almeno tre anni, ma può tranquillamente arrivare a cinque, andando a coprire quasi interamente la prossima legislatura.

Se ne è tratta la conclusione – forse non del tutto priva di fondamento, in una fase della nostra storia istituzionale come quella attuale, che già più di una volta, in materie e campi diversi, ha visto la legislazione piegarsi ad esigenze che poco sembrano avere a che fare con gli interessi generali della collettività e con obiettivi di largo respiro – che, probabilmente, una opzione normativa in sé ineccepibile, come quella sull’adeguamento della durata degli incarichi, in realtà risponderebbe a scopi assai meno nobili, come quello del consolidamento della posizione di dirigenti “vicini” all’attuale governo, ma che potrebbero non essere altrettanto graditi a quello destinato a subentrare ad esso. Con la conseguenza, tra l’altro, che ciò potrebbe indurre il nuovo esecutivo, laddove fosse di diverso segno politico, ad adottare, a sua volta, delle contromisure di ordine legislativo, prolungando una sorta di “faida” sulla gestione della dirigenza che a livello statale dura ormai da un paio di legislature (ma della quale, purtroppo, si vedono i segni anche in ambito regionale e locale).

4. Questa ricostruzione, che colloca la scelta di ripristinare il termine minimo e di aumentare la possibile durata massima degli incarichi in una dimensione attenta, più che alla definizione di un razionale regime regolativo della dirigenza, alla soddisfazione di istanze e pulsioni legate all’esigenza di “sintonizzare” i titolari degli uffici di maggiore rilievo delle amministrazioni con i rispettivi referenti politici, trova in qualche modo una conferma in quanto stabilito nel secondo comma dello stesso art. 14 *sexies*, dove si afferma che la disposizione di cui al primo comma non si applica agli incarichi relativi ad uffici di livello

dirigenziale “resi vacanti prima della scadenza dei contratti dei relativi dirigenti” per effetto dell’art. 3, comma 7, della legge n. 145/2002.

La previsione – che, non a caso, risulta essere stata introdotta su iniziativa di parlamentari dell’opposizione – dovrebbe, nelle intenzioni, rispondere allo scopo di “neutralizzare” rispetto agli effetti dell’aumento della durata (minima e massima) gli incarichi che siano stati oggetto dello *spoils system* intervenuto a seguito dell’applicazione della richiamata norma della “legge Frattini” (la quale, ricordiamo, stabiliva la cessazione, il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge stessa, di tutti gli incarichi di direzione generale in quel momento in atto): si configurerebbe, quindi, come il presupposto o, meglio, come la creazione delle condizioni di fatto - laddove le elezioni politiche del 2006 portassero ad un rovesciamento degli attuali equilibri politici - per l’applicazione di una sorta di pena del contrappasso ai dirigenti beneficiati nel 2002, attraverso un ribaltamento dell’operazione che aveva loro consentito di prendere il posto dei colleghi allora rimossi *ex lege*. Peraltro, va rilevato che - al di là delle considerazioni che (pur comprendendo le buone ragioni di quanti a suo tempo erano stati repentinamente, ed immotivatamente, privati del loro *status* professionale) potrebbero essere svolte in ordine all’opportunità di prefigurare, e di avvalersi concretamente, di un meccanismo che, ancora una volta, sembra corrispondere ad una discutibile visione della dirigenza amministrativa come mera appendice del potere politico (collocandosi in quello che è stato acutamente definito come una sorta di ‘moto ondoso’ della dirigenza di vertice, che dovrebbe andare e venire, a seconda della compagine politica di volta in volta al governo), ed al di là dei dubbi che (come già evidenziato in primi commenti di fonte sindacale) può sollevare, sul piano della ragionevolezza, una prescrizione che differenzia il regime giuridico di due categorie di incarichi dirigenziali generali, quanto alla durata, in dipendenza di “un evento puramente accidentale come l’effettuazione dello *spoils system*” e senza alcuna ragione di ordine funzionale - la disposizione in questione rischia di essere pressoché inutilizzabile: infatti, è probabile che gli incarichi ai quali essa fa riferimento oggi, a più di tre anni di distanza dall’evento che li aveva originati, siano stati già in gran parte riassegnati almeno una volta (agli stessi o ad altri soggetti); ed essi potrebbero, comunque, essere rinnovati prima della fine della legislatura, modificandone alcuni elementi, anche nel caso in cui il loro termine finale scavalcasse tale scadenza.

