



## *La dirigenza pubblica tra riforme e controriforme\**

di Gianluca GARDINI

Il tema dell'imparzialità della pubblica amministrazione è stato prepotentemente riportato all'attenzione generale da alcuni fatti di cronaca recente, legati alle ripetute sostituzioni e rimozioni di alti funzionari pubblici operate tra l'ottobre e il novembre 2002 dal governo Berlusconi. In proposito, si è parlato da più parti di effetti dello *spoils system*, nella sua variante italiana. E, come è consuetudine di questo paese, si è cercato di ricondurre la responsabilità di questa grande "epurazione dei dirigenti pubblici" all'una o all'altra delle forze politiche che hanno governato il paese negli ultimi anni: al centro-sinistra, per aver aperto le porte alla politicizzazione della dirigenza, introducendo la temporaneità degli incarichi e la fiduciarità delle nomine; al centro-destra, per aver snaturato l'«empito riformatore e razionalizzante dei governi di centrosinistra» e, attraverso una vera e propria eterogenesi dei fini, trasformato in asservimento alla politica una esigenza oggettiva e sentita di ammodernamento della burocrazia italiana<sup>1</sup>.

Inutile dire che le ragioni dei diversi schieramenti mostrano una perfetta simmetria, favorita dal sedimentare del dibattito su di un tema che, in Italia, divide le opinioni degli studiosi da oltre un secolo. La contrapposizione ideologica sui rapporti tra governo e amministrazione ha radici assai profonde e ramificate nella nostra storia, che affondano nei problemi dell'unità politica del paese, nell'esigenza di contrastare la corruzione e l'ingerenza partitica nelle decisioni gestionali, nella volontà di modernizzare e responsabilizzare una classe professionale ritenuta mediocre e parassitaria. Al punto che, verrebbe da dire, le posizioni elaborate su questo tema appaiono tutte parimenti sostenibili, sia sotto il profilo dell'opportunità giuridica che di quella politica.

---

\* Testo della relazione presentata al Gruppo DS - Camera dei deputati, il 21 novembre 2002.

<sup>1</sup> Le espressioni sono tratte da un articolo di Mario Pirani, apparso ne *La Repubblica* del 5 ottobre 2002.

In via preliminare occorre fare chiarezza su due punti, che rappresentano una premessa concettuale rispetto al ragionamento che verrà svolto di seguito.

Il primo punto concerne l'idea stessa di imparzialità. Il tema dell'imparzialità organizzativa non può ridursi alla necessità di precostituire uno sbarramento contro le interferenze politiche nella gestione, attraverso la creazione di uno *status* dirigenziale appositamente ritagliato su questa esigenza. Questa rappresentazione, da un lato, finisce per sconfessare l'elemento di politicità intrinseca ad ogni sistema democratico; dall'altro, sottovaluta i pericoli di indebito condizionamento che provengono al di fuori della sfera politica, in particolare dai gruppi di pressione organizzati, dai sindacati, dal mondo economico in generale<sup>2</sup>. A ben vedere, non meno pericolosa in termini di imparzialità amministrativa è la pressione esercitata dall'interesse tutto interno al mondo burocratico: la creazione di strutture pubbliche rivolte unicamente al perseguimento dei soggetti che vi fanno parte, all'autoperpetuazione di categoria, è fenomeno tristemente noto alla storia del nostro paese. Per questo, si potrebbe arrivare a dire, tanto è maggiore l'irrigidimento normativo intorno alle garanzie di *status* di una categoria, quanto più aumentano i rischi di «autofagia organizzativa» a cui la struttura di appartenenza si espone<sup>3</sup>.

Il secondo punto discende direttamente dall'analisi comparata. Lo studio di alcuni ordinamenti europei e, in generale, dei sistemi amministrativi delle democrazie occidentali evidenzia – in via tendenziale – l'affermarsi di una fascia apicale di funzionari di ruolo, i cd. alti dirigenti, il cui meccanismo di nomina osserva logiche sostanzialmente fiduciarie, basate sull'affidabilità personale e sulla prossimità ideologica al livello politico di governo<sup>4</sup>. A questi alti dirigenti è affiancata una compagine burocratica quantitativamente assai più numerosa, composta da dipendenti di carriera, immessi nell'organizzazione pubblica mediante una procedura selettiva concorsuale o, comunque, tendenzialmente meritocratica. I funzionari “politici” sono incaricati di filtrare gli indirizzi provenienti dal vertice elettivo in indicazioni operative per il corpo burocratico che, privo di una legittimazione democratica autonoma, deve garantire continuità tra la propria azione e il programma del

---

<sup>2</sup> Così S. Cassese, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973, p. 29. Sul punto, G. Guarino (*Quale amministrazione?* Milano, 1985, p. 107) sottolinea il ruolo di argine che le regole e i vincoli pubblicistici svolgono nei confronti delle istanze di condizionamento derivanti, in primo luogo, dalla classe politica e, secondariamente, da ogni aggregazione di forze estranee allo Stato, come «i potentati industriali, gli interessi stranieri, la Chiesa, i sindacati, sino alle organizzazioni eversive, mafia e camorra»

<sup>3</sup> Su questi aspetti, v. P. Cerbo, *Lo status del dirigente e l'imparzialità della pubblica amministrazione*, in Riv. it. Dir. Lav., 2002, part. p. 491.

<sup>4</sup> In particolare, l'analisi su questo aspetto ha interessato l'ordinamento inglese, nordamericano, francese, tedesco e spagnolo.

governo in carica, senza necessariamente identificarsi nella posizione politica di quest'ultimo. La fascia apicale della dirigenza pubblica - la cui dimensione varia nei diversi sistemi secondo il carattere più o meno accentrato dell'amministrazione, la forma di governo, il sistema elettorale, la storia e le tradizioni di ciascun paese - funge da cerniera, da *rélais* tra il livello politico e quello più squisitamente tecnico<sup>5</sup>. In linea di massima, si può affermare che il numero dei dirigenti nominati *intuitu personae* e legati fiduciarmente alla classe politica per garantire il collegamento con il corpo burocratico, come un cuscinetto per ridurre gli attriti tra i diversi livelli decisionali, risulta abbastanza contenuto, e smentisce sostanzialmente il rischio di una caratterizzazione in senso politico dell'amministrazione.

Fatte queste premesse, e per evitare di cadere nella contrapposizione ideologica tra fautori della separazione e i sostenitori della continuità tra i livelli decisionali pubblici, il contributo che si tenterà di offrire in questa sede avrà essenzialmente ad oggetto la ricognizione degli esiti prodotti dalle due riforme che si sono susseguite nel corso degli ultimi anni, rispettivamente nel 1998-99 e nel 2002, al fine di verificarne l'impatto sul mondo del lavoro pubblico e, conseguentemente, la compatibilità con i principi costituzionali sull'organizzazione amministrativa. A questo fine, verranno presi in considerazione alcuni dati riguardanti gli avvicendamenti nella titolarità degli incarichi determinatisi a seguito della seconda e terza riforma dirigenziale, la durata degli incarichi stessi, il ricorso al personale dirigenziale estraneo alla pubblica amministrazione, gli effetti del collocamento a disposizione, il livello di definizione degli obiettivi, lo stato delle procedure di valutazione attivate all'interno dei singoli apparati, la composizione del trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici. Ciò, nella speranza di riuscire ad isolare gli elementi estrinseci, legati ai risultati prodotti sul piano concreto, dalle caratteristiche strutturali del modello normativo, al fine di evitare sovrapposizioni nelle valutazioni e, pertanto, di imputare difetti e incongruenze di una scelta legislativa alla sua attuazione pratica, e viceversa.

Il primo dato riguarda la consistenza organica del ruolo unico della dirigenza: l'ampiezza effettiva di questo strumento, creato per la realizzazione di una sorta di «mercato interministeriale della dirigenza»<sup>6</sup>, condiziona

---

<sup>5</sup> Nei più recenti studi comparati di scienza dell'amministrazione si considera ormai acquisito che «i posti più importanti di responsabilità decisionale siano in mano a funzionari di nomina politica, e che ai burocrati siano invece riservati solo quei posti che assicurano l'attuazione concreta di tali decisioni». Cfr. G. Peters, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 1999, p. 302.

<sup>6</sup> C. Meoli, *Qualifica dirigenziale unica, fasce dirigenziali e ruolo unico dei dirigenti*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Dal d.lgs. n. 29/1993 ai d.lgs. nn. 396/1997, 80/1998 e 387/1998*, commentario diretto da F. Carinci e M. D'Antona, II ed., Milano, 2000, p. 683G. E, più recentemente, G. D'Alessio, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in *Il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione*, 2002, p. 231.

direttamente la rilevanza delle informazioni che da esso vengono estratte ed elaborate. Nelle more dell'attuazione del riordino complessivo dell'amministrazione centrale, avviato con il d.lgs. 300 del 1999, si è registrata una massiccia fuoriuscita dal ruolo unico di diverse categorie di personale, tra cui il corpo nazionale dei vigili del fuoco<sup>7</sup>, il personale dell'agenzia di Stato per gli interventi nel mercato agricolo<sup>8</sup>, il personale del ministero delle finanze distaccato presso le agenzie fiscali in attesa dell'inquadramento definitivo<sup>9</sup>, il personale dell'istituto superiore della sanità<sup>10</sup>. A ciò si è affiancato il potenziamento di alcune categorie professionali appartenenti alla dotazione organica complessiva dei dirigenti pubblici, ma non ricomprese nel ruolo unico dirigenziale: l'esempio più evidente è quello del personale della carriera prefettizia, che ha trasformato in dirigenziale l'intera carriera direttiva, passando da 598 a 1.746 unità nel giro di pochi mesi. Questo porta a concludere, da un lato, che il ruolo unico della dirigenza ha subito una forte contrazione in termini numerici e che, pertanto, i dati ad esso riferibili non esauriscono le informazioni riguardanti l'intera dotazione della dirigenza pubblica, ben più ampia ed estesa; d'altro lato, che la soppressione del ruolo unico interministeriale e la rinascita dei vecchi ruoli dirigenziali distinti per ministero, disposta dalla recente legge di riordino della dirigenza, rappresenta in definitiva una presa d'atto dell'esistente, più che una controriforma calata dall'alto, come si è da più parti sostenuto<sup>11</sup>.

Il secondo elemento di interesse riguarda la durata media degli incarichi dirigenziali, ed appare rilevante ai fini di una valutazione sull'applicazione dei principi di temporaneità e di rotazione, su cui si fonda la filosofia della produttività e del rendimento che caratterizza le riforme di fine anni Novanta. Occorre rilevare, anticipando quanto verrà osservato tra breve, che il meccanismo della temporaneità degli incarichi dirigenziali può funzionare correttamente solo laddove sia posto in correlazione con la disposizione che prevede, con periodicità annuale, la valutazione dei dirigenti in ordine alle prestazioni e alle competenze organizzative; disposizione che, a sua volta, si collega direttamente al principio di responsabilità dirigenziale, azionabile sul presupposto di un adeguato sistema di valutazione del rendimento e delle prestazioni.

Venendo ai dati relativi a questo aspetto, al termine del 2001 una percentuale prevalente di incarichi risulta conferita con durate compatibili con

---

<sup>7</sup> Cfr. legge 10 agosto 2000, n. 246, recante "Potenziamento del corpo nazionale dei vigili del fuoco"

<sup>8</sup> Cfr. d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, per la soppressione e messa in liquidazione dell'ente

<sup>9</sup> Cfr. d.P.R. 26 marzo 2001, n. 107

<sup>10</sup> Cfr. d.P.R. 20 gennaio 2001, n. 70

<sup>11</sup> V., per tutti, G. D'Alessio, *La legge di riordino della dirigenza*, cit., p. 230 e ss..

i termini di legge<sup>12</sup>. A ciò si aggiunga che il ministro per la funzione pubblica, titolare della delega di firma per i decreti presidenziali di nomina di cui all'art. 19, comma 4 del d.lgs. 165 del 2001, verso la fine del 2001 ha indirizzato una nota a tutti i ministeri in cui sottolinea l'opportunità di conferire, come orientamento di carattere generale, incarichi della durata di due anni. Alla base di tale indicazione vi è, da un lato, la possibilità di formulare valutazioni oculate nella scelta delle figure professionali alle quali affidare funzioni dirigenziali, dall'altro la volontà di disporre di maggiore flessibilità nella fase di riorganizzazione connessa alla riforma presentata in parlamento<sup>13</sup>. In realtà, l'indicazione sul termine biennale dei contratti appare in seguito disattesa dallo stesso ministro laddove, con la legge di riordino della dirigenza statale di cui è stato promotore, viene a rimuovere il limite minimo di durata per gli incarichi dirigenziali: con la legge 145 del 2002, infatti, si apre la strada ad incarichi di brevissimo termine, che da un punto di vista giuridico, appaiono pericolosamente esposti a condizionamenti da parte dei vertici politici; e, dal punto di vista dell'economia e dell'organizzazione del lavoro, risultano del tutto inadeguati per una corretta valutazione del dirigente incaricato, oltre che per giustificare i costi dell'apprendimento di nuove competenze da parte di quest'ultimo e mantenere gli incentivi che devono consentirne la crescita professionale<sup>14</sup>. Ciò, senza trascurare che la normativa del 2002 riconduce il momento genetico del rapporto d'ufficio dirigenziale ad un provvedimento di natura pubblicistica, cui accede un contratto individuale che definisce *solo* il trattamento economico: a seguito di questa riforma, il margine di contrattazione sulla durata dell'incarico (oltre che sull'oggetto e sugli obiettivi) risulta sostanzialmente azzerato. Al momento di ricevere un incarico, pertanto, il dirigente è assoggettato agli effetti di una decisione unilaterale dell'organo politico (o del dirigente generale, nel caso di incarico di seconda fascia), che investe una serie di profili in precedenza negoziabili.

---

<sup>12</sup> Cfr. Corte dei conti, sez. contr. Amm. Stato, I collegio, del.15/2002/G, adunanza del 9 aprile 2002, pubblicata in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); Corte dei conti, sez. centr. sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, ad. congiunta del 17 maggio 2002, del. 19/2002/G, pubblicata in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). In particolare, i dati mostrano che la durata degli incarichi di livello dirigenziale semplice risulta compresa tra i 4 e i 5 anni in misura pari al 44 per cento; una percentuale sostanzialmente analoga di incarichi ha durata compresa tra i 2 e 4 anni, mentre solo nel 14 per cento dei casi la durata è superiore ai cinque anni.

<sup>13</sup> V., in proposito, la *Relazione* presentata dal responsabile del ruolo unico al ministro per la funzione pubblica il 31 dicembre 2001, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.P.R. 150 del 1999

<sup>14</sup> In questo senso v. l'approfondimento di D. Checchi e P. Garibaldi, *Lo spoils system italiano è efficiente?*, pubblicato in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info). Per citare solo alcuni dati (ancora parziali) tra quelli recentemente resi noti (e riferiti alla sola dirigenza generale), l'entrata in opera della legge Frattini ha determinato per il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca la conferma di 6 dirigenti generali con un contratto della durata di 5 mesi, l'approvazione di 2 nuovi incarichi della durata di 5 mesi; per il ministero dei beni culturali la conferma di 6 dirigenti con un contratto della durata di 7 mesi, l'affidamento di 5 nuovi incarichi con la stessa durata dei confermati.

Il terzo elemento che viene in considerazione ai fini di una corretta valutazione degli effetti delle riforme concernere, inevitabilmente, il numero dei dirigenti lasciati senza un incarico di direzione all'entrata in vigore delle norme del 1998-99 e del 2002. In base a tale dato può cogliersi, almeno in parte, l'impatto sull'alta funzione pubblica prodotto dal complesso delle riforme varate per modernizzare l'amministrazione.

Per quanto riguarda la riforma del 1998-1999, l'analisi del funzionamento dell'istituto del collocamento a disposizione - pur nella difficoltà di una rilevazione analitica e capace di rifletterne la globalità degli effetti - misura con sufficiente chiarezza le conseguenze più evidenti della fine della cd. stabilità nell'incarico, principio che fino agli anni Novanta caratterizzava la funzione dirigenziale; e, contestualmente, consente di osservare da vicino gli effetti dell'apertura di un canale "fiduciario" tra vertici politici e burocratici, determinata dalla seconda stagione di privatizzazione del lavoro pubblico. Secondo le informazioni trasmesse dal responsabile del ruolo unico, il personale dirigenziale posto a disposizione della presidenza del consiglio dei ministri in coincidenza del passaggio dalla XIII alla XIV legislatura ammontava a 94 unità, di cui 40 dirigenti di prima fascia e 54 dirigenti di seconda fascia<sup>15</sup>; cifra che un anno e mezzo dopo scende a 42 unità, tra cui 16 dirigenti di prima fascia e 26 dirigenti di seconda fascia<sup>16</sup>. Questi dati indicano, in primo luogo, una progressiva contrazione numerica del totale di personale dirigenziale a disposizione nel periodo immediatamente successivo all'insediamento della nuova maggioranza di governo, dovuta sia all'attribuzione di nuovi incarichi di funzioni e che alla volontaria cessazione dal servizio<sup>17</sup>. In secondo luogo, i numeri assoluti riguardanti la collocazione e

---

<sup>15</sup> Alla data del 30 giugno 2000 la situazione dei dirigenti collocati a disposizione si presenta così articolata tra i 40 dirigenti di prima fascia, 29 risultano utilizzati con incarichi di studio, mentre 11 si trovano senza alcun incarico; tra i 54 dirigenti di seconda fascia, 29 sono stati collocati a disposizione da parte del ministero delle finanze, mentre dei rimanenti 25 dirigenti a disposizione, oltre il 90 per cento ha ottenuto proposte di conferimento di incarichi di funzione da parte di altre amministrazioni. Fonte: *Relazione* presentata dal responsabile del ruolo unico al ministro per la funzione pubblica il 30 giugno 2000, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lettera 1) del d.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150.

<sup>16</sup> Alla data del 31 dicembre 2001 la situazione dei dirigenti collocati a disposizione si presentava così articolata: 16 dirigenti di prima fascia (4 unità utilizzate con incarichi temporanei presso amministrazioni centrali, 6 impegnate in trattative per possibili incarichi di funzione, 1 prossima al collocamento a riposo, 5 in attesa di incarico) e 26 dirigenti di seconda fascia (3 unità utilizzate con incarichi temporanei, 4 in attesa di formalizzare incarichi di funzione con altre amministrazioni del Rud, 1 sospesa dal servizio, 16 impegnati in trattative per possibili incarichi di funzione). Fonte: *Relazione* presentata dal responsabile del ruolo unico al ministro per la funzione pubblica il 31 dicembre 2001. Un'analisi più dettagliata richiederebbe la conoscenza di quanti, tra i dirigenti collocati a disposizione, si trovassero nella posizione di fuori ruolo o di sovrannumerari, al fine di valutare appieno il funzionamento dell'istituto in parola; purtroppo, non si è a conoscenza di dati ufficiali su questo punto.

<sup>17</sup> Nel secondo semestre 2001, 30 unità di personale dirigenziale sono cessate dal collocamento a disposizione, in aggiunta alle 32 unità uscite nel semestre precedente. «L'esodo spontaneo dal ruolo unico della dirigenza», riporta la relazione del responsabile trasmessa il 31 dicembre 2001, «è dipeso essenzialmente da ragioni di opportunità economica; invero i

la permanenza di personale dirigenziale nella posizione di collocamento a disposizione nel periodo di riferimento 2000-2001 «indicano un fenomeno di non particolare rilievo, almeno sotto il profilo meramente quantitativo»; anche se, precisa la Corte dei conti, la «mancata utilizzazione dei dirigenti posti a disposizione è circostanza effettivamente verificatasi, seppure con maggiore frequenza riguardo ai dirigenti di prima fascia», che ha determinato conseguenze anomale sotto il profilo della corrispondenza tra prestazione lavorativa e compenso corrisposto<sup>18</sup>. In terzo luogo, i dati rilevati indicano una rigidità del meccanismo di permanenza nella posizione di disposizione ed una sostanziale difficoltà per il personale che versa in questa condizione a trovare una successiva collocazione in un posto di funzione. Queste caratteristiche, osserva ancora la Corte dei conti, consigliano «una rimeditazione dell'istituto del collocamento a disposizione, introdotto nel sistema quale previsione assolutamente particolare finalizzata a "compensare", in via del tutto eccezionale e temporanea, situazioni contingenti»<sup>19</sup>.

Indicazioni non molto diverse emergono dai primi dati fatti registrare dalla messa a regime della legge 145 del 2002, sul riordino della dirigenza statale. In proposito, occorre anzitutto rilevare che l'espressa abrogazione del regolamento riguardante la costituzione e la tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali (d.P.R. 150 del 1999), a far data dall'entrata in vigore del nuovo regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dei ruoli dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato<sup>20</sup>, comporta una differente classificazione dei dirigenti: non più personale a disposizione, posizione che viene meno con la soppressione del d.P.R. 150 del 1999, ma dirigenti cui non è affidata la titolarità di uffici dirigenziali, che svolgono funzioni ispettive, di consulenza, studio o ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento<sup>21</sup>. Ancora: in sede di prima applicazione del nuovo testo dell'art. 19, d.lgs. 165 del 2001, come modificato dalla legge 145 del 2002, ai dirigenti i quali non sia riattribuito l'incarico in precedenza svolto, e ove non sia possibile procedere all'attribuzione di un incarico di livello retributivo equivalente, «è attribuito un incarico di studio, con il mantenimento del precedente trattamento economico, di durata non superiore

---

dirigenti, al fine di evitare gli effetti dell'applicazione dell'art. 24 del CCNL, