

La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*

di Gianfranco D'Alessio

di prossima pubblicazione in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni".

Sommario: -1. *I ripetuti interventi del legislatore in materia di dirigenza.* -2. *La centralità del tema degli incarichi dirigenziali.* -3. *La dirigenza statale e le altre dirigenze.* -4. *Le (discutibili) ipotesi di "ripubblicizzazione" della dirigenza.* -5. *Il rapporto fra politica e amministrazione.* -6. *Gli incarichi di funzioni dirigenziali: la natura degli atti di conferimento.* -7. *Segue: i criteri e le procedure di nomina.* -8. *Segue: la durata degli incarichi ed i meccanismi di conferma e di revoca.* -9. *La valutazione delle prestazioni e la verifica della responsabilità dirigenziale.* -10. *L'affidamento di incarichi ad esterni e l'unitarietà del corpo dirigenziale.* -11. *I sistemi di accesso alla dirigenza.* -12. *Altri aspetti e considerazioni conclusive.*

1. I ripetuti interventi del legislatore in materia di dirigenza

Ci si propone qui di fornire alcuni elementi di riflessione sui più rilevanti aspetti problematici e sulle principali criticità rilevabili nell'attuale disciplina legislativa in tema di dirigenza delle pubbliche amministrazioni alla luce del confronto di idee e di programmi sviluppatosi negli ultimi tempi in sede politica, a livello culturale e nel più ampio ambito degli addetti ai lavori e dei soggetti a vario titolo interessati alla materia, traendone lo spunto per la prospettazione di alcune ipotesi (sia pure schematiche) di riforma del sistema delle regole concernenti l'identità, il ruolo, le funzioni e le responsabilità dei dirigenti pubblici.

* Questo testo costituisce una sintesi rielaborata ed aggiornata delle considerazioni svolte dall'autore, nel corso dell'ultimo anno, in occasione di diversi convegni, seminari e incontri di studio, tra i quali: *"Innovazione e qualità delle pubbliche amministrazioni. Una sfida per i diritti e la competitività"* (Roma, Direzione nazionale DS, 6 luglio 2005), *"La dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità"* (Roma, Centro di ricerca sulle pubbliche amministrazioni "V. Bachelet" della Luiss, 15 dicembre 2005), *"Gli incarichi dirigenziali nel pubblico impiego privatizzato"* (Roma, Centro studi di diritto del lavoro "D. Napoletano" e Fondazione "Il diritto del lavoro 'L.A. Miglioranzi'", 20 gennaio 2006), *"Un'intesa bipartisan per una dirigenza apartisan"* (Roma, Confedir, 29 marzo 2006); *"La riforma della dirigenza pubblica: il caso italiano e i modelli europei"* (Catania, Dottorato di ricerca in "Diritto del lavoro europeo" dell'Università di Catania, 7 luglio 2006).

Il percorso lungo il quale si intende sviluppare il ragionamento prende le mosse da un sintetico bilancio degli eventi normativi che hanno caratterizzato la legislatura da poco conclusa, per provare ad immaginare – sulla base di tale verifica – quali potrebbero (o

dovrebbero) essere le eventuali iniziative legislative sulla dirigenza pubblica immaginabili (ed auspicabili) nella nuova legislatura apertasi dopo le elezioni dell'aprile 2006.

Va ricordato che, per la verità, già cinque anni fa, al termine della XIII legislatura, venne sostenuta da significativi esponenti del mondo politico l'opportunità di una "moratoria", dopo i ripetuti e massicci interventi del legislatore in ordine alla dirigenza registrati nel periodo antecedente: e un discorso analogo, guardando al prossimo futuro, si è sentito ripetere da più parti anche negli scorsi mesi.

In realtà, anche la XIV legislatura non è stata caratterizzata da una tranquilla "sedimentazione" del quadro normativo riguardante i dirigenti amministrativi, ma ha visto il succedersi di vari provvedimenti di tipo legislativo, di maggiore o minore spessore e rilevanza, che, pur non avendo dato luogo ad una organica revisione della disciplina uscita dalla precedente fase politica, ne hanno modificato o rimesso in discussione alcuni aspetti particolarmente significativi: il riferimento, naturalmente, è soprattutto alla legge n. 145 del 2002 (c. d. "legge Frattini"); ma non vanno dimenticate le correzioni apportate al testo del d. lgs. n. 165 del 2001 con disposizioni contenute nelle ultime leggi finanziarie o con altri atti normativi, fino alla recente legge n. 168 del 2005, di conversione del d.l. n. 115 del 2005, dove sono previsti, tra l'altro, il ripristino del termine minimo per gli incarichi e la riduzione a tre anni del periodo per il passaggio dalla seconda alla prima fascia dirigenziale; senza trascurare, inoltre, nello scorcio della legislatura, la sequenza dei tentativi (per fortuna, infruttuosi) di "stabilizzare" i dirigenti degli uffici di *staff* e quelli nominati a tempo *ex art.* 19, comma 6, del richiamato d. lgs. n. 165 del 2001.

Ragionando sugli esiti dei complessi ed articolati processi normativi sviluppatisi nel recente passato, si può affermare che – per le ragioni che si cercherà di evidenziare nella presente esposizione - anche nella legislatura che ha preso avvio nel 2006 è difficile aspettarsi un consolidamento dell'attuale assetto regolativo della dirigenza.

Infatti, le "novelle" dell'ultimo quinquennio (quella maggiore del 2002 e quelle minori susseguenti) non solo non hanno risolto i punti critici già rilevabili nel quadro normativo risultante dalla vicenda che era partita dal d. lgs. n. 29 del 1993 ed era approdata al d. lgs. n. 165 del 2001, passando attraverso i decreti attuativi della legge n. 59 del 1997 (c. d. "legge Bassanini 1"), ma, al contrario, sembrano aver introdotto nel tessuto dispositivo ulteriori dati problematici e fattori di contraddizione, di ambiguità e di incertezza: basta pensare alla tormentata *querelle* sulla natura giuridica degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Ciò, anche per la scelta – non si saprebbe dire quanto voluta o quanto, invece, necessitata – di non adottare un nuovo testo che riscrivesse compiutamente quello scaturito dalle riforme degli anni Novanta, ma di operare in termini ripetutamente “emendativi” rispetto a quest’ultimo: per cui oggi ci si trova di fronte ad una normativa nella quale si mescolano differenti ispirazioni, fra loro niente affatto collimanti (e, in certa misura, addirittura confliggenti), con quel che ne consegue in termini di confusione e di difficoltà esegetiche ed attuative.

E’ facile dedurne che, come detto, il nuovo Parlamento presumibilmente metterà ancora una volta mano alla materia: anzi, oltre che una previsione, questo può essere considerato anche un augurio, se non una sollecitazione. Si tratta, però, di vedere lungo quali traiettorie potrà muoversi o, comunque, è augurabile che si muova tale ipotizzata, ulteriore revisione legislativa.

2. La centralità del tema degli incarichi dirigenziali.

Per affrontare la problematica della dirigenza nell’ottica della prefigurazione dei contenuti o, quantomeno, delle linee alle quali dovrebbe ispirarsi una nuova, possibile iniziativa di riassetto della disciplina normativa, sembra opportuno, se non necessario, porre alcune premesse.

In primo luogo, occorre rilevare come in qualunque analisi dedicata alla dirigenza e, quindi, in qualunque progetto di riscrittura delle relative regole normative, il profilo concernente la definizione dei meccanismi che presiedono alla preposizione dei dirigenti agli uffici sia e resti cruciale, anche per i collegamenti ed i nessi di influenza reciproca che il momento dell’assegnazione degli incarichi ha con quasi tutti gli altri principali aspetti della materia: dal rapporto fra determinazione degli indirizzi politici ed attività di gestione amministrativa alle relazioni fra dimensione organizzativa delle amministrazioni e regime del rapporto di lavoro del personale, dalle forme di accesso alla qualifica dirigenziale all’articolazione della dirigenza in ruoli e fasce, dall’assetto della retribuzione fino ai sistemi di valutazione dei risultati dell’attività dirigenziale e di verifica delle responsabilità.

Questo sottolinea l’importanza del tema degli incarichi, che assume un vero e proprio carattere strategico: il che spiega come mai esso abbia dato luogo, più di altri, a ripetuti interventi del legislatore e perché abbia sia stato (e sia tuttora) oggetto di un travagliato dibattito in dottrina e in giurisprudenza.

Ma, al tempo stesso, comporta che ogni indicazione relativa a tale tema debba essere collocata nel contesto di riferimento e debba tenere conto di tutte le segnalate implicazioni: pertanto, un discorso imperniato sul conferimento di funzioni di direzione dovrà toccare i diversi aspetti della materia dirigenziale, e coglierne le connessioni da un lato con la disciplina del lavoro pubblico, dall'altro con quella dell'organizzazione degli uffici.

3. *La dirigenza statale e le altre dirigenze.*

Va, poi, chiarito che anche in questa sede (come tende, forse inevitabilmente, ad accadere nella maggior parte delle occasioni in cui si discutono e si analizzano dal punto di vista giuridico i problemi dei dirigenti pubblici) ci si soffermerà prevalentemente sui profili istituzionali della dirigenza dello Stato.

Ma questa scelta di occuparsi in prima battuta dei dirigenti delle amministrazioni centrali – una scelta che tiene, naturalmente, conto del fatto che ad essi si rivolge in via diretta ed immediata l'attenzione del legislatore che ha prodotto i testi di riforma fin qui ricordati - non deriva dal disconoscimento, o dalla sottovalutazione, della questione dirigenza/dirigenze (sollevata più volte, con forza, da varie e qualificate voci dottrinali): cioè, non deve essere vista come una negazione della opportunità di declinare il termine dirigenza non al singolare, ma al plurale, tenendo conto dell'esistenza, delle specifiche caratteristiche e della crescente rilevanza di “corpi” dirigenziali o, in ogni caso, di soggetti preposti a funzioni di direzione nelle molteplici realtà amministrative diverse dagli apparati statali (dalle regioni alle amministrazioni locali, dagli enti pubblici alle aziende sanitarie, dalle istituzioni scolastiche alle università, ecc.).

Pertanto, se si guarda, ad esempio, alla situazione normativa della dirigenza degli enti territoriali (senza soffermarsi su altre, peculiari figure di dirigente, come il dirigente sanitario o il dirigente scolastico, che richiederebbero un discorso a sé), va rilevata una certa timidezza dei legislatori regionali - con qualche eccezione in favore di un sistema più “manageriale”, ma anche meno “garantista” - nel disciplinare le proprie dirigenze secondo linee originali rispetto al modello statale. Per quello che riguarda, poi, i dirigenti degli enti locali, il testo di revisione del T.U. n. 267 del 2000 adottato dal Governo alla fine del 2005 (ma non approvato in via definitiva) ripropone e, anzi, sembra accentuare il rinvio allo schema normativo del d. lgs. n. 165 del 2001: si dà luogo, in tal modo, ad una interpretazione e ad una attuazione riduttiva dei

principi contenuti nel nuovo Titolo V della Costituzione, quale risultante dalla legge di revisione del 2001.

E, effettivamente, tutta la questione concernente la regolazione delle dirigenze degli enti territoriali andrebbe riconsiderata proprio alla luce della riforma costituzionale derivante dalla legge cost. n. 3 del 2001, e del nuovo assetto delle fonti sul lavoro pubblico che se ne può ricavare: ciò, però, costringerebbe a cambiare l'oggetto dell'analisi, stante la complessità della tematica e la pluralità di profili da essa implicati; va, inoltre, tenuto presente che qui si intende concentrare l'attenzione soprattutto su quello che potrà e dovrà fare il legislatore nazionale, la cui competenza ormai investe essenzialmente la dirigenza statale e degli enti nazionali, e solo indirettamente le altre dirigenze. Pur rinunciando, quindi, ad affrontare l'argomento, non ci si può, peraltro, astenersi dal segnalare come dalla ridefinizione dell'equilibrio costituzionale fra i diversi livelli di normazione e di governo scaturisca potenzialmente la prospettiva di una maggiore autonomia del regime della dirigenza regionale (e di quella locale) rispetto al vincolo dei principi ex art. 27 del d. lgs. n. 165 del 2001.

Inoltre, deve essere sottolineato un certo squilibrio fra l'elaborazione concettuale – molto ricca ed approfondita - sulla dirigenza statale regolata in via generale dai principi del d.lgs. n. 165 del 2001 (e successive modificazioni e integrazioni), cioè la dirigenza ministeriale “classica”, e la riflessione – assai meno ampia ed articolata - sulle altre figure dirigenziali presenti nella stessa amministrazione statale, cioè le c.d. dirigenze “speciali” (prefetti, diplomatici, dirigenza militare, ecc.).

Né si può dimenticare che il dibattito si è spesso concentrato – anche qui, per motivi niente affatto incomprensibili - su ambiti tematici (emblematico è il caso del c.d. *spoils system*) che interessano esclusivamente, o in misura prevalente, l'alta dirigenza (la dirigenza preposta ad uffici di vertice e/o di livello generale), trascurando, o mettendo in secondo piano, le vicende relative alle altre componenti del corpo dirigenziale, anche restando all'interno della dimensione statale.

4. *Le (discutibili) ipotesi di “ripubblicizzazione” della dirigenza.*

Una ulteriore, duplice premessa appare indispensabile, al fine di comprendere il senso ed il valore di quanto si dirà di seguito, entrando nel merito delle linee di una possibile modifica della normativa vigente.

Si ritiene innanzitutto che, nell'impostare in termini critici il discorso sugli esiti delle riforme del periodo che parte dal 1992-93 e arriva ai giorni nostri, debbano essere respinte tentazioni "palingenetiche", le quali mettano radicalmente in discussione il senso ed il valore di tale percorso di trasformazione del quadro regolativo della dirigenza (e del lavoro pubblico in generale).

In particolare, questo vale per la ritornante tentazione di proporre, come cura per i difetti e le storture rilevabili nella normativa in vigore, il ritorno ad un regime giuridico connotato – in tutto o in parte – in senso pubblicistico: in tale logica, come è noto, si colloca anche il discusso, parziale (e tecnicamente poco perspicuo) tentativo effettuato dalla legge n. 145 del 2002.

In effetti, sia fra i giuslavoristi che fra gli amministrativisti si è riaperta proprio a seguito di questa legge - quando la questione poteva ritenersi definitivamente risolta, dopo la scelta in senso compiutamente privatistico effettuata dal legislatore nello scorso decennio e sostanzialmente avvalorata anche dalla giurisprudenza costituzionale - una discussione piuttosto vivace, all'interno della quale si è manifestata una significativa tendenza favorevole alla eventualità di riproporre una regolazione di diritto pubblico, almeno per una parte dei dirigenti: anche se, come si vedrà, all'interno di tale tendenza è immediatamente apparsa una divergenza di opinioni al momento di stabilire quale caratteristiche debba avere detta regolazione e quali debbano essere i soggetti interessati. Sembra riemergere, in tal modo, sia pure in forme e con accenti nuovi, l'idea di un ritorno all'"età dell'oro" del paradigma pubblicistico, che, secondo i suoi fautori, consentirebbe il ripristino di opportune garanzie della posizione dei dirigenti nei confronti del potere politico: garanzie che sarebbero venute meno, almeno in una certa misura, a seguito delle riforme degli scorsi anni.

Sicuramente, si tratta di un'ipotesi piuttosto suggestiva (soprattutto se si tiene conto dei limiti e delle carenze indiscutibilmente riscontrabili nell'attuale disciplina privatistico-contrattuale), oltre che efficacemente argomentata (grazie, tra l'altro, alla qualità e all'autorevolezza scientifica di alcuni dei suoi sostenitori): ma, anche a voler ammettere – e se ne può, invece, dubitare - che l'opzione "neopubblicistica" sia credibile e fattibile nell'attuale contesto politico-istituzionale, si tratta di valutare se essa sia davvero opportuna e desiderabile e, comunque, di capire in cosa effettivamente si sostanzia, cioè quali siano le alternative alla situazione presente che vengono prospettate.

Quanto all'opportunità e alla desiderabilità, va detto che è piuttosto difficile provare un sentimento di nostalgia per il previgente modello di disciplina della dirigenza fondato su regole ed atti di diritto pubblico: è assai arduo, infatti, considerare una situazione conveniente

– sia dal punto di vista della tutela dei dirigenti, sia in termini di correttezza gestionale e di buon andamento degli uffici amministrativi - quella in cui il potere politico poteva nominare dirigente generale, senza particolari oneri procedurali, qualunque soggetto interno od esterno ai ruoli del personale pubblico, anche se privo di qualsiasi qualificazione ed esperienza professionale; in cui si potevano tranquillamente rimuovere dirigenti sgraditi agli organi di governo, attraverso l'ipocrisia del *promoveatur ut amoveatur*; in cui, come insegna da tempo uno dei più accreditati studiosi della materia (peraltro, collocato su una posizione fortemente critica nei confronti delle recenti riforme) fra politici e dirigenti vigeva, nella sostanza, un patto scellerato al ribasso, fondato sullo scambio fra potere e sicurezza, con quanto di negativo, evidentemente, ne derivava rispetto al livello di funzionalità degli apparati pubblici. In realtà verrebbe, in tal modo, riesumato - magari sotto una nuova veste – un sistema connotato da una miscela di autoritarismo, paternalismo e uso clientelare degli incarichi, che aveva dato luogo ad una gestione tutt'altro che trasparente e funzionale.

Se, poi, l'auspicata "ripubblicizzazione" non vuole essere un mero ritorno al passato, allora chi se ne fa promotore dovrebbe chiarirne l'oggetto, precisarne i contorni e definirne i caratteri qualificanti. Allo stato dei fatti, però, in proposito non si può che esprimere una certa perplessità: infatti, i fautori (spesso, come si è detto, assai autorevoli) del *revirement* pubblicistico sembrano indicare strade e soluzioni fra loro assai diverse, a cominciare dalla stessa identificazione dei destinatari della proposta.

Alcuni ritengono che si potrebbe conservare un regime privatistico-contrattuale, fondato sulla fiduciarità (e, eventualmente, anche sulla temporaneità) in ordine all'assegnazione degli incarichi per la dirigenza di vertice, collocata in una posizione di snodo fra politica e amministrazione, per la quale si giustificerebbe una certa "precarietà" in relazione al variare degli indirizzi politici; mentre, invece, una condizione di maggiore stabilità, sostenuta da una investitura pubblicistica, sarebbe auspicabile per l'altra dirigenza, quella con compiti tecnico-operativi, che svolge un'azione *routinaria*, non legata in via diretta all'attuazione di indirizzi e direttive politiche (qualche autore richiama, tra l'altro, l'esistenza di attività dirigenziali di tipo "paranotarile" o "paragiuridizionale"), cioè un'attività amministrativa e gestionale in senso proprio.

Ma, accanto a questa, si registrano opinioni che partono da un approccio del tutto inverso, giacché si sostiene che il mantenimento di un regime contrattuale - come quello oggi previsto in generale dalla normativa sulla dirigenza (fatto salvo il controverso profilo della natura degli atti di incarico) – sarebbe comprensibile solo per la dirigenza "di base", più facilmente inquadrabile nella (o assimilabile alla) realtà complessiva del pubblico impiego

privatizzato; mentre, al contrario, bisognerebbe ripristinare uno *status* pubblicistico proprio per l'alta dirigenza, in quanto maggiormente esposta ai condizionamenti ed alle possibili prevaricazioni dell'autorità politica.

Quindi, in attesa della elaborazione di progetti più chiari ed univoci in ordine alla ipotizzata revisione in senso pubblicistico della regolazione della dirigenza, e di fronte al rischio che tale scelta, pur ispirata alle migliori intenzioni, possa finire per tradursi in una assai poco desiderabile operazione di restaurazione di un passato niente affatto felice, forse conviene attestarsi su una posizione che prenda atto del carattere complessivamente positivo della svolta in senso privatistico realizzatasi negli anni Novanta, e lavori sulla possibilità di intervenire sulla normativa vigente non con una finalità demolitoria, ma cercando di individuare al suo interno errori da correggere, debolezze da sanare, vuoti da riempire e contraddizioni da risolvere.

A consigliare una certa prudenza prima di intraprendere la strada della "ripubblicizzazione" della dirigenza contribuisce, tra l'altro, anche la considerazione che essa avrebbe il duplice difetto di riaprire (cosa della quale non si sente affatto la necessità) la questione della giurisdizione e di introdurre un grave elemento di incoerenza all'interno del regime giuridico del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

5. *Il rapporto fra politica e amministrazione.*

Un altro profilo problematico di ordine generale – strettamente connesso, del resto, al tema del regime giuridico – attorno al quale si è concentrata negli ultimi anni l'attenzione di quanti si sono occupati di dirigenza (con particolare riferimento al sistema delle nomine e degli incarichi) è, evidentemente, quello che riguarda la definizione del rapporto fra soggetti titolari della funzione di guida politica delle amministrazioni e soggetti responsabili della gestione amministrativa e, nello specifico, la determinazione del livello di distinzione ovvero di sovrapposizione (o confusione) fra i due momenti: si pone, qui, il nodo cruciale dell'ammissibilità, o meno, di un nesso fiduciario fra organi politici e dirigenza, dal quale deriverebbe, a parere di molti, il rischio di una eccessiva compressione della sfera decisionale ed operativa dei dirigenti da parte dell'autorità politica.

Si tratta, come è noto, di una questione molto complessa ed assai controversa: senza avere la pretesa di ricostruire tutti i passaggi del ragionamento, si può, però, ribadire la convinzione che soprattutto in una realtà quale è quella dell'amministrazione italiana, per

come si è storicamente determinata, sia in ordine alle caratteristiche del sistema politico-istituzionale che per quanto attiene all'identità propria della compagine dirigenziale, un discorso fondato sulla netta e totale separazione strutturale tra politica ed amministrazione non solo appare – almeno per la individuazione dei soggetti destinati a ricoprire le posizioni dirigenziali “apicali” – scarsamente realistico ma, probabilmente, non tiene nella dovuta considerazione alcuni importanti aspetti di ordine istituzionale (e costituzionale), come il principio di responsabilità politica e le esigenze di legittimazione democratica della funzione amministrativa.

Naturalmente, questo non può certo significare che debba essere avallata la tendenza dei titolari del potere politico a disporre arbitrariamente della dirigenza, mettendo in discussione il criterio di imparzialità nello svolgimento dell'azione pubblica. Ma, secondo una opinione largamente diffusa, l'equilibrio interno al sistema delle relazioni fra politica ed amministrazione introdotto dai provvedimenti legislativi succedutisi negli ultimi anni si regge sull'assunto che una certa connessione strutturale tra organi di governo e dirigenti serva proprio a compensare la separazione di funzioni determinata dalle stesse leggi di riforma: non va dimenticato, infatti, che il sistema normativo disegnato da tali leggi determina una situazione di netta distinzione fra le autorità di governo e i dirigenti per quanto attiene alla individuazione delle rispettive sfere di competenza.

Questo è un dato fondamentale, che rischia di essere ignorato o sottovalutato da chi rivolge lo sguardo unicamente al potere del vertice politico di determinare o, comunque, di incidere sulla scelta dei titolari degli uffici dirigenziali, trascurando il fatto che questi ultimi, una volta nominati, sono i soli titolari dei compiti relativi all'attività amministrativa, alla gestione ed ai relativi risultati (come recita l'art. 4, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001): anche se, in realtà, le stesse previsioni normative relative a tale dimensione funzionale andrebbero ulteriormente precisate, depurandole da alcuni residui elementi di ambiguità e compensandone alcune lacune.

In effetti, ancora nell'attuale versione del decreto legislativo che detta le norme generali sul lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche permangono elementi poco convincenti e, probabilmente, meritevoli di essere rimossi, come il potere ministeriale di annullamento per motivi di legittimità degli atti dirigenziali, il quale interviene non sulla gestione dirigenziale, ma su singoli atti, entrando in contraddizione con il principio di distinzione fra politica e amministrazione e di responsabilità esclusiva dei dirigenti in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative.

Seguendo la stessa logica occorrerebbe, invece, dare finalmente una risposta positiva, attraverso l'introduzione di opportune previsioni legislative, all'esigenza di assegnare ai dirigenti – o, quantomeno, a quelli preposti alle funzioni di maggiore rilevanza - un proprio *budget*, determinando nell'ambito della dotazione di bilancio dell'amministrazione una quota di risorse finanziarie, corrispondente all'ambito dei compiti attribuiti all'ufficio ricoperto e/o alla missione affidata, che ciascuno di essi è posto in grado di gestire autonomamente, senza particolari vincoli ed interferenze (fatta salva, naturalmente, l'attivazione degli strumenti di monitoraggio e controllo di gestione previsti dall'ordinamento, e sul presupposto di un efficace funzionamento delle verifiche “a consuntivo”): secondo un'opinione molto diffusa, infatti, il riconoscimento di questo spazio di autonomia finanziaria costituisce una premessa e una condizione indispensabile per poter davvero “responsabilizzare” gli stessi dirigenti, mettendo alla prova le loro attitudini e capacità manageriali, e per poter realisticamente valutare gli esiti della loro attività operativa (in tal senso, risulterebbe estremamente utile un'opzione in favore di un accorpamento delle voci di bilancio, riprendendo e dando seguito all'ispirazione della legge n. 94 del 1997).

Ritornando al discorso sulla relazione fra politica e amministrazione, va rilevato che quegli ordinamenti stranieri ai quali normalmente si richiamano i patrocinatori dell'ipotesi “separatista” in realtà si caratterizzano - come confermato da diverse ricerche, che hanno messo a confronto la realtà di diversi paesi europei - per una prevalenza di modelli fondati sulla responsabilità, anche amministrativa, degli organi di governo, la quale presuppone (o implica) una sostanziale indistinzione fra le funzioni dell'autorità politica e quelle della dirigenza. Anche sul piano strutturale, essi sono tutt'altro che esenti da forme di influenza politica nella individuazione dei funzionari da preporre agli uffici amministrativi di maggiore rilevanza: è significativo che nella stessa amministrazione della Gran Bretagna, da sempre citata come archetipo della “neutralità amministrativa” rispetto al potere politico, negli ultimi anni si registri un numero crescente di posti di rilievo che sono appannaggio dell'autorità di governo, ai quali si affianca la schiera sempre più influente dei *policy advisors*, cioè dei consiglieri ministeriali di nomina fiduciaria (anche se il sistema britannico del *civil service* continua a segnalarsi, in una prospettiva al tempo stesso garantistica ed efficientistica, soprattutto per il ruolo assegnato ad autorità distinte rispetto al decisore politico direttamente interessato nello svolgimento delle procedure di selezione e di affidamento dei compiti ai dirigenti); si possono, inoltre, ricordare le numerose cariche amministrative attribuite dal governo francese senza concorso, procedura selettiva e motivazione, così come il caso dei *politische Beamten*, chiamati a ricoprire gli uffici di massimo livello nell'amministrazione

tedesca sulla base di un giudizio di affidabilità personale e di condivisione dei programmi dell'autorità politica; per non parlare, poi, dell'ampio numero di nomine di alti dirigenti che nell'amministrazione spagnola possono essere effettuate senza particolari obblighi procedurali (ma in Spagna, in realtà, anche gli altri incarichi dirigenziali sono assegnati in base ad una valutazione politica discrezionale, seppure tenendo conto di criteri oggettivi e con atto motivato).

Non si tratta, allora, di ammettere o di negare, in termini generali ed astratti, una incidenza politica sull'assegnazione degli incarichi ai dirigenti, che (almeno per quelli più rango più elevato, relativi a funzioni di raccordo con l'attività di indirizzo politico-amministrativo) sembra essere, per così dire, nella natura delle cose, ma di dotare il sistema di adeguati strumenti volti a prevenire e/o a reprimere abusi, eccessi e prevaricazioni nell'esercizio del potere di nomina, regolandolo adeguatamente: meglio, comunque, di quanto non abbiano fatto le riforme degli anni scorsi, da quella del 1993 a quella del 1998, fino alla legge del 2002, che tutte, anche se in misura e con accenti diversi, su questo punto mostrano elementi di debolezza.

6. *Gli incarichi di funzioni dirigenziali: la natura degli atti di conferimento.*

Si dovrebbe, quindi, operare nel senso di una più attenta modulazione o, meglio ancora, di una vera e propria conformazione del potere di nomina, assoggettandolo a regole di procedura volte a garantire nella misura maggiore possibile la correttezza e la "visibilità" e, al tempo stesso, la "qualità" delle scelte: del resto, non sono mancate nel recente passato proposte in tal senso, ed altre stanno emergendo anche nell'ultimo periodo. Le soluzioni tecniche possono essere diverse, ma fondamentale appare l'esigenza di introdurre qualche elemento procedurale che, senza annullare uno spazio di discrezionalità nella selezione dei dirigenti ai quali affidare determinate funzioni, consenta almeno di dare ad esse "evidenza pubblica" e di renderle verificabili.

Quello che conta è disegnare un regime degli incarichi in grado di contemperare le esigenze di flessibilità nell'utilizzazione della risorsa dirigenziale, come strumento per la realizzazione degli indirizzi politico-amministrativi (superando il tradizionale dogma della inamovibilità), con quelle di salvaguardia della professionalità degli stessi dirigenti, tenendo conto, tra l'altro, di una opportuna diversificazione fra le figure caratterizzate da un elevato tasso di fiduciarità (uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo e posizioni

apicali di snodo fra politica ed amministrazione) e quelle necessariamente connotate da un elevato tasso di imparzialità (funzioni dirigenziali di natura operativa).

Va considerato, in primo luogo, il tema focale della natura e dei caratteri qualificanti degli atti tramite i quali si procede al conferimento degli incarichi.

In proposito, sembra finalmente giunto il momento di eliminare i limiti, le incertezze, le ambiguità e, si potrebbe dire, le “contorsioni” della disciplina introdotta e più volte modificata negli scorsi anni: andrebbe, in tal senso, coltivata l’ipotesi di ribaltare la scelta (effettuata o, almeno, proclamata dalla legge n. 145 del 2002) di restituire un peso prevalente all’atto pubblicistico, orientandosi, invece, nel senso di attribuire un valore determinante, ed anzi esclusivo – non solo con il ripristino del modello introdotto a suo tempo dal d. lgs. n. 80 del 1998, ma andando al di là di esso - allo strumento negoziale (con l’unica eccezione degli incarichi di massimo livello, inevitabilmente connessi con la sfera della decisione politica) per l’attribuzione delle funzioni dirigenziali e per l’individuazione dell’oggetto e della durata dei vari tipi di incarico, oltre che per la disciplina delle relative prestazioni lavorative e dei connessi profili retributivi, e di assicurare la trasparenza nella scelta dei soggetti attributari attraverso la previsione di momenti di pubblicità in ordine agli uffici da ricoprire.

Si tratterebbe, perciò, di superare lo schema “duale”, articolato in un atto di incarico (sia esso di natura pubblicistica o privatistico-unilaterale) e in un contratto, salvo vedere quali siano gli equilibri contenutistici e i rapporti di “accessività” fra i due momenti, per approdare ad uno schema più limpido e lineare, fondato su un unico atto: un atto che, per ragioni sistematiche potrebbe o, meglio, dovrebbe avere carattere privatistico-contrattuale.

Questa indicazione corrisponde alla convinzione che tale riconduzione piena della fattispecie al momento contrattuale sia del tutto compatibile con i principi generali in tema di organizzazione amministrativa e di garanzia del corretto esercizio della funzione pubblica. Tale convinzione, che qui si può soltanto dichiarare, naturalmente meriterebbe di essere adeguatamente argomentata: ci si limita a ricordare che nel sistema del d. lgs. n. 165 del 2001 il ricorso ad atti di diritto pubblico (normativi o amministrativi) è previsto – oltre che per la definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici – per l’individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e dei “modi di conferimento” della titolarità dei medesimi, ma non per il concreto affidamento dei relativi incarichi (art. 2, comma 1), essendo peraltro demandata ad un ambito di attività caratterizzato dall’uso di strumenti privatistici l’assunzione delle ulteriori determinazioni per l’organizzazione degli uffici (art. 5, comma 2).

L’assunto, naturalmente, è che l’atto di incarico in sé non disponga di un oggetto pubblico (l’assegnazione di una quota di potestà pubblica), ma consista piuttosto, come è stato

ben scritto, nell'assegnazione delle mansioni a un dipendente, giacché il profilo di rilevanza amministrativa (anch'esso, peraltro, non comportante necessariamente l'uso di uno strumento pubblicistico, almeno per la microrganizzazione, ma avente comunque un carattere necessariamente unilaterale) si esaurisce nella scelta di tipo organizzativo che identifica l'ufficio e ne definisce la sfera funzionale.

Va tenuta presente, inoltre, la più complessiva tendenza, in atto da diversi anni, a considerare il diritto privato come mezzo ordinario, se non privilegiato, per la realizzazione dei fini istituzionali delle pubbliche amministrazioni (si pensi alle ipotesi di riforma costituzionale elaborate dalla "Commissione bicamerale" della XIII legislatura e, ora, alle indicazioni, seppure non del tutto soddisfacenti nella loro formulazione, contenute nella legge n. 15 del 2005).

Né può essere dimenticato che una scelta in favore dell'attribuzione degli incarichi per via contrattuale potrebbe consentire di superare i residui (o rinnovati) dubbi riguardo all'appartenenza della materia alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

7. Segue: i criteri e le procedure di nomina.

In ogni caso, la definizione del contratto - sia che esso sia destinato ad estendere il suo oggetto fino a coprire l'intera materia dell'assegnazione degli incarichi, sia che continui o, meglio, torni (riprendendo il modello introdotto nel 1998, e superando la "marginalizzazione" subita con la legge del 2002) a riguardare solo alcuni profili di essa – dovrebbe essere finalmente concepita, anche nella prassi, come un vero e proprio modulo negoziale.

Si dovrebbe partire dalla predisposizione di una formale proposta di incarico, seguita da una fase di negoziazione fra amministrazione e dirigente, così che la determinazione non tanto dell'oggetto (rientrante nell'ambito delle scelte organizzative), ma del contenuto specifico, degli obiettivi e degli altri elementi dell'incarico non sia vissuta passivamente dallo stesso dirigente interessato.

E, prima ancora, a monte dell'individuazione dell'"incaricando", andrebbero previste forme di pubblicità della intenzione dell'amministrazione di procedere alla copertura di un ufficio vacante, acquisendo le eventuali candidature e, laddove queste siano più d'una, decidendo previa valutazione comparativa di coloro i quali abbiano manifestato interesse per l'incarico (come più volte sollecitato dalla giurisprudenza); questa pubblicità preventiva sugli incarichi da assegnare non dovrebbe escludere ma, anzi, sarebbe particolarmente consigliabile

per quelli che si intende attribuire a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali, considerando il fatto che si tratta delle situazioni che possono dar luogo ai maggiori rischi di politicizzazione delle nomine, e tenendo conto delle numerose pronunce di giudici e organi consultivi che, opportunamente, sottolineano il carattere “eccezionale” del ricorso a professionalità esterne, il quale si giustifica solo laddove non sia possibile avvalersi di risorse interne professionalmente adeguate (su questo aspetto si tornerà più oltre).

In concreto, poi, andrebbero meglio specificati ed articolati – superando quella che, a suo tempo, è stata definita la “timidezza” delle formule adottate dai vari provvedimenti legislativi susseguitisi dal 1993 al 2002, e facendo tesoro, anche qui, del contributo giurisprudenziale - i criteri da seguire in occasione dell’attribuzione degli incarichi, integrando la valutazione delle qualità soggettive dei dirigenti interessati con una serie di elementi di ordine oggettivo, al fine di circoscrivere opportunamente, pur senza arrivare necessariamente a negarlo, il carattere discrezionale e, quindi, fiduciario delle scelte.

Trattando dei requisiti per l’assegnazione degli incarichi, non può mancare una riflessione sulla progressiva, tendenziale perdita di rilevanza della distinzione dei dirigenti nelle due “fasce”, in ragione dell’ampliamento (prima dal 30% al 50% , poi al 70%) degli incarichi di livello generale assegnabili ai dirigenti di seconda fascia, e ora (a seguito della legge n. 168 del 2005) della riduzione da cinque a tre anni della loro permanenza in tali posizioni per il passaggio alla prima fascia. In questa situazione, ci si può chiedere se abbia ancora senso conservare la distinzione: di certo, oggi questa sembra avere interesse più sul piano del riconoscimento di uno *status*, anche, se non soprattutto, retributivo (elemento, ovviamente, niente affatto irrilevante, in relazione alla individuazione di un *top management* all’interno della compagine dirigenziale, ma senz’altro secondario e limitato rispetto agli obiettivi di ordine strutturale che ci si proponeva di perseguire attraverso l’articolazione verticale di detta compagine) che non su quello della individuazione di un parametro da utilizzare per il conferimento degli incarichi.

Va, invece, valutata con attenzione, specie per gli incarichi più importanti, l’ipotesi – che risponde ad una esigenza fortemente sentita, di fronte alle ritornanti tentazioni dei titolari degli organi di governo di assoggettare ad una logica “partigiana” le scelte relative ai dirigenti - di introdurre qualche meccanismo volto a garantire un accertamento il più possibile oggettivo e imparziale dei requisiti professionali e delle competenze in capo ai soggetti da nominare, in rapporto alle caratteristiche degli specifici incarichi da conferire. Per realizzare tale finalità sono state prospettate nel tempo diverse soluzioni: si va dall’idea – contenuta, tra l’altro, nella versione originariamente predisposta dal governo di quello che sarebbe divenuto

il d. lgs. n. 80 del 1998, e motivata da evidenti finalità di trasparenza e pubblicità - di sottoporre al parere preventivo di commissioni parlamentari le nomine e le revoche della dirigenza di vertice, ad altre, non meno interessanti proposte, avanzate già da diversi anni da significativi esponenti della dottrina pubblicistica e riprese in documenti programmatici recentemente elaborati in sede politica, come la predisposizione di rose di “nominandi” e/o l’introduzione nei procedimenti di selezione di autorità indipendenti (sul modello della *Civil Service Commission* britannica).

8. *Segue: la durata degli incarichi ed i meccanismi di conferma e di revoca.*

C’è, poi, la tanto discussa questione della durata degli incarichi. E’ nota la posizione di chi vede nel regime di temporaneità degli incarichi, in linea di principio, un *vulnus* per l’autonomia dirigenziale, con esiti perniciosi sull’imparzialità dell’azione amministrativa, alla quale si contrappone la tesi di quanti, al contrario, sottolineano l’esigenza di impedire una “cristallizzazione” delle posizioni ricoperte dai dirigenti, con il consolidarsi di quella “concezione proprietaria del posto”, incisivamente denunciata da un’autorevole lavorista, che – secondo quanto può ricavarsi dall’esperienza del passato, e secondo quanto può prevedersi per il futuro – deriverebbe inevitabilmente da una loro eccessiva stabilità.

Anche a questo proposito, probabilmente, è preferibile rinunciare ad affermazioni apodittiche e, quindi, a prese di posizione eccessivamente rigide ed unilaterali, tentando di sviluppare, invece, un discorso articolato.

In linea generale, si ritiene che il sistema degli incarichi con un termine finale definito meriti di essere conservato, in quanto coerente con l’obiettivo di realizzare un’amministrazione dinamica e funzionale, che superi la vecchia logica burocratica anche attraverso un uso flessibile delle risorse umane più qualificate.

Ma non è detto che la temporaneità debba interessare necessariamente, nello stesso modo e negli stessi termini tutti i dirigenti e tutti i tipi di incarichi ad essi attribuite: in particolare, si potrebbe pensare di dimensionare diversamente la durata degli incarichi stessi a seconda dei connotati strutturali e funzionali propri di ciascuna amministrazione, ed anche di assegnare a tempo indeterminato, fatto salvo l’esercizio del potere di revoca, incarichi che presentino un contenuto eminentemente tecnico o, comunque, abbiano ad oggetto attività non direttamente legate alla realizzazione di determinati programmi ed indirizzi politico-amministrativi.

Se, per evitare il riprodursi dei fenomeni degenerativi legati alla “inamovibilità” dei dirigenti potrebbe, quindi, essere confermato in generale il principio di temporaneità, esso dovrebbe, però, essere regolato ed utilizzato in modo e misura, diciamo così, “ragionevoli”, così da consentire ai dirigenti di poter esprimere le proprie capacità gestionali e di poter essere realisticamente valutati per l’attività svolta: per quanto attiene al dato normativo ricordiamo che, grazie alla legge n. 168 del 2005, è stato positivamente ripristinato – dopo la sua ingiustificabile soppressione ad opera della legge n. 145 del 2002 - un congruo termine minimo (tre anni), ed è stato fissato per tutti gli incarichi un termine massimo di cinque anni (anche se il momento in cui si è proceduto all’approvazione della norma, collocandosi a fine legislatura, può apparire politicamente “sospetto”).

Sul piano applicativo, poi, nel definire la durata dei diversi incarichi bisognerebbe tenere conto - oltre che, come detto, delle caratteristiche proprie di ciascuna amministrazione - dei differenti livelli di responsabilità attribuiti ai dirigenti e del differente rapporto con l’autorità politica in ordine alla funzione di attuazione degli indirizzi.

Sempre seguendo una logica di contemperamento fra esigenze di efficienza e di imparzialità, dovrebbero essere anche soddisfatte - pur riconfermando la validità e l’utilità del criterio della rotazione nelle funzioni (al di là della sua esplicita affermazione o meno nel testo della legge), in relazione a finalità di flessibilità, mobilità e crescita professionale dei dirigenti - esigenze di continuità nell’azione amministrativa, che coincidono con una rafforzata garanzia della posizione dei dirigenti in occasione della conferma o del rinnovo degli incarichi: al fine, appunto, di evitare situazioni di eccessiva “instabilità” e “precarietà”, con un evidente effetto di indebolimento della dirigenza nei confronti dell’autorità politica, potrebbe essere affermato – riprendendo e perfezionando alcune soluzioni già emerse in sede contrattuale (che, però, apparivano fragili e, forse, inopportune proprio per la fonte che le ospitava) - il diritto per il dirigente di ottenere alla scadenza dell’incarico, previa valutazione complessiva del suo operato, la conferma nello stesso incarico o l’attribuzione, con il suo consenso, di un incarico equivalente; un diritto, questo, da riconoscere anche ai dirigenti che abbiano perso i propri incarichi a seguito di operazioni di ristrutturazione organizzativa.

Nello stesso senso, andrebbero escluse previsioni - come quelle brutalmente inserite nella legge n. 145 del 2002 (ma, in verità, va ricordato anche l’“azzeramento” degli incarichi effettuato alla fine dello scorso decennio, in sede di prima attuazione del “ruolo unico” della dirigenza statale) - volte alla interruzione *ex autoritate* di incarichi in corso, respingendo definitivamente i tentativi di adottare forme esplicite o mascherate di *spoils system* e limitando il potere di intervento su rapporti in atto soltanto a poche e ben individuate figure di

vertice, in occasione dei mutamenti delle compagini governative: anche i meccanismi di revoca (così come quelli di conferimento) degli incarichi di maggiore rilievo non dovrebbero, d'altra parte, fondarsi su inaccettabili automatismi normativi, essendo imprescindibile, in ogni caso, una responsabilizzazione degli organi politici per le relative determinazioni, accompagnata e corroborata da strumenti di pubblicità e passaggi procedurali in grado di garantire un ragionevole tasso di verificabilità della rispondenza all'interesse pubblico delle scelte operate in questa delicata materia (le critiche alla "automaticità" della decadenza degli incarichi di vertice sono state considerate viziate da formalismo, ma si continua a ritenere che esse non siano del tutto prive di rilievo).

9. La valutazione delle prestazioni e la verifica della responsabilità dirigenziale.

I meccanismi di cui ora si è detto, come visto, implicano l'attribuzione di un ruolo essenziale alla valutazione delle prestazioni dei dirigenti, come criterio per l'assegnazione e la conferma negli incarichi e come fondamento delle ipotesi di revoca o mancata conferma. E' pressoché unanimemente condivisa, del resto, l'idea che il momento valutativo sia la chiave di volta del sistema di regolazione e di gestione della dirigenza, ed al tempo stesso il suo *punctum dolens*: proprio la verifica delle *performances* dei titolari degli uffici pubblici è, in effetti, uno degli elementi di maggiore criticità dell'attuale disciplina della dirigenza pubblica, in quanto i fallimenti o, perlomeno, le difficoltà alle quali tale disciplina è andata incontro in questi anni possono essere in larga parte imputati alla non soddisfacente strutturazione, ovvero al cattivo funzionamento dei sistemi valutativi.

Si può dire che, finora, quella della valutazione sia stata, in buona sostanza, una scommessa persa, con riferimento sia alla costituzione ed al funzionamento degli organismi attributari di tale funzione, sia alla individuazione ed alla qualificazione dei soggetti preposti ad essi, sia alla determinazione dei parametri di giudizio da utilizzare ed al concreto svolgimento delle procedure valutative: anche quando i meccanismi in questione sono stati concretamente attivati, gli effetti della loro azione sui concreti processi di gestione dell'organizzazione e sulla politica della risorsa dirigenziale si sono fin qui rivelati, fatte salve le dovute eccezioni, assai scarsi (secondo quanto risulta da indagini recentemente svolte).

Le conseguenze negative che ne sono derivate sono facilmente comprensibili, se si pensa ai nessi logici e causali dell'attività valutativa, e dei suoi risultati, con quasi tutti gli

snodi fondamentali della tematica della dirigenza: dalla ripartizione dei ruoli fra politici e dirigenti (la valutazione dovrebbe completare idealmente il percorso che si apre con la determinazione degli indirizzi politici e si sviluppa attraverso l'attività amministrativa e gestionale) all'utilizzazione dei criteri di rotazione, mobilità e temporaneità nell'assegnazione degli incarichi, dalla corretta applicazione degli istituti "premiali" legati alla parte variabile della retribuzione all'attivazione dei meccanismi sanzionatori conseguenti alla verifica della responsabilità dirigenziale.

Pertanto, appare indispensabile puntare al rafforzamento e all'integrazione delle indicazioni del d. lgs. n. 286 del 1999 relative alla verifica dell'attività dei dirigenti, in modo tale da accrescerne il tasso di effettività ed irrobustirne, al tempo stesso, il profilo garantistico. Risulta, cioè, imprescindibile una iniziativa, da tradurre innanzitutto in termini normativi (anche se, sicuramente, il rimedio principale alle disfunzioni appena rilevate, che attengono principalmente alla dimensione attuativa, non può essere ricercato nella riformulazione di una o più disposizioni legislative), che contribuisca a creare le condizioni per un "nuovo inizio", questa volta davvero efficace, dei sistemi di valutazione.

Affinché, però, tale rilancio degli strumenti valutativi non rimanga ancora una volta limitato soltanto al piano delle buone intenzioni, ma abbia una reale prospettiva di successo, si dovrebbero creare le condizioni perché le parti in causa – da un lato le amministrazioni, dall'altro gli stessi dirigenti – abbiano interesse al loro buon funzionamento: a tal fine, ad esempio, si potrebbe stabilire (come emerge da proposte già elaborate durante la scorsa legislatura¹) che i dirigenti non possano essere rimossi dal loro ufficio, neanche dopo la scadenza dell'incarico, se non c'è stata una valutazione negativa del loro operato (salvo, ovviamente che non sussistano specifici motivi di interesse pubblico che consiglino la loro sostituzione), e nel contempo che prima o in mancanza di un momento di verifica sull'attività svolta i dirigenti non possano, comunque, ricevere la parte della loro retribuzione legata al risultato. Naturalmente, accanto a questo si dovrebbe dar luogo ad interventi che migliorino l'assetto e il livello di operatività delle strutture incaricate della valutazione, anche attraverso la previsione di supporti tecnici e di strumenti conoscitivi, e introducano forme di razionale programmazione e di fattivo coordinamento delle attività valutative.

¹ Su questo, come su diversi altri punti trattati nella presente esposizione, il richiamo è, in particolare, al disegno di legge della XIV Legislatura AS 1966 – *Norme in materia di dirigenza statale* – d'iniziativa dei senatori Bassanini, Mancino, Treu, Villone, Vitali, Passigli, Battafarano, Battisti e Petrini (comunicato alla Presidenza il 30 gennaio 2003); di identico contenuto è la proposta di legge della XIV Legislatura AC 3645 – *Nuove norme in materia di dirigenza statale* – d'iniziativa dei deputati Bressa, Violante, Castagnetti, Boato, Rizzo, Intini, Pecoraro Scanio, Pisicchio, Brugger, Leoni Montecchi, Amici, Gerardo Bianco, Boccia, Caldarola, Camo, Franceschini, Meccanico, Marone, Soro, Widmann, Zeller (presentata il 5 febbraio 2003).

Le soluzioni ora sommariamente indicate possono, forse, apparire semplicistiche, troppo drastiche oppure eccessivamente ottimistiche: ma si tratta, ad ogni modo, anche attraverso qualche forzatura, di trovare strumenti e meccanismi “incentivanti” (o “disincentivanti”), che inducano i protagonisti della realtà amministrativa ad accettare, una volta per tutte, l’idea che l’attività valutativa è un elemento strutturale utile e necessario per porre gli apparati pubblici nelle condizioni di rispondere nel modo migliore alle istanze dei cittadini, oltre che per introdurre in essi comportamenti conformi ai principi della buona organizzazione, e non qualcosa di superfluo o di accidentale, un mero orpello o un inutile aggravio per l’azione degli uffici amministrativi.

Naturalmente, occorre anche fare i conti con l’esigenza di un migliore raccordo delle previsioni concernenti la verifica delle *performances* dei dirigenti con le disposizioni dell’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 in tema di responsabilità dirigenziale: anch’esse, peraltro, andrebbero sicuramente riviste e migliorate, sia nel merito che nella formulazione, specie per ciò che attiene alla graduazione - in rapporto alla differente rilevanza e gravità dei casi concreti, ed evitando di attribuire alle amministrazioni un eccessivo margine di discrezionalità - delle misure adottabili nelle ipotesi di valutazione negativa dei comportamenti e dell’attività svolta dai dirigenti.

10. *L’affidamento di incarichi ad esterni e l’unitarietà del corpo dirigenziale.*

Dovrebbero essere, altresì, introdotti criteri e limiti diretti ad evitare – grazie anche all’adozione di opportune forme di pubblicità preventiva, come si è già prima sottolineato - eccessi ed abusi nell’utilizzo della possibilità di affidare compiti di direzione nello Stato, tramite contratti a tempo determinato, a dirigenti appartenenti ad altre amministrazioni ed a soggetti portatori di specifiche competenze e/o di particolari esperienze maturate all’esterno del settore pubblico.

Tale possibilità è da valutare in termini positivi nella sua motivazione originaria: la introduzione nelle amministrazioni di competenze indispensabili, delle quali esse siano carenti (sulla “eccezionalità” dell’ipotesi si registra un’ampia e concordante giurisprudenza). Ma l’istituto è stato allargato e ha subito una distorsione nella realtà attuativa (peraltro legittimata *ex post* dal legislatore), con l’ampliamento della quota percentuale degli incarichi attribuibili in questo modo e, soprattutto, con la prassi sempre più diffusa – e “coperta” prima dalla legge n. 145 del 2002, poi dalla legge n. 168 del 2005, dopo le perplessità espresse da

Consiglio di Stato e Corte dei Conti, e ribadite anche di recente (v. C. Conti, sez. contr. Stato, delib. n. 6 del 9 marzo 2006) - di assegnarli a soggetti senza qualifica dirigenziale addirittura interni alla stessa amministrazione interessata: una prassi che sembra dar luogo, di fatto, ad indebite promozioni sul campo senza concorso ovvero a progressioni verticali incontrollate (*pro tempore*, ma con la tendenza a una stabilizzazione, come mostra il tentativo di introdurre norme in tal senso, tenacemente reiterato, seppure senza esito, nello scorcio della XIV legislatura).

Un ripensamento ed un ridimensionamento degli incarichi a soggetti non appartenenti ai ruoli dirigenziali – che riporti l’istituto alle ipotesi ed alle dimensioni iniziali, sia in termini quantitativi, sia in ordine all’identità davvero “esterna” dei destinatari, sia in riferimento alla rigorosa temporaneità – risulta necessario anche al fine di non mettere in discussione l’identità del corpo dirigenziale statale, e di mortificare le qualificate professionalità in esso presenti (oltre che, come accennato, per evitare che si approfitti di questo meccanismo per immettere nelle funzioni dirigenziali soggetti particolarmente “vicini” al decisore politico). Un’ipotesi concreta per “bonificare” l’uso degli incarichi *ex art. 19, comma 6*, può essere, in prospettiva, quella prevedere alla scadenza dell’incarico, per gli uffici che siano ricoperti da dirigenti a tempo determinato, l’impossibilità di un rinnovo, fatta salva l’indizione di una procedura concorsuale per coprire la posizione o l’ufficio in questione, laddove sia impossibile ricorrere in via ordinaria alle risorse dirigenziali a disposizione dell’amministrazione.

E’ del tutto evidente il nesso logico di questo discorso con una considerazione in ordine al modo e, diremmo, al luogo in cui le amministrazioni possono reperire i dirigenti che occorrono per ricoprire i loro uffici. In tal senso, non si possono qui non ribadire tutte le perplessità sull’eliminazione, anch’essa stabilita dalla legge n. 145 del 2002, del “ruolo unico” della dirigenza statale istituito nel 1998, con conseguente ricostituzione degli specifici ruoli dirigenziali per ciascun ministero: è venuto, infatti, meno uno strumento che conferiva un’identità unitaria all’insieme del corpo dirigenziale, ed al tempo stesso, a parere di autorevoli osservatori (anche di diverso orientamento politico e culturale), era da reputare – al di là di contraddizioni e forzature registratesi nella sua concreta utilizzazione, e specialmente in occasione della sua prima attuazione - particolarmente utile ai fini di una migliore utilizzazione e di una riqualificazione professionale della dirigenza, attraverso l’attivazione di opportune forme di mobilità orizzontale.

Oggi, chiaramente, è irrealistico e, forse, anche poco convincente pensare ad un ritorno al ruolo unico così come era disciplinato dal d. lgs. n. 80 del 1998 e dai relativi provvedimenti

attuativi. Permane, però, l'esigenza di ripristinare – pur prendendo atto della ricostituzione dei ruoli ministeriali – un elemento di unitarietà del corpo dirigenziale, ad esempio attraverso la creazione di un albo generale dei dirigenti dello Stato, con relativa banca dati informatica, che potrebbe risultare particolarmente vantaggioso al fine di razionalizzare le forme di accesso alla dirigenza e di favorire (grazie anche all'introduzione di norme intese ad agevolare la mobilità fra i diversi ruoli) la migliore utilizzazione della risorsa dirigenziale.

11. *I sistemi di accesso alla dirigenza.*

Un più razionale sistema di regolazione e di governo della dirigenza – sia sotto il profilo strutturale che dal punto di vista funzionale - si connette a (o, per meglio dire, trova una sua premessa indispensabile in) una riqualificazione delle modalità di accesso alla dirigenza. In proposito, va innanzitutto evidenziato il collegamento con la questione attinente al rischio di una “frantumazione” delle procedure per il reclutamento dei dirigenti derivante proprio dal ripristino dei singoli ruoli ministeriali, che ha fatto seguito alla soppressione del ruolo unico.

Ci si può domandare se, per far fronte ad una eccessiva moltiplicazione e disarticolazione delle sedi e delle occasioni concorsuali, non si debba pensare ad un sistema che preveda una gestione unitaria del meccanismo di acquisizione della qualifica dirigenziale, attraverso la realizzazione di un unico momento selettivo (da affidare, presumibilmente, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Funzione Pubblica e alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione), finalizzato all'accesso alla dirigenza presso tutte le amministrazioni statali, tramite il quale si verrebbe inseriti in una sorta di “albo degli abilitati”, dal quale ciascuna amministrazione potrebbe, di volta in volta, trarre i dirigenti destinati a ricoprire gli incarichi disponibili presso di essa. I nuovi dirigenti entrerebbero nel rispettivo ruolo ministeriale attraverso la stipula del relativo contratto individuale, il che consentirebbe, tra l'altro, di superare il “dualismo” – segnalato dalla migliore dottrina giuslavoristica - fra contratto di ingresso nella dirigenza, “vuoto” di contenuti, e atto/contratto di incarico, che riempie quel “vuoto”: infatti, con un unico contratto il dirigente entrerebbe nel ruolo e riceverebbe il primo incarico.

In termini più generali, in ordine all'accesso va riconosciuto che la legge n. 145 del 2002 ha apportato un miglioramento, reintroducendo il “secondo canale” costituito dal corso-concorso aperto agli esterni, che era stato incomprensibilmente soppresso nel 1998: infatti,

tale sistema di reclutamento negli anni precedenti aveva dato risultati complessivamente positivi, consentendo l'immissione nell'amministrazione statale e negli enti pubblici di un significativo numero di soggetti giovani, preparati e motivati, che hanno contribuito ad avviare un processo di svecchiamento e di rinnovamento culturale della dirigenza. Proprio il tema del ringiovanimento dei ranghi della dirigenza pubblica e dell'innesto al suo interno (sia pure in misura e con modalità tali evitare forzature e stravolgimenti della sua identità) di elementi provenienti da esperienze esterne - tema al quale si connettono quelli dell'aggiornamento e della riqualificazione dei modelli culturali e delle tecniche di gestione - appare in prospettiva una delle principali carte vincenti per la realizzazione degli obiettivi delle riforme amministrative.

Più in generale, nel momento in cui si affronta il problema di individuare i soggetti da ammettere alle selezioni per l'ingresso nella dirigenza, così come quando si tratta di definire forme e contenuti dei loro percorsi formativi, ci si deve interrogare su quale profilo professionale e culturale si richieda ai dirigenti di un'amministrazione efficiente ed attenta alle esigenze della società contemporanea: ed in questo contesto, tra l'altro, occorrerebbe riflettere con maggiore attenzione di quanto sia finora avvenuto sulla formazione universitaria e post-universitaria nei settori che interessano le pubbliche amministrazioni, alla luce degli esiti della recente riforma dei cicli e dei titoli di studio, superando lo scollamento che si registra fra tale vicenda normativa e quella relativa alle forme ed ai criteri di accesso ai pubblici impieghi (in particolare, quelli di più elevato livello professionale)².

Si dovrebbero, in ogni caso, privilegiare percorsi che consentano a giovani motivati e preparati di accedere – anche direttamente e dall'esterno - ad incarichi qualificati e di responsabilità, al fine di creare una leva di nuovi dirigenti che per attitudini e formazione culturale siano in grado di accompagnare e guidare i processi di internazionalizzazione ed innovazione tecnologica e organizzativa del sistema amministrativo. La scelta di ripristinare (sia pure in forme e con modalità non del tutto convincenti, che, pertanto, meriterebbero di essere riviste) il corso-concorso, come detto, va certamente in questa direzione; ma, accanto ad esso, potrebbero essere introdotte altre significative novità, già da alcuni proposte, come il cosiddetto *fast stream* (riprendendo, anche qui, l'esperienza britannica), cioè l'immissione di una quota significativa di nuovi dirigenti, attraverso un'apposita procedura concorsuale, direttamente in posizioni di alto livello.

² Sia consentito rinviare, in proposito, a G. D'ALESSIO, *Offerta formativa universitaria e reclutamento del personale pubblico*, in q. rivista, 2005, p. 1067.

12. Altri aspetti e considerazioni conclusive.

Per completare la ricognizione delle problematiche di ordine giuridico-normativo che interessano la dirigenza pubblica, al fine di formulare ipotesi di innovazione legislativa che possano contribuire ad affrontarle, meriterebbero di essere richiamati altri aspetti di sicura rilevanza, che in questa sede non è, però, possibile sottoporre a specifico esame e valutare nel merito.

Ad esempio, sarebbe utile una riflessione sull'opportunità di superare la posizione di "minorità" e "residualità" degli incarichi dirigenziali diversi dall'attribuzione della titolarità di uffici (incarichi ispettivi, di studio, ricerca, consulenza, ecc.), soprattutto in ragione del nuovo profilo funzionale ed organizzativo che le amministrazioni statali sono destinate assumere in conseguenza delle recenti riforme istituzionali ispirate al pluralismo istituzionale, al federalismo ed alla sussidiarietà.

Così pure, andrebbe sviluppato un ragionamento sulla necessità di ripensare la figura del "vicedirigente" (introdotta, come si sa, dalla legge n. 145 del 2002, e la cui istituzione è stata da ultimo "rilanciata" dalla legge n. 168 del 2005 e poi, sul piano della copertura della spesa, dalla legge finanziaria per il 2006), che sembra configurarsi come una risposta sbagliata – in quanto legata alla logica statica dell'attribuzione di uno *status*, del tutto incongruente rispetto ad una visione moderna e dinamica dell'organizzazione degli uffici pubblici - ad esigenze reali di decongestione dell'attività dei dirigenti e valorizzazione professionale di quanti collaborano con essi alla gestione delle amministrazioni.

Più in generale, ci si dovrebbe confrontare con alcune, significative prese di posizione emerse (o riemerse) nel più recente dibattito politico e dottrinale, secondo le quali per incidere in positivo sul ruolo, sulla sfera operativa e sulle prestazioni dei dirigenti, invece concentrarsi soltanto (o principalmente) sullo stato della normativa ad essi dedicata, occorrerebbe guardare ad altri e differenti piani analitici ed operativi.

Stando a queste opinioni, andrebbero in primo luogo verificate le "sintonie" e le "sfasature" fra l'assetto delle istituzioni amministrative e il sistema delle istituzioni politiche; bisognerebbe, poi, porre in essere una serie di azioni "di contesto", che rilancino una linea di riforma avviata nello scorso decennio, attuando una forte ed incisiva semplificazione delle regole che disciplinano (e condizionano) l'attività delle amministrazioni, eliminando (o alleggerendo) procedure troppo complesse e dettagliate, sopprimendo (o riducendo) controlli formali e sostanzialmente inutili; si dovrebbe, inoltre, garantire – non solo in termini di principio, ma anche sul piano concretamente operativo - una netta ed inequivocabile

separazione fra lo spazio funzionale degli uffici dirigenziali e quello degli uffici di supporto degli organi di direzione politica, anche attraverso la fissazione, per questi ultimi, di limiti dimensionali e di spesa e l'introduzione di meccanismi più trasparenti per l'individuazione dei responsabili e del personale ad essi assegnato; e, soprattutto, si renderebbe opportuno spostare il *focus* della discussione sulle "criticità" che caratterizzano la collocazione e le relazioni istituzionali della dirigenza, e sulla prefigurazione di un percorso diretto a rimuoverle o a superarle, dalla distinzione delle funzioni, all'interno di ciascun apparato pubblico, fra vertici politici e dirigenti amministrativi alla scissione fra strutture di governo (preposte a compiti di indirizzo e verifica dei risultati) ed organismi operativi responsabili della gestione amministrativa e della erogazione dei servizi alla collettività, riprendendo ed estendendo il modello delle agenzie fiscali e delle altre agenzie collegate ai (ma distinte dai) ministeri, previste dal d. lgs. n. 300 del 1999.

Si tratta di indicazioni che appaiono di grande interesse e sono, in larga misura, condivisibili. Esse, peraltro, non sembrano doversi necessariamente porre in alternativa ma, al contrario, potrebbero ben coniugarsi o, meglio ancora, integrarsi con un limitato e "ragionevole", ma efficace, programma di interventi diretti ad incidere direttamente sull'attuale legislazione avente ad oggetto la dirigenza amministrativa (ed in primo luogo la dirigenza statale): un programma del quale ci si augura di essere riusciti a fornire una traccia sufficientemente chiara, coerente e comprensibile, anche se inevitabilmente sommaria e sicuramente non esaustiva.

Non si può, peraltro, prescindere da un'ulteriore, breve riflessione conclusiva. Fin qui, trattando della dirigenza, si sono messi in luce aspetti problematici, e si sono formulate indicazioni in ordine a possibili soluzioni, che toccano essenzialmente la dimensione della disciplina giuridica: questo, probabilmente, è in qualche misura inevitabile in una realtà, come quella italiana, che viene da una storia di sostanziale debolezza e di sudditanza dei dirigenti amministrativi al potere politico; il che comporta che si tenda a ricercare la garanzia di uno spazio di autonomia dell'amministrazione rispetto alla politica facendo leva soprattutto su strumenti e meccanismi di tipo formale. E' da chiedersi, però, se la riqualificazione del quadro normativo sia davvero, se non l'unica, la più importante fra le dimensioni da considerare ai fini del superamento delle contraddizioni e degli elementi di incertezza e fragilità che connotano la posizione dei dirigenti pubblici.

Anche se, senza dubbio, la definizione di un più solido e convincente assetto regolativo appare tuttora un elemento imprescindibile (a maggior ragione, dopo le tormentate vicende di riforma e controriforma che il settore ha conosciuto nel recente passato) per mettere la

dirigenza o, meglio, le dirigenze pubbliche in grado di rispondere alle sfide che attendono le nostre amministrazioni, non si può non rilevare come negli ordinamenti che, al di là delle differenze fra i loro modelli istituzionali - in alcuni casi, come quello della Francia, fondati sulla “separazione” fra politica ed amministrazione, ed in altri, come quello della Gran Bretagna, ispirati, al contrario, ad una logica “unitaria” - conoscono una condizione di maggiore autorevolezza della dirigenza pubblica, la difesa della posizione, del ruolo e del prestigio dei dirigenti e, soprattutto, della loro possibilità di assumere un peso effettivo nell’orientare l’azione degli organismi amministrativi presso i quali sono chiamati ad operare, non passa tanto o soltanto attraverso istituti giuridici formali, bensì si fonda soprattutto su alcune caratteristiche o, per meglio dire, su alcuni elementi di forza concretamente acquisiti nel tempo dalla stessa dirigenza: assumono, infatti, un rilievo determinante la consapevolezza da parte dei dirigenti del proprio ruolo istituzionale, il loro spirito di corpo, la loro qualificazione professionale e culturale, le regole deontologiche proprie della categoria, la considerazione della quale essa gode all’interno del sistema pubblico e nella società civile.

In questo, come in diversi altri campi, quindi, se è giusto chiedere al legislatore di aiutare a rimuovere ostacoli ed eliminare irrazionalità e contraddizioni del quadro regolativo, di fornire strumenti utili a prevenire o reprimere abusi, di indicare percorsi innovativi e prefigurare opportunità di cambiamento, non si può, però, pretendere che una revisione, per quanto ampia ed incisiva, di un insieme di previsioni normative sia, di per sé sola, in grado di produrre una effettiva trasformazione di situazioni che (come quella riguardante l’assetto delle relazioni fra politica e amministrazione ed il ruolo della dirigenza) costituiscono il risultato di tendenze di lungo periodo, di particolari equilibri realizzatisi nel tempo fra poteri ed interessi diversi, di condizioni oggettive e di atteggiamenti soggettivi di differente peso, valore e natura: non si può, cioè, pensare che l’elaborazione e l’approvazione di nuove disposizioni di legge possa surrogare l’adozione di determinati comportamenti e l’assunzione di precise scelte da parte dei soggetti che concretamente incarnano ed interpretano la realtà considerata.