

LA LEGGE DI RIORDINO DELLA DIRIGENZA: NOSTALGIE, ANTILOGIE ED AMNESIE (*)

Gianfranco D'Alessio

Sommario: 1. L'ordinamento della dirigenza: moratoria, manutenzione o revisione? –2. Caratteri qualificanti e contraddizioni della nuova legge. –3. Obiettivi di flessibilità ed elementi di rigidità. –4. L'eliminazione della “rotazione” e la “soggettivizzazione” dei criteri di conferimento degli incarichi. –5. Il raccordo fra profili funzionali e strutturali nella disciplina dirigenziale; la riduzione della durata degli incarichi. –6. La rimozione dei dirigenti dagli incarichi: quale e quanto *spoils system*? –7. La sorte dei dirigenti senza incarico; nomine pubbliche e governi “ammodernatori”. –8.”Ripubblicizzazione” degli atti di incarico e “privatizzazione” del rapporto di impiego dei dirigenti. –9. La nuova disciplina degli accessi: il ripristino del corso-concorso. –10. La soppressione del “ruolo unico” ed la ricostituzione dei ruoli ministeriali. –11. La creazione della “vicedirigenza” e le sue motivazioni. –12. Conclusioni: una legge e tre patologie.

(*) – In corso di pubblicazione su “Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni” (n.2/2002)

1. Durante la fase finale della XIII legislatura, nel prefigurare le scelte che avrebbero caratterizzato l'attività del Parlamento e del Governo dopo le elezioni del maggio 2001 relativamente alle problematiche della pubblica amministrazione, venne espressa da più parti – senza che emergessero particolari differenze di opinione a seconda delle diverse posizioni politiche - l'idea della opportunità di una “moratoria” normativa nel campo del lavoro pubblico, ed in particolare in tema di dirigenza, dopo il flusso così abbondante di innovazioni che ha caratterizzato negli anni passati questo settore, nell'ambito di un più ampio ed organico programma di riforme amministrative: in sostanza, si affermava l'esigenza, prima di mettere in cantiere nuove iniziative legislative di ampio respiro, di monitorare con attenzione, per un congruo periodo di tempo, il funzionamento del modello regolativo introdotto con le leggi ed i decreti degli anni Novanta, e di valutarne i risultati

prima di pensare ad una sua eventuale revisione; al più, si prospettava l'ipotesi di dar luogo, nel breve periodo, soltanto a limitate operazioni "manutentive" (ordinarie o straordinarie) della normativa in vigore.

In apparenza, anche la legge sul riordino della dirigenza statale, giunta alla sua approvazione definitiva, sembrerebbe proporsi l'obiettivo di apportare soltanto alcuni limitati, seppure significativi, aggiustamenti rispetto al quadro legislativo fissato, da ultimo, con il d.lgs. 165/2001 (che ha raccolto le fila della sequenza di provvedimenti normativi succedutisi in materia a partire dal d.lgs. 29/1993): ciò parrebbe confermato, del resto, dalla scelta di non prevedere l'introduzione di una disciplina della dirigenza del tutto nuova ed esaustiva, e quindi distinta ed autonoma rispetto a quella dettata in tale decreto, bensì di intervenire attraverso correzioni ed integrazioni parziali delle disposizioni ivi contenute.

Se, però, si vanno a guardare i concreti contenuti e l'effettiva portata modificativa della recente legge, è facile accorgersi che in realtà le cose non stanno così: già con il disegno di legge inizialmente proposto dal Governo si interveniva in misura determinante su alcuni nodi essenziali della regolazione legislativa della dirigenza pubblica, finendo per incidere, in modo più o meno esplicito, sulla stessa *ratio* delle innovazioni intervenute negli anni precedenti, che venivano ad essere messe in discussione in molti dei loro aspetti più qualificanti; e tale valutazione appare ancora più appropriata di fronte al testo votato dal Parlamento, se si tiene conto delle importanti variazioni ed aggiunte rispetto alla versione originaria, introdotte nel corso dell'*iter* legislativo.

2. Può essere, allora, utile cercare di individuare le ragioni e gli obiettivi fondamentali che possono aver indotto il Governo, seguito dalla sua maggioranza parlamentare, a ritenere indispensabile l'approvazione, fin dai primi mesi della nuova legislatura, di questo ulteriore, rilevante provvedimento normativo in materia di dirigenza, rompendo quella "moratoria" che pure, fino a poco tempo prima, era stata raccomandata anche da alcuni suoi autorevoli esponenti.

Anche ad una prima, sommaria lettura, emergono con sufficiente chiarezza le finalità ispiratrici ed i caratteri qualificanti della legge; o, quantomeno, possono rilevarsi all'interno di essa alcune linee di tendenza prevalenti, che consentono di individuare, nei suoi tratti essenziali, quello che potremmo definire, *lato sensu*, il suo "profilo culturale", e di formulare alcune ipotesi sulle motivazioni e sulle intenzioni reali che sembrano aver mosso i suoi proponenti ed i suoi sostenitori.

In estrema sintesi, si può affermare essa si connota complessivamente come una operazione imperniata sui seguenti elementi: un consistente aumento del peso delle scelte politiche in ordine alla preposizione dei dirigenti agli uffici, alla durata dei loro incarichi, alla valutazione del loro operato ed alla loro rimozione; la reintroduzione di elementi di carattere pubblicistico nel regime

della dirigenza, che vanno ad incidere sul modello privatistico-contrattuale instaurato a partire dal 1993; la riproposizione dell'antica, deprecata tendenza del legislatore a dettare regole sul personale pubblico scollegate da quelle riguardanti l'assetto funzionale ed organizzativo delle amministrazioni; la riesumazione, per più aspetti, di una vecchia visione burocratica, che mette in discussione la nuova logica organizzativa di tipo funzionale alla quale erano informate le riforme degli anni precedenti.

Muovendosi in modo tutt'altro che lineare lungo queste direttrici, l'articolato normativo – nell'articolato predisposto dall'esecutivo, ed ancor più in quello scaturito dall'esame parlamentare – presenta, peraltro, non poche incongruenze e più di un elemento di ambiguità, che in certa misura finiscono per frustrare il compito di identificarne una ispirazione unitaria e coerente: tanto da far pensare alla giustapposizione, o all'intreccio, di orientamenti diversi, non facilmente componibili fra loro e, comunque, difficilmente riconducibili ad un'impostazione unitaria. In questo senso, un esame, seppure rapidamente abbozzato, delle disposizioni che compongono il provvedimento *de quo* può tradursi in un percorso reso estremamente accidentato dall'emergere tutta una serie di contraddizioni: quelle (naturali ed intenzionali) fra le nuove norme e le disposizioni da esse sostituite, corrette o integrate, e quelle (non sapremmo dire quanto volute o inevitabili) fra di esse e le parti non modificate del d.lgs.165/2001, senza dimenticare quelle (sicuramente involontarie) che possono scorgersi perfino all'interno dello stesso testo legislativo, fra le sue diverse parti; ma anche quelle fra le norme in questione e precedenti prese di posizione sugli stessi temi, in sede istituzionale, da parte di chi se ne è fatto promotore, come pure quelle fra le tesi poste a supporto di esse e quelle risultanti da altre iniziative legislative di parte governativa; e, da ultimo ma non ultime, quelle fra le norme proposte e le intenzioni dichiarate in sede di presentazione delle stesse.

3. La relazione al disegno di legge del Governo dal quale è scaturita la legge si apre con l'affermazione secondo la quale esso *“contiene disposizioni che tendono alla definizione di un regime degli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato caratterizzato da maggiori elementi di flessibilità rispetto a quello attualmente previsto, volte in particolare a favorire la mobilità dei dirigenti, a tal fine prevedendo una modifica alla disciplina legislativa in materia di conferimento degli incarichi stessi”*.

Ebbene, nel testo di legge non mancano, sicuramente, previsioni che si muovono nell'ottica di un accrescimento del tasso di “flessibilità” del sistema ordinamentale della dirigenza, e della agevolazione di forme di “mobilità”: basta pensare, per limitarsi a qualche aspetto fra i più significativi, all'aumento (dal 30% al 50%) della percentuale di incarichi di funzione dirigenziale di livello generale attribuibili a dirigenti di seconda fascia; oppure, all'introduzione della possibilità di

conferire una consistente quota di incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni statali a dirigenti di altre amministrazioni e istituzioni pubbliche, ed all'innalzamento della percentuale di incarichi conferibili a soggetti esterni particolarmente qualificati, con contratto a tempo determinato; o, ancora, a tutto l'insieme delle norme – importanti e positive - intese a favorire la mobilità dei dirigenti fra settore pubblico e settore privato, con particolare attenzione anche alle ipotesi di espletamento di incarichi all'estero e presso organismi operanti a livello internazionale (la legge in esame qui, peraltro, riprende in larga parte indicazioni già contenute in un disegno di legge a suo tempo presentato dal precedente Governo, e riproposto da parlamentari dell'opposizione nell'attuale legislatura).

Occorre, però, dire che altre disposizioni contenute nella legge appaiono orientate in senso diametralmente opposto: è evidente, ad esempio, che i proclamati obiettivi di “flessibilità” e “mobilità” non possono facilmente conciliarsi con l'eliminazione del criterio della rotazione in sede di attribuzione degli incarichi; e non risulta agevole comprendere come detti obiettivi possano essere meglio perseguiti con la soppressione del ruolo unico dirigenziale, e la conseguente ricostituzione dei vecchi ruoli ministeriali.

4. Quanto alla rotazione, si può ricordare come tale criterio – pur se non applicabile automaticamente e non utilizzabile in via generale, dovendo essere temperato con esigenze di continuità dell'azione amministrativa e di valorizzazione di specifiche competenze ed esperienze dirigenziali – sia stato valutato in termini prevalentemente positivi dalla giurisprudenza e dalla dottrina, in quanto suscettibile di favorire un accrescimento del tasso di efficienza delle amministrazioni e di arricchire la professionalità dei dirigenti interessati attraverso l'impegno in diverse strutture e realtà operative: quindi, la sua scomparsa dal testo dell'art.19 del d.lgs. 165/2001, “riveduto e corretto” dalla legge di riordino, risulta difficilmente collocabile all'interno di una logica di uso dinamico della risorsa dirigenziale. Ma, del resto, la scarsa chiarezza di idee su questo ordine di questioni da parte di chi ha assunto l'iniziativa legislativa è testimoniata anche dalla cancellazione, nella proposta governativa, della norma relativa all'inapplicabilità agli incarichi dirigenziali dell'art.2103 cod. civ., poi opportunamente ripristinata in sede parlamentare: una cancellazione che, anch'essa, lungi dall'introdurre fattori di flessibilizzazione, avrebbe finito per contribuire non poco ad un irrigidimento del meccanismo dell'attribuzione delle funzioni ai dirigenti.

Se si guarda, più in generale, alle nuove indicazioni normative, si può forse avanzare l'ipotesi che, quando nel brano sopra riportato della relazione al disegno di legge si parla di flessibilità, ci si

voglia riferire, in realtà, ad un aumento del tasso di discrezionalità politica nell'operare le scelte relative al conferimento ed alla determinazione dei "connotati" da attribuire ai diversi incarichi.

Già nella ridefinizione della disposizione riguardante i criteri di conferimento, alla scomparsa della rotazione si accompagna una formulazione che sembra privilegiare elementi di ordine soggettivo, più difficilmente riscontrabili e verificabili (le attitudini e le capacità professionali del singolo dirigente), collocando in posizione secondaria e strumentale rispetto ad essi gli elementi di tipo oggettivo (la natura e le caratteristiche degli obiettivi prefissati ed i risultati conseguiti, i quali, tra l'altro, vengono posti in diretta relazione con quanto dettato nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del ministro). Nel riscrivere la norma, in tal modo, si è anche del tutto ignorato l'importante apporto della recente produzione giurisprudenziale, dalla quale emergono rilevanti profili conformativi del potere di scelta, pur senza arrivare a negarne il carattere fiduciario (specie per gli incarichi di livello elevato): profili attinenti alla opportunità di una predeterminazione da parte delle amministrazioni dei criteri di affidamento, al rispetto di oneri istruttori e di adempimenti procedurali, all'obbligo di motivazione.

5. L'intenzione, da parte di chi ha voluto la nuova legge, di aumentare il potere degli organi di vertice in ordine alla determinazione dei profili strutturali della dirigenza è, del resto, esplicitata, seppure in termini attenuati, nella stessa relazione governativa in precedenza richiamata, dove si parla dell'intenzione di *"pervenire ad un maggiore punto di equilibrio tra la necessità di garantire un potere di scelta nell'affidamento degli incarichi dirigenziali all'organo di responsabilità politica e l'esigenza, derivante dai principi di legalità, neutralità e imparzialità dell'azione amministrativa, di garantire l'autonomia dei dirigenti nell'esercizio delle attività gestionali volte all'espletamento di tali funzioni"*.

Ora, va notato che l'aspetto funzionale, cioè il quadro dei poteri e dei compiti dei dirigenti, nel contesto di una relazione con l'autorità politica imperniata sulla distinzione dei rispettivi ruoli istituzionali, non viene toccato dal provvedimento in esame: pertanto, esso costituisce un punto fermo, al quale rapportare ed in base al quale valutare il senso e la coerenza delle numerose e significative novità che, invece, vengono introdotte sul versante strutturale. La scelta di mantenere fermo l'assetto delle funzioni dirigenziali appare, in linea di massima, opportuna; anche se, per la verità, una volta assunta la decisione di mettere mano alla regolazione legislativa della dirigenza, forse si sarebbe potuta cogliere l'occasione per un ulteriore miglioramento - sempre nell'ottica della distinzione fra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e compiti di amministrazione e di gestione - della disciplina dettata dal d.lgs. 29/1993, emendata dalla decretazione del 1998 e poi trasfusa nel d.lgs. 165/2001 (ad esempio, arricchendo, come da più parti richiesto, l'ambito

operativo dei dirigenti attraverso l'assegnazione di un *budget* da gestire autonomamente, o eliminando il discusso e discutibile potere di annullamento ministeriale degli atti dirigenziali).

Ma è dal lato dell'esercizio del potere di conferimento degli incarichi che l'equilibrio fra le due esigenze sopra evidenziate, per il modo in cui il tema è affrontato dalla nuova legge, risulta piuttosto precario, a causa di un consistente rafforzamento della posizione dell'organo di governo, che viene in evidenza dall'analisi di diverse innovazioni apportate rispetto alla disciplina precedente, e rischia di rimettere in causa le stesse basi dell'autonomia dirigenziale.

Basta pensare alla ridefinizione della dimensione temporale degli incarichi, per quanto attiene alla riduzione della loro durata massima, che viene portata a tre anni per quelli di livello generale ed a cinque anni per gli altri, ma soprattutto in riferimento alla scomparsa di qualunque riferimento alla durata minima. Se si pensa al dibattito su questo tema sviluppatosi all'epoca dell'elaborazione del d.lgs. 80/1998 - che aveva condotto (anche su sollecitazione del Parlamento) a considerare il periodo di due anni come il minimo indispensabile per consentire al dirigente di esplicitare con serenità i suoi compiti, dar prova delle proprie attitudini ed essere obiettivamente valutato sui risultati conseguiti, ed a fissare in sette anni il limite massimo di durata degli incarichi per differenziarlo dalla cadenza fisiologica (quinquennale) del cambiamento degli organi politici – non è difficile capire quali siano l'orientamento ed il significato della modifica ora introdotta, ed individuarne, conseguentemente, le potenzialità negative. Così come non c'è bisogno di segnalare come siano state del tutto ignorate, adottando scelte normative che vanno esattamente nella direzione opposta, le voci di quanti avevano invitato a riflettere criticamente sul carattere di temporaneità degli incarichi o, quantomeno, avevano ipotizzato una diversificazione, sotto questo profilo, fra il regime degli incarichi più direttamente legati all'attuazione di programmi ed indirizzi politici e quelli aventi un contenuto prevalentemente tecnico (ovvero, come è stato scritto, para-notarile o para-giurisdizionale).

Anche il ripristino dei ruoli ministeriali, in luogo del ruolo unico dirigenziale, e la conseguente “riministerializzazione” degli accessi alla qualifica, possono essere, da un certo punto di vista, letti in termini di rafforzamento del potere di controllo e di “pressione” ministeriale sui dirigenti, fin dal momento del loro ingresso nell'amministrazione e per tutta la durata della loro permanenza all'interno di questa.

6. Ma è principalmente guardando alle novità apportate dalla legge di recente approvazione per ciò che attiene alle ipotesi ed alle modalità della rimozione dei dirigenti dagli incarichi, diverse da quelle derivanti da responsabilità dirigenziale, che viene in luce con estrema chiarezza lo spostamento dell'equilibrio fra politica ed amministrazione tutto a favore della prima, con una

conseguenziale “precarizzazione” della posizione dei dirigenti (smentendo, tra l’altro, posizioni “garantiste” assunte in altri momenti, ed in altra veste istituzionale, da chi oggi si è fatto carico della proposta di riordino).

Emblematico è il caso, disciplinato dal comma 8 dell’art.19 del d.lgs. 165/2001, della sorte riservata agli incarichi dirigenziali di vertice di cui al precedente comma 3 (segretari generali e capi dipartimento dei ministeri) al momento dell’entrata in carica di un nuovo Governo. Come è noto, la norma introdotta con il d.lgs. 80/1998 prevedeva la possibilità di confermare, revocare, modificare o rinnovare detti incarichi entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Questa norma aveva fatto parlare in termini anche fortemente critici - e, per la verità, con qualche improprietà dal punto di vista tecnico-giuridico - di una sorta di *spoils system* adattato alla situazione italiana. In tale contesto, in sede parlamentare (nell’ambito dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme amministrative dedicati all’esame dello schema governativo dal quale sarebbe scaturito il richiamato d. lgs. 80/1998) si era affermato, da parte dell’on. Frattini, che *“la mancata riconferma dei dirigenti da parte del Governo che entra in carica può destare perplessità”*: si proponeva, pertanto, che *“il Governo in questione motivi il mancato rinnovo dell’incarico dirigenziale in modo da chiarire che la mancata conferma del medesimo incarico non è dovuta ad una assenza di affinità politica”*; si ipotizzava, in alternativa, l’introduzione di *“un collegio di garanzia a cui il dirigente non confermato possa rivolgersi”*; e si arrivava, anzi, a richiedere la soppressione della norma, *“in quanto contrasta con il principio della distinzione tra compiti di direzione politica e compiti e responsabilità di gestione, rendendo evidentemente subordinati i secondi ai primi, senza specificazione di limiti e di criteri”*. Ora, grazie alla nuova legge, non solo la disposizione non viene cancellata, o almeno “stemperata”, ma al contrario il Governo è sollevato in radice da qualunque obbligo di motivazione, o di sottoposizione delle sue decisioni ad un organo terzo, visto che si stabilisce *ex lege* la cessazione degli incarichi decorsi novanta giorni dal voto di fiducia!

Ma non ci si ferma qui, perché la legge stessa alla rimozione automatica dei titolari degli uffici dirigenziali di massimo livello dell’amministrazione statale - una scelta che, pur nella sua severità, ed al di là della “meccanicità” della soluzione adottata, si può comunque ritenere comprensibile, a meno di non volere conferire alle relazioni fra autorità politica e vertici amministrativi un carattere di rigida separatezza e di impermeabilità, in nome del principio dell’assoluta neutralità politica dei dirigenti - affianca quella dei soggetti preposti ad incarichi di funzioni dirigenziali di livello generale (coinvolgendo nella vicenda anche i direttori generali degli enti pubblici vigilati dallo Stato, che a questo scopo vengono fatti irrompere repentinamente sulla cena di un provvedimento dedicato unicamente alla dirigenza statale). In questo caso la “spoliazione” – e proprio tale

elemento ha suscitato, a ragione, le maggiori perplessità nei primi commentatori - non è prevista a regime, ma *una tantum*, in sede di prima applicazione della legge stessa, entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore: cioè, non si configura come un potere attribuito a qualunque Governo presente e futuro, ma costituisce una prerogativa riservata solo al Governo attualmente in carica. Si tenga presente che se, nella concreta attuazione, questo azzeramento degli incarichi – il quale, tra l’altro, sembrerebbe non essere esente da qualche dubbio sul piano della legittimità costituzionale - producesse un completo *turnover* rispetto alla situazione attuale, il c.d. *spoils system* potrebbe risultare, in termini numerici, all’incirca decuplicato rispetto a quello, così vivacemente contestato, consentito dalla normativa del 1998.

E non basta, giacché si aggiunge che entro novanta giorni, sempre dall’entrata in vigore della legge, si può procedere – questa volta, non per legge, ma ad opera dei soggetti attributari dei poteri di conferimento - ad una nuova attribuzione degli incarichi di livello dirigenziale non generale, applicando, tra l’altro (oltre alle procedure previste dal vigente CCNL dell’Area 1 della dirigenza), il criterio della rotazione, che per l’occasione, e non a caso, viene mantenuto provvisoriamente in vita, prima di essere definitivamente abbandonato. Qui, se ipoteticamente si addivenisse ad un mutamento generalizzato degli incarichi assegnati, il c.d. *spoils system* previsto nel 1998 verrebbe moltiplicato per quasi cento volte.

Colpisce non poco il fatto che, di fronte ad una possibile (anzi, in larga misura inevitabile) crescita esponenziale delle ipotesi di “*spoils system* all’italiana”, molti di coloro che quattro anni fa – quando la questione riguardava solo poche decine di figure di vertice - ne avevano denunciato, anche con toni forti, i rischi di “politicizzazione” dell’amministrazione, oggi rivolgano silenziosamente lo sguardo altrove, o siano addirittura entrati, in posizione di avanguardia, nelle fila dei sostenitori di questa scelta.

7. A completamento del disegno (potenziale o reale) di “destabilizzazione” della posizione di quanti attualmente ricoprono incarichi di direzione nelle strutture amministrative, nella legge si stabilisce che ai dirigenti ai quali non sia possibile, per carenza di disponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali (si noti anche qui, per inciso, il riferimento ad elementi implicanti un elevato tasso di discrezionalità del decisore), riattribuire l’incarico in precedenza svolto o conferito un incarico di livello retributivo equivalente, sia assegnato un incarico di studio di durata non superiore ad un anno, fermo restando il precedente trattamento economico; si prevede, altresì, che la relativa maggiore spesa sia compensata rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario.

Ci si può limitare, su questo punto, a due brevi osservazioni: in primo luogo, sarebbe interessante conoscere quale sia la sorte dei dirigenti in questione, al termine dell'anno di incarico di studio (rilevando, *en passant*, come ancora una volta il legislatore mostri di svalutare tale tipo di incarichi, collocandoli in una posizione di "minorità"), anche tenendo conto della sopravvenuta soppressione del ruolo unico, che avrebbe consentito di reimmettere questi soggetti nel "mercato interno" alla dirigenza statale; quanto, poi, alla disposizione secondo la quale, in sostanza, dovranno essere resi indisponibili incarichi di funzione dirigenziale per coprire le spese relative alla retribuzione di coloro i quali siano rimasti senza incarico per l'indisponibilità di posti di funzione dirigenziale, non sapremmo dire se per commentarla sia preferibile fare ricorso alle categorie della c.d. "finanza creativa" ovvero a quelle della letteratura surrealistica.

Sullo sfondo stanno, poi, le disposizioni – che non riguardano direttamente la dirigenza, ma sembrano chiaramente rispondere alla stessa logica che connota quelle fin qui ricordate – in base alle quali le nomine degli organi di vertice, dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi equiparati di enti pubblici, di società controllate o partecipate dallo Stato, di agenzie o di altri organismi comunque denominati, che siano state conferite dal Governo o dai ministri nel semestre antecedente il termine naturale della legislatura o nel mese antecedente lo scioglimento anticipato delle Camere, come pure le cariche dei rappresentanti dell'esecutivo in ogni organismo e a qualsiasi livello, nonché dei componenti di comitati, commissioni e organismi ministeriali e interministeriali comitati, possono essere sottoposte a conferma, revoca, modifica o rinnovo nei sei mesi successivi al voto sulla fiducia al nuovo Governo (anche qui, c'è una norma specifica utilizzabile in sede di prima applicazione della legge, che consente di attivare per la prima volta il meccanismo, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, per le nomine e le cariche attribuite nella parte finale della XIII legislatura).

Tutto ciò, ci sembra, può risultare illuminante rispetto alla identificazione delle motivazioni reali che stanno alla base della nuova legge, tanto da sollevare in qualcuno il sospetto che l'ampia revisione della disciplina normativa della dirigenza, in essa contenuta, abbia più che altro la funzione di "annegare" in un provvedimento tecnicamente articolato una operazione volta alla ridefinizione di assetti di potere all'interno del sistema amministrativo.

La vicenda, peraltro, attiene alla sfera delle opzioni di carattere eminentemente politico, e trova, almeno in parte, la sua motivazione in decisioni "speculari" della medesima natura effettuate, appunto, nello scorcio della precedente legislatura dal Governo di allora (seppure senza forzature normative): non c'è, pertanto, spazio per esprimere delle valutazioni in proposito in una sede come questa. Ci si permette soltanto di sollevare qualche dubbio sulla tesi, autorevolmente esposta su queste stesse pagine (nell'editoriale di F. CARINCI, *Sisifo riformatore: la dirigenza*, in questa

Rivista, 2001, p.960), secondo la quale quella che viene definita come una generalizzazione “retroattiva” dello *spoils system* - ma, occorre aggiungere, anche e soprattutto quella “prospettiva” concernente gli incarichi dirigenziali - potrebbe trovare la sua giustificazione non solo nella chiave strategica di una necessaria relazione fiduciaria fra Governo in carica e vertici degli apparati e degli organismi amministrativi (è da chiedersi, però, se questo criterio possa estendersi dalle figure apicali all’intera dirigenza, o perlomeno a tutta quella con funzioni di livello generale), ma anche nell’intenzione, attribuita all’attuale Governo, e segnatamente al Presidente del Consiglio, di realizzare “*un mutamento radicale del e nel Paese, come tale bisognoso di un Governo forte, ben radicato al centro ed articolato nella periferia, con in mano tutte le redini importanti del potere*”: a voler seguire fino in fondo questo ragionamento, infatti, se ne dovrebbe dedurre – a meno di non voler riconoscere una condizione speciale di esenzione dalle regole comuni a questo o a quel *leader* politico – che è sufficiente, a qualsiasi titolare del potere governativo, annunciare o promettere, in termini più o meno enfatici ed immaginifici, grandi programmi di ammodernamento nella società e nelle istituzioni, per dare copertura ad iniziative di totale conformazione delle cariche amministrative, a cominciare dalla scelta dei loro titolari, agli indirizzi politici *pro tempore* prevalenti.

8. Fra le tante novità contenute nella novella legislativa in tema di dirigenza, la disposizione che prevede che il conferimento di tutti gli incarichi di funzioni dirigenziali avvenga mediante provvedimento amministrativo, e quindi con un atto del quale (al di là dei dubbi espressi da qualcuno) non può essere credibilmente contestata la natura pubblicistica, è sicuramente quella destinata a suscitare il più ampio dibattito fra i giuristi: sul significato e sulle possibili conseguenze di questa scelta operata dal legislatore - indubbiamente assai rilevante ed altrettanto sicuramente discutibile, per la frattura che crea nel sistema privatistico-contrattuale del lavoro pubblico, e segnatamente della dirigenza, che pure non viene messo complessivamente in discussione - si può rimandare alle osservazioni, largamente condivisibili, già svolte da altri in questa Rivista (ci si riferisce all’editoriale, già citato, di F. CARINCI, e a quanto si legge in B. CARUSO, *La storia interna della riforma del P.I.: dall’illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, 2001, p. 991 ss.).

Si possono aggiungere alcuni spunti di riflessione, sempre a prima lettura, intesi ad evidenziare specifici elementi di criticità e di contraddittorietà che fanno dubitare non solo della correttezza, ma anche dell’opportunità della decisione di “ripubblicizzare” gli incarichi.

Nella più volte richiamata relazione al disegno di legge governativo si sostiene che con tale decisione si intende ovviare ad una “*situazione di confusione fra l’aspetto organizzativo-funzionale*

degli incarichi – la cui disciplina, afferendo ai modi di conferimento della titolarità degli organi e degli uffici pubblici, si vuole ora ricondurre ad un atto unilaterale del datore di lavoro – e quello concernente la disciplina del rapporto obbligatorio la cui regolazione resta, invece, affidata all'atto di natura privatistica". L'affermazione merita due notazioni: nel momento in cui si parla di un atto del datore di lavoro, non si comprende come ad esso possa essere attribuito un carattere unilaterale e pubblicistico, posto che a tale qualificazione del soggetto dovrebbe corrispondere, di regola, l'uso di atti consensuali e, comunque, di atti privatistici (se non altro, bisognerebbe spiegare come ciò si raccordi con il principio di cui all'art.5, comma 2, del d.lgs. 165/2001); e, soprattutto, è difficile sostenere che lo spazio della disciplina del rapporto obbligatorio demandata all'atto contrattuale possa esaurirsi, come avviene nella norma in commento, nella sola definizione del trattamento economico, mentre tutti gli altri elementi della fattispecie vengono ricondotti all'interno del momento provvedimentale.

In altri termini, anche a voler accettare l'impostazione seguita dalla nuova legge, se prima, in ordine all'oggetto, probabilmente si registrava uno squilibrio a favore del contratto (che poteva estendere il suo campo d'azione anche a profili di ordine organizzativo), ora sicuramente, attraverso il sostanziale svuotamento dell'atto negoziale, se ne crea uno a vantaggio dell'atto provvedimentale: il che non solo può destare qualche perplessità sotto il profilo ordinamentale e sistematico, ma può sollevare più di un problema anche dal punto di vista delle conseguenze concrete che ne possono scaturire.

Il discorso può essere agevolmente esemplificato. Nella disposizione in esame, come già accennato precedentemente, si stabilisce che, tra l'altro, nel provvedimento di conferimento *"sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto"*. Il nesso consequenziale qui istituito fra contenuto dell'incarico e determinazione degli indirizzi politico-amministrativi è, indiscutibilmente, del tutto corretto: ma la totale sottrazione di questa materia alla fonte contrattuale individuale conferisce alla vicenda un eccessivo tratto di rigidità ed unilateralità, in quanto impedisce di avvalersi del contributo attivo degli stessi dirigenti ai fini della precisazione degli obiettivi che interessano l'ambito funzionale di ciascun incarico di funzione dirigenziale, e della individuazione delle risorse (umane, finanziarie e strumentali) che si rendono indispensabili per garantire il loro perseguimento; ed il problema, va sottolineato, non si pone tanto e soltanto nella fase iniziale dell'attribuzione dell'incarico, ma anche, se non soprattutto, nei momenti successivi nei quali – come esplicitamente affermato nella norma – possono fisiologicamente sopravvenire, nel periodo di vigenza dell'incarico stesso, modificazioni negli indirizzi, comportanti una

rimodulazione degli obiettivi attribuiti ai dirigenti ed una ridefinizione delle risorse ad essi assegnate.

Rileviamo, poi, come la necessità di affermare il carattere pubblicistico dell'atto di conferimento si faccia derivare, stando anche a quanto ricavabile dai lavori preparatori della legge, dal fatto che con esso, attraverso l'attribuzione della titolarità degli uffici pubblici di rango dirigenziale, si va a regolare l'attribuzione di una funzione pubblica, che non sarebbe sottoponibile alla fonte negoziale. Tale affermazione, relativa alla indispensabilità del ricorso ad un atto di diritto pubblico in occasione della determinazione, tramite l'affidamento degli incarichi ai dirigenti, delle premesse organizzative per l'attività di cura di interessi pubblici, non sembra, però, del tutto coerente con la considerazione di ordine generale secondo cui “ *il negozio giuridico di diritto privato di per sé è strumento idoneo al perseguimento dei più diversi risultati e, quindi, anche dello specifico interesse pubblico cui la pubblica amministrazione informa la sua azione*”, dovendosi ritenere superato il “*vecchio dogma che attribuiva alla pubblica amministrazione, in generale, il dovere di agire mediante poteri di imperio e atti unilaterali*”: una considerazione che si legge nella relazione al recente disegno di legge governativo (A.S. 1281 del 21 marzo 2002) contenente modifiche ed integrazioni alla legge 241/1990 sull'azione amministrativa, a sostegno della previsione normativa, contenuta in tale progetto, in base alla quale “*per la realizzazione dei propri fini istituzionali le amministrazioni pubbliche agiscono utilizzando strumenti di diritto pubblico o privato*”.

Quindi, il ricorso ad una qualificazione in senso pubblicistico degli atti di conferimento degli incarichi – al di là dei problemi di coerenza con quello che anche di recente è stato definito come il “*contesto della generalizzata privatizzazione del rapporto di impiego dei dirigenti*”(Corte Costituzionale, ordinanza n.11 del 2002) - può essere, eventualmente, giustificato in termini di opportunità (se non altro, al fine di porre termine alla *querelle* sviluppatesi negli ultimi anni attorno alla natura di tali atti), ma non si può affermare che esso costituisca una scelta giuridicamente ed istituzionalmente obbligata.

Infine, va fatto presente che, laddove attraverso l'affermazione della natura provvedimentale degli atti in questione si fosse ritenuto di poter aprire in qualche modo la strada ad un reinserimento del giudice amministrativo nella tematica degli incarichi dirigenziali (e, magari, creare in tal modo un varco attraverso il quale riaprire la questione più generale della giurisdizione sul lavoro pubblico), si può fin d'ora escludere che tale tentativo possa avere successo. Infatti, occorre pur sempre fare i conti con l'esplicita attribuzione al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, di tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, incluse quelle concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali, prevista dall'art. 63 del d.lgs. 165/2001: una attribuzione, questa, che secondo la Corte Costituzionale (sentenza n. 275 del

2001) si configura come una giurisdizione piena ed esclusiva, motivata da esigenze di unitarietà della materia, a prescindere dalla natura degli atti che intervengono a definire la fattispecie (ivi compresi gli atti amministrativi presupposti) e delle situazioni giuridiche da essi prodotte o coinvolte.

9. Il ritorno ad una, almeno parziale, pubblicizzazione degli incarichi, sotto un ulteriore e differente profilo, si inserisce a pieno titolo in un'altra delle linee di tendenza che, come accennato all'inizio, caratterizzano il provvedimento legislativo del quale ci si sta occupando: potremmo definirla, sinteticamente, come una linea di "restaurazione", seppure ammantata di dichiarazioni volte ad esprimere intenzioni modernizzatrici e riformistiche, che si manifesta principalmente attraverso la riproposizione di modelli normativi del passato, e quindi tramite la reintroduzione di istituti, figure e moduli procedurali che erano stati abbandonati o modificati dalle leggi di riforma della dirigenza e del lavoro pubblico sopravvenute negli ultimi anni.

Non tutte le indicazioni della nuova legge che ripristinano precedenti assetti regolativi, va detto, presentano un segno negativo, o costituiscono necessariamente la testimonianza di un arretramento rispetto ad una cultura innovativa dell'amministrazione. Ad esempio, merita sicuramente un giudizio positivo la decisione di ricondurre la disciplina dell'accesso alla qualifica dirigenziale al sistema "duale" previsto dalla versione originaria del d.lgs. 29/1993, che era stato inopportuno modificato nel 1998. In particolare, va salutata con favore la reintroduzione del corso-concorso selettivo di formazione presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, aperto agli esterni, che affianca, come modalità di reclutamento dei dirigenti, il concorso (integrato da un successivo ciclo formativo) riservato essenzialmente a dipendenti pubblici con una congrua anzianità di servizio in qualificate posizioni funzionali: infatti, le edizioni del corso-concorso fin qui svolte hanno dato risultati complessivamente positivi, in ordine alla qualità dei soggetti selezionati, ed in ogni caso tale meccanismo, se ben utilizzato, può contribuire in misura rilevante ad un ringiovanimento dei quadri dirigenziali ed all'immissione nelle amministrazioni di nuovi modelli ed istanze culturali. Tra l'altro (lo si rileva incidentalmente) le nuove norme, nell'indicare i titoli di studio richiesti per accedere, nelle diverse forme, alla dirigenza, hanno anche il merito di aiutare a fare finalmente chiarezza – sgombrando il campo da incertezze ministeriali ed ipocrisie controriformiste diffuse nel mondo accademico - sul valore giuridico dei titoli universitari, quali ridefiniti dalla recente riforma didattica: nello specifico, grazie a queste norme, non dovrebbero esserci più dubbi sulla sostanziale equiparazione, ai fini dell'accesso ai pubblici impieghi, del nuovo diploma di laurea triennale alla vecchia laurea, e della nuova laurea specialistica ai diplomi di specializzazione e ad agli altri c.d. titoli post-universitari.

10. Su altre indicazioni contenute nella legge, che comportano il ripristino di situazioni antecedenti all'ultima stagione di riforme amministrative, invece, la valutazione non può non essere fortemente critica. Questo vale, in modo specifico, per la già ricordata decisione di sopprimere o, per riprendere una efficace espressione, di condannare a morte prematura il "ruolo unico" della dirigenza statale, creato con il d.lgs. 80/1998 e disciplinato dal regolamento approvato con d.p.r. 150/1999, facendo così risorgere i vecchi ruoli dirigenziali distinti per ministero. Se si prendono come punti di riferimento gli obiettivi della buona organizzazione, del miglioramento del tasso di efficienza e funzionalità degli apparati amministrativi e dell'utilizzazione ottimale delle risorse dirigenziali, davvero non è agevole comprendere il senso e le ragioni di questo ritorno all'indietro.

Non è credibile, infatti, che un *revirement* normativo di tale rilievo possa trovare la sua giustificazione, come pure è stato ipotizzato, solo in alcune scelte insoddisfacenti adottate in occasione della elaborazione del regolamento del 1999 e nell'esordio non del tutto felice che il ruolo unico ha avuto al momento della sua prima applicazione (è ovvio, qui, il riferimento alla controversa decisione di procedere in quella occasione all'"azzeramento" degli incarichi dirigenziali in atto, che forse, però, aveva qualche giustificazione in più rispetto a quello oggi previsto a seguito dell'entrata in vigore della nuova legge, dovendosi allora passare da incarichi a tempo indeterminato retti da atti pubblicistici ad incarichi a tempo determinato prevalentemente disciplinati da atti contrattuali): come ebbe a suo tempo a sottolineare un attento osservatore, pure fortemente critico verso quella prima esperienza applicativa, *"sarebbe...un vero peccato che uno strumento quale il ruolo unico della dirigenza statale, moderno e potenzialmente utile sia alle amministrazioni che ai dirigenti, finisse, a causa della discutibile attuazione e interpretazione delle norme legislative, con l'essere messo in discussione, per tornare a forme di garanzia dei dirigenti rigide e tipiche del tradizionale statuto del pubblico impiego"* (C. D'ORTA, *La nuova disciplina della dirigenza pubblica alla prova dei fatti: una attuazione strabica*, in questa Rivista, 2001, p. 127).

In realtà, è da pensare che la cancellazione del ruolo unico, e la ricollocazione dei dirigenti nei singoli ruoli ministeriali risponda, più che altro, alla volontà di dare una risposta, a suo modo, rassicurante alla parte della dirigenza statale più refrattaria al cambiamento e più legata all'*ancien régime* burocratico, la quale, abituata ad una idea della propria collocazione all'interno dell'organizzazione amministrativa ispirata ai canoni dell'immobilità e della intangibilità (e riconducibile alla ben nota e vituperata "concezione proprietaria" del posto pubblico), aveva provato una sorta di *orror vacui* di fronte alla prospettiva, apertasi con la creazione del ruolo unico, della creazione di un "mercato" interministeriale della dirigenza, caratterizzato da una fisiologica

mobilità fra incarichi e fra amministrazioni diverse: ci troveremmo, cioè, al cospetto di una delle tante occasioni in cui il potere politico ha dato ascolto soprattutto a quelle che, con immagine felice, Sabino Cassese ebbe a definire come le “voci di dentro” dell’amministrazione.

11. La medesima atmosfera si respira quando si passa a considerare un’altra delle novità dal profumo d’antico che compongono il nuovo provvedimento legislativo: la nascita (o, meglio, la rinascita in forme nuove) della “vicedirigenza”.

Si prevede, infatti, nell’ambito della contrattazione del comparto ministeri, l’istituzione di una specifica area della vicedirigenza, nella quale viene fatto confluire il personale laureato (ma, in prima applicazione, il discorso si estende anche a personale non laureato) che abbia maturato un’anzianità quinquennale nelle posizioni ordinamentali C2 e C3 o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento; la previsione si estende (fatto salvo lo spazio di autonomia delle regioni e degli enti locali) anche agli altri comparti, tramite l’applicazione di un criterio di equivalenza delle posizioni.

Ai vicedirigenti, una volta che tale figura avrà preso vita, i dirigenti potranno delegare parte delle loro competenze: notiamo, sul punto, che, a causa di un pasticcio realizzato in sede parlamentare, a questa possibilità di delega ai vicedirigenti viene giustapposta (producendo, prevedibilmente, non poca confusione in sede attuativa) l’ipotesi - estrapolata da una proposta di legge dell’opposizione, dove però essa era indicata come alternativa, e non aggiuntiva, rispetto all’istituzione della vicedirigenza - che i dirigenti deleghino, seppure con limiti di tempo e di oggetto, alcune delle proprie funzioni a dipendenti (evidentemente, da intendersi come soggetti diversi dai vicedirigenti) che ricoprano le posizioni più elevate negli uffici ad essi affidati .

Inoltre, si provvede ad inserire nell’autonoma area contrattuale della dirigenza, seppure in una separata sezione e senza spese aggiuntive per le amministrazioni interessate, i professionisti degli enti pubblici (già appartenenti alla X qualifica) ed i ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca.

Anche qui, come nel caso della soppressione del ruolo unico, ci si trova seriamente in difficoltà quando si tenta di individuare le motivazioni di ordine organizzativo e funzionale che dovrebbero logicamente alla base scelte normative come quelle concernenti la creazione della nuova area vicedirigenziale e l’inquadramento nella dirigenza di professionisti e ricercatori: quali effetti positivi ne dovrebbero conseguire in termini di razionalizzazione del sistema contrattuale? Quali vantaggi ci si da attende da tali innovazioni sul piano della gestione delle risorse umane nelle strutture pubbliche? Quali miglioramenti della *performance* delle amministrazioni ne dovrebbero derivare?

In realtà, se con tali disposizioni si voleva, in concreto, dare risposta all'esigenza, da un lato di far spazio anche nel settore pubblico, attraverso la creazione della vicedirigenza, alla categoria dei "quadri" (introdotta nel lavoro privato con la legge 190/1985, modificativa dell'art.2095 cod. civ.), e dall'altro di riconoscere in sede contrattuale le specifiche professionalità di professionisti, ricercatori e tecnologi, è da chiedersi se tali istanze non avessero già trovato un'adeguata, seppur prudente, risposta nella previsione di cui all'art.40, comma 2, del d.lgs. 165/2001, in base alla quale *"le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi oppure tecnico-scientifici e di ricerca, sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto"*.

La differenza fondamentale rispetto alla disciplina appena introdotta, palesemente, sta nel fatto che prima il personale in questione, anche se distintamente considerato, rimaneva inserito, comunque, nella generale contrattazione di comparto – come del resto avviene nel settore privato, dove i quadri sono normalmente disciplinati dentro i contratti riguardanti l'insieme del personale non dirigenziale - mentre ora, come detto, si passa alla costituzione di una nuova area contrattuale (per i vicedirigenti) ed al trasferimento nell'area dirigenziale (per i professionisti, i ricercatori ed i tecnologi). Ne deriva un ribaltamento pressoché completo – che ci appare né motivato né giustificato - degli scopi perseguiti attraverso la norma del d.lgs. 165/2001, con la quale si intendeva evitare sia una moltiplicazione del numero e della tipologia dei contratti, sia un eccessivo allargamento dell'area contrattuale dei dirigenti, escludendo da essa figure che vi erano state in precedenza inserite pur non essendo destinate allo svolgimento di funzioni propriamente dirigenziali.

In particolare, in esito al nuovo quadro normativo – che rinvia, correttamente, l'attuazione di nuovi istituti ai contratti di lavoro da stipularsi nel prossimo futuro, ma per questa parte finisce, poi, per dettarne in misura significativa i contenuti, anche in ordine alla concreta identificazione dei soggetti che hanno diritto ad appartenere alle categorie in questione - potremmo trovarci di fronte ad un livello di contrattazione nazionale in cui sono compresenti: un contratto per l'area dirigenziale; all'interno di questo, una separata sezione per professionisti, ricercatori e tecnologi; un contratto per l'area vicedirigenziale; un contratto di comparto per il restante personale; all'interno di quest'ultimo, discipline distinte per le figure di cui al citato art.40, comma 2, del d.lgs. 165/2001; il tutto, moltiplicato (o quasi) per i diversi comparti. Sono, crediamo, abbastanza evidenti gli effetti di una situazione siffatta sulla razionalità e sulla governabilità del sistema, a cominciare dagli aspetti relativi alle dimensioni retributive.

Così come è agevole immaginare cosa ne può conseguire sul piano della frantumazione della rappresentanza sindacale, con la totale frustrazione degli obiettivi che a suo tempo si era inteso

conseguire grazie alle disposizioni ora contenute nell'art.43 del d.lgs. 165/2001: anche se, va detto, non siamo del tutto certi che una situazione destinata a favorire la reviviscenza di sindacati di settore o di mestiere, a scapito di quelli confederali, non rientri, in fondo, fra i desideri inespressi di qualcuno fra gli autori della legge che si sta commentando.

Del resto, risulta abbastanza chiaro che le norme in esame, e segnatamente quelle sulla vicedirigenza, se si va all'essenza delle cose (tenendo conto anche delle spinte che ne costituiscono il principale fattore genetico) hanno poco o nulla a che vedere con una migliore configurazione ed articolazione degli strumenti di regolazione e di governo del personale pubblico, e tantomeno con finalità di ordine organizzativo e funzionale, in quanto sono principalmente intese a venire incontro – nella peggiore tradizione della nostra legislazione sul pubblico impiego, che ci si augurava di essersi lasciati alle spalle con l'avvento della privatizzazione – a richieste di ordine corporativo, provenienti da quella parte del mondo del lavoro pubblico che continua pervicacemente ad interpretare il proprio ruolo come uno *status* formale da garantirsi o da conquistare, e non, piuttosto, come una funzione da svolgere esercitando al meglio le proprie competenze e capacità professionali, e chiedendo in cambio il riconoscimento di quanto realizzato.

12. Lasciando da parte altri aspetti pure importanti e meritevoli di attenzione, come quello relativo alla revisione delle ipotesi di responsabilità dirigenziale (sul quale si può, comunque, rinviare alle sintetiche, ma convincenti osservazioni contenute nello scritto di B. CARUSO già più sopra segnalato), in conclusione sembra di poter affermare che la legge di riordino della dirigenza - della quale si è cercato di passare rapidamente in rassegna soprattutto i profili di ordine “motivazionale”, rinviando, naturalmente, ad altre occasioni la proposizione di più meditate riflessioni sui suoi contenuti ed una valutazione più attenta del suo significato sul piano giuridico-amministrativo – pur non essendo priva di interessanti aspetti innovativi e di qualche apertura verso una visione più dinamica della posizione e del ruolo dei dirigenti pubblici, appare nel suo insieme segnata negativamente dai sintomi di almeno tre tipi di patologie.

Innanzitutto, il provvedimento sembra attraversato da una sindrome nostalgica, manifestando in diversi momenti la tendenza a richiamare in vita la vecchia realtà del pubblico impiego, caratterizzata da forme di ingerenza politica nella gestione del personale, dall'uso di atti pubblicistici, dalla utilizzazione di modelli strutturali e schemi operativi rigidi e di impronta formalistica, dalla interlocuzione privilegiata con istanze settoriali (se non clientelari), dalla scissione degli interventi sul personale rispetto a quelli sull'organizzazione e sulle funzioni degli uffici.

Si riscontra, poi, un insieme assai preoccupante di antilogie, derivanti da numerose contraddizioni, oscillazioni e manifestazioni di incoerenza interne ed esterne al testo della legge: la quale finisce per presentarsi, anche sul piano della fattura tecnica, come una sintesi non compiuta di concezioni, sollecitazioni e suggestioni fra loro assai diverse, se non incompatibili.

Infine, gli artefici ed i paladini della legge, nel rimettere in discussione pezzi determinanti della costruzione normativa in materia di dirigenza (e, sullo sfondo, in tema di lavoro pubblico) realizzata – con fatica e non senza incertezze, difetti ed eccessi, rilevabili soprattutto in sede attuativa – nel corso degli anni Novanta, appaiono dimentichi delle convergenze, anche fra forze diverse, che avevano contrassegnato i passaggi più importanti quello sforzo di rinnovamento, ed a volte, se è consentito rilevarlo, sembrano anche immemori di se stessi.

Ora, una volta approvata la legge, resta solo da augurarsi che, in sede di attuazione delle nuove norme, il decorso di tali patologie – sperando nel buon senso e nell'equilibrio (che dovrà esplicarsi soprattutto nella prima, complessa e problematica fase di applicazione) dei soggetti chiamati a dare concretamente seguito al provvedimento, ma contando anche sull'apporto dei giudici (ivi compreso quello costituzionale) – possa risultare alla fine non troppo doloroso per le amministrazioni, per i dirigenti e gli altri lavoratori pubblici e, in ultima istanza, per i cittadini.