5. Non minori perplessità suscita la disposizione contenuta nel quarto comma dell’art. 14 *sexies* del provvedimento legislativo in esame, che sembra pure essa iscriversi nella tendenza a conformare la disciplina della dirigenza alla soddisfazione di interessi particolari e/o di parte: anzi, qui le osservazioni critiche sono ancora più nette ed univoche, perché – a differenza di quanto avviene per il primo comma - non si pone neanche il problema di articolare il discorso fra un apprezzamento positivo del suo contenuto ed un giudizio negativo, o dubitativo, sulle intenzioni del legislatore.

Infatti, per spiegare la scelta di ridurre da cinque a tre anni il periodo di copertura senza demerito di incarichi di livello generale, che consente ai dirigenti di seconda fascia di passare nella prima fascia, non si riesce a trovare alcuna realistica motivazione riconducibile ad esigenze di razionalizzazione dell’assetto del corpo dirigenziale o di miglioramento del livello di funzionamento degli apparati pubblici: quindi, non si può pensare ad altro, anche in questo caso, se non ad una volontà di promuovere anticipatamente dirigenti già premiati dall’attuale governo con l’assegnazione ad uffici di maggiore peso e rilevanza, in quanto ad esso, evidentemente, particolarmente graditi.

Tra l’altro, in questo modo - a parte il rischio (in verità, piuttosto modesto) di un intasamento dei ranghi della prima fascia - si fa un ulteriore, seppure limitato, passo in avanti

nella direzione di una sostanziale riduzione della differenza fra le due fasce, già messa in discussione dall'ampliamento dall'iniziale 30% fino all'attuale 70% della quota degli incarichi dirigenziali di livello generale conferibili a soggetti appartenenti alla seconda fascia, che ha portato alcuni osservatori a preconizzare una completa cancellazione della distinzione. In effetti, nel momento in cui è venuta in larga misura meno la sua funzione originaria (quella di operare un discrimine o, quantomeno, una graduazione in ordine all'assegnazione della titolarità degli uffici), attualmente tale distinzione finisce per assumere rilievo soprattutto per quanto attiene alla determinazione del trattamento economico fondamentale: quindi, non è del tutto fuor di luogo affermare che l'anticipato inserimento nella prima fascia, ora garantito ai dirigenti interessati dalla norma *de qua*, può essere considerato come una sorta di "gratifica" permanente attribuita dai ministri in carica, in previsione della conclusione del loro mandato, ad una parte dei loro *clientes* più fedeli (e la discutibilità di tale scelta normativa può essere solo in minima parte mitigata dalla considerazione che fra i soggetti interessati vi sono, come è naturale, elementi seri, preparati e professionalmente qualificati).

6. Ed anche sulla previsione del terzo comma, sempre dell'art. 14 *sexies*, purtroppo, non è possibile evitare di esprimere una valutazione decisamente negativa: come detto, tale comma contiene una integrazione al sesto comma dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, in conseguenza della quale tra i soggetti diversi dai dirigenti inseriti nei ruoli delle amministrazioni dello Stato ai quali possono essere attribuiti incarichi di direzione di uffici statali vengono inseriti anche dipendenti – naturalmente, non in possesso di qualifica dirigenziale – della stessa amministrazione che conferisce l'incarico (i quali, per il periodo di durata di quest'ultimo, sono collocati in aspettativa senza assegni, ma conservano la loro originaria posizione lavorativa).

Quando la legge n. 145/2002 aveva esteso la possibilità di assegnare gli incarichi *ex* comma 6 a soggetti con esperienze lavorative maturate "anche presso amministrazioni statali", si era già avuto modo di obiettare che questa indicazione, anche se poteva essere sostenuta da qualche motivazione di carattere pratico e di tipo contingente (come l'esigenza di copertura *pro tempore* di uffici dirigenziali vacanti in attesa dell'espletamento di concorsi, o la necessità di ricorrere a particolari professionalità rintracciabili nel mondo dei dipendenti pubblici), in generale faceva, e fa tuttora pensare a forme surrettizie di "promozione temporanea" di interni, o ad un originale, ma anomalo, sistema di "attribuzione di mansioni superiori", con il relativo trattamento retributivo; altri parlarono della creazione di una sorta di "carriera parallela" per il personale interno, e di una particolare attenzione per le sue "aspettative corporative".

Ma allora, perlomeno, sembrava che la questione riguardasse soggetti dipendenti sì da amministrazioni statali, ma diverse da quella presso la quale potevano essere chiamati a ricoprire la posizione dirigenziale: ora, invece, come si è visto, la nuova norma si preoccupa proprio di chiarire che la scelta può cadere anche su chi lavora nella stessa amministrazione interessata.

Per dimostrare il valore negativo e, vorremmo dire, il carattere illogico e contraddittorio di tale opzione – che, occorre ricordarlo, va a legittimare (almeno, se e fino a quando qualcuno non penserà di chiamare in causa il giudice costituzionale) una prassi deteriore piuttosto diffusa – non occorre spendere molte parole: come ha avuto modo di argomentare con precisione il Consiglio di Stato (Comm. spec. pubblico impiego, parere prot. 514/2003) quando è stato chiamato ad esprimersi sul punto, in questo modo viene palesemente "elusa la disciplina generale che vuole, per l'accesso alla dirigenza, il rispetto

del pubblico concorso ovvero la maturazione di una determinata anzianità e professionalità nei ruoli dell'ente, dando luogo a promozioni di fatto", ed "appare quanto meno anomalo, nel caso si ammettesse il conferimento dell'incarico dirigenziale ad un dipendente interno, che questo venga collocato in aspettativa dal proprio servizio per assumerne un altro all'interno della stessa amministrazione di appartenenza"; nella stessa occasione il massimo organo consultivo ha, altresì, sottolineato come la disposizione che prevede la possibilità di integrare la retribuzione del personale cui siano conferite funzioni di livello dirigenziale in base all'art. 19, comma 6, con una indennità aggiuntiva commisurata alle condizioni esistenti sul mercato in relazione alle specifiche competenze professionali richieste, implicitamente confermi che "le professionalità vanno trovate all'esterno, unica ragione per la quale si giustifica un trattamento economico superiore a quello previsto dalla contrattazione collettiva".

La *ratio* originaria della disposizione sull'attribuibilità di funzioni dirigenziali a soggetti diversi dai dirigenti di ruolo era chiara e inequivoca: si trattava di inserire nelle strutture amministrative, in posizioni di responsabilità, soggetti provenienti da realtà ed esperienze esterne, che potessero integrare le professionalità interne con altre che le amministrazioni non sono in grado di reperire nell'ambito del loro personale con qualifica dirigenziale, dando luogo, in particolare, ad una proficua osmosi fra settore pubblico e settore privato. Del resto, la giurisprudenza - e, con essa, la dottrina più qualificata - è sempre stata molto netta, e praticamente univoca, nell'affermare la natura "eccezionale", a fronte della "ordinarietà" della assegnazione degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli statali, del ricorso a questo strumento, il quale dovrebbe, comunque, vedere come destinatari soggetti con doti peculiari e spiccatissime, dei quali sia evidente l'eccellenza culturale, professionale e di esperienza lavorativa (così si esprime, ad esempio, la Corte dei conti, Sez. centr. controlli, 23.5.2001, n. 22).

Purtroppo, lo si è già accennato, in diverse realtà amministrative si è instaurata una prassi applicativa che - ignorando o eludendo le censure dei giudici - ha distorto la volontà del legislatore, utilizzando l'istituto per mettere gli uffici dirigenziali (il più delle volte, invocando il dio dell'urgenza) nelle mani di dipendenti della stessa o di altre amministrazioni privi di qualifica dirigenziale. Questi comportamenti, in qualche misura, sono stati favoriti dalla soppressione del ruolo unico, che ha reso più difficile (anche se, certo, non impossibile, grazie ai meccanismi di mobilità *ex art.* 23, comma 2, del d.lgs. 165/2001) il ricorso al "mercato" interno alla dirigenza statale; e sono stati ora avvalorati dal legislatore, prima con le modifiche al comma 6 introdotte dalla legge n. 145/2002 (che ha anche allargato le percentuali degli incarichi suscettibili di essere conferiti attraverso il meccanismo ivi previsto), e poi con quella prodotta dalla legge di conversione del d. lgs. 115/2005, che si è preoccupata di portare alle estreme conseguenze la "copertura" normativa dello stravolgimento di quello che, ormai impropriamente, continua ad essere definito come l'affidamento di incarichi ad esterni.

Anche qui - per riprendere il filo logico del ragionamento sviluppato nei punti precedenti - è probabile che alla decisione adottata dall'attuale legislatore non sia estranea la volontà di favorire e "liberalizzare" nella sua dimensione applicativa un sistema di individuazione dei titolari degli uffici dirigenziali che garantisce il massimo grado di discrezionalità (anche...politica) nella scelta dei destinatari. Del resto, ciò non può meravigliare più di tanto: visto che si è deciso di disinteressarsi del tutto del terzo comma dell'art. 97 della Costituzione, perché ci si sarebbe dovuti preoccupare di rispettare i principi posti dal primo comma del medesimo articolo?

7. Un breve, richiamo, infine, merita l'art. 14 *octies* del d.lgs. n. 115/2005, nel testo derivante dalla legge di conversione n. 168/2005, il quale, correggendo la disposizione dell'art. 17 *bis*, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 165/2001 (introdotto, notoriamente, dalla legge n. 145/2002), prevede che la contrattazione collettiva del comparto ministeri disciplini l'istituzione di "un'area della vicedirigenza" che deve essere non solo "apposita", ma – si aggiunge – anche "separata".

A suo tempo si era ritenuto di esprimere un giudizio decisamente negativo sulla creazione della vicedirigenza, da considerarsi come una risposta sbagliata ad un problema reale (quello del "decongestionamento" dell'attività dirigenziale, attraverso la valorizzazione della professionalità dei funzionari più preparati ed esperti), in quanto si introduceva una figura dai contorni poco limpidi e di dubbia utilità, interposta fra la dirigenza e il restante personale, in grado di provocare non poca confusione nel sistema del lavoro pubblico, e legata ad una tradizionale visione del pubblico impiego, tutta incentrata sulla fissazione di posizioni di *status* e sull'attribuzione di qualifiche formali, alla quale le innovazioni normative del decennio da poco trascorso avevano sostituito un'impostazione di tipo essenzialmente funzionale, ispirata alla flessibilità dei processi produttivi e dell'organizzazione del lavoro.

Non si può, quindi, di fronte alla ripresa del tema da parte della recente legge, evitare di esprimere una valutazione altrettanto critica su questa esplicita manifestazione della volontà (confermata anche dalla previsione di significativi stanziamenti finanziari ad essa destinati nel disegno di legge finanziaria per il 2006) di operare un rilancio di tale "categoria" o "qualifica" vicedirigenziale, con una ulteriore sottolineatura della sua specificità: l'intenzione è, palesemente, quella di porre l'accento sull'elemento della "separatezza" dell'area contrattuale ad essa riservata, che viene ancora mantenuta all'interno della contrattazione di comparto, ma per la quale sembra annunciarsi un distacco da quest'ultima, che le consenta di veleggiare verso la negoziazione relativa alla dirigenza.

8. Già diversi anni fa è stata autorevolmente denunciata la tradizionale e consolidata tendenza della legislazione in tema di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione e, segnatamente, di quella riguardante il personale, ad ascoltare prevalentemente o, addirittura, esclusivamente le "voci di dentro" degli apparati pubblici, invece di orientarsi verso la cura degli "interessi del pubblico": il che ha contribuito non poco alla costruzione – nella realtà dei fatti, prima ancora che nell'immaginario collettivo – di una burocrazia chiusa su sé stessa, preoccupata solo di difendere i propri assetti e i propri membri e di autolegittimarsi sulla base delle sue peculiari logiche di funzionamento; quindi, sostanzialmente impermeabile ed insensibile ai richiami ed alle sollecitazioni provenienti dall'esterno.

Per la verità, negli anni Novanta del secolo scorso si è sviluppata in vari momenti ed attraverso diverse fasi della vicenda normativa (a partire dalla legge n. 241/1990 e, per quel che qui più direttamente interessa, dal d.lgs. 29/1993) una spinta, sia pure non sempre coerente ed efficace, nella direzione del superamento di questa condizione di autoreferenzialità dei corpi amministrativi, attraverso una progressiva apertura alle esigenze dei cittadini ed attraverso un confronto - e, a volte, un incontro - con le forme di gestione e di funzionamento delle organizzazioni private, che, insieme ad altri fattori, ha cominciato a produrre interessanti risultati in termini di innovazione e di modernizzazione del sistema.

Negli ultimi tempi, però, la produzione legislativa riguardante le amministrazioni sembra di nuovo tornata ad indirizzarsi soprattutto verso la soddisfazione degli interessi di soggetti e di gruppi che si collocano e agiscono all'interno di esse: per quanto attiene alle

norme sul personale, in particolare, molti elementi fanno pensare ad una riproposizione del classico, e mai sufficientemente biasimato, modello paternalistico-autoritario (dirigenti e dipendenti assoggettati alla politica, ma blanditi attraverso la concessione di benefici e privilegi di vario tipo), il quale, peraltro, sembra oggi stretto – ma la contraddizione, forse, è solo apparente – da uno strano connubio con una posizione ideologica, che fa mostra di guardare con diffidenza, se non con disprezzo, a qualsiasi cosa (a cominciare dalle persone) pertenga in qualche modo alla sfera del pubblico.

Si è, lungo questa strada, progressivamente arrivati al manifestarsi di una variante assai perniciosa e particolarmente deplorabile dell'incapacità di un legislatore sempre più miope a tener conto di istanze diverse da quelle provenienti dall'interno dell'amministrazione: infatti, più che con l'attenzione a generiche e generali voci di dentro, specie quando oggetto degli interventi normativi è la dirigenza, si ha che fare – e le norme che hanno fornito l'occasione per queste note ne costituiscono un episodio emblematico - con l'ascolto privilegiato di vere e proprie “voci amiche”, attentamente selezionate nell'ambito delle categorie interessate (può trattarsi, di volta in volta, di dirigenti che aspirano a posizioni più elevate, di aspiranti dirigenti ovvero di aspiranti vicedirigenti), e opportunamente accudite attraverso la creazione di specifici percorsi di carriera, di appositi sistemi di tutela, di particolari forme di stabilizzazione, ecc.; mentre, nel muoversi in questa direzione, lo stesso legislatore sembra sordo ai ripetuti appelli che vengono dai giudici (la Corte costituzionale che non si stanca di richiamare al rispetto del principio del concorso pubblico, i giudici amministrativi e, ora, quelli ordinari che si affaticano a richiedere il rispetto di canoni di trasparenza e obiettività nelle procedure di nomina), forse perché questi ultimi sono annoverati fra le voci ostili.

Di fronte a tutto ciò, verrebbe la voglia di chiedere alla fabbrica delle leggi, almeno in questo settore, di fermarsi, lasciando spazio alla contrattazione (conformemente, del resto, all'ispirazione di fondo della riforma in senso privatistico del lavoro pubblico).

In realtà, però, appare necessario invitare il legislatore a mettere di nuovo mano nel prossimo futuro – magari inforcando degli occhiali che gli consentano di guardare al di là del contingente e degli interessi di parte – alla disciplina della dirigenza, per rimediare ai guasti prodotti dalla più recente produzione normativa, ma anche per superare lacune, errori e forzature già presenti nel quadro regolativo emerso dalla stagione legislativa precedente: in tal senso, si tratterà, tra l'altro, di definire percorsi più chiari, aperti ed oggettivi per l'accesso alla dirigenza e per il conferimento degli incarichi (pur senza immaginare di poter eliminare un certo tasso di fiduciarità nella scelta dei soggetti ai quali attribuire le funzioni dirigenziali di massimo livello e quelle di raccordo fra politica e amministrazione); di realizzare una maggiore continuità e stabilità nell'esercizio delle funzioni di direzione (pur evitando di adottare soluzioni che conducano al riprodursi dei fenomeni degenerativi legati alla vecchia “inamovibilità” dei titolari degli uffici); e soprattutto, di creare finalmente le condizioni perché venga garantito ai dirigenti il diritto-dovere ad una valutazione corretta ed efficace delle loro capacità, del loro comportamento e dei risultati conseguiti.

Ma questo è già un discorso per il domani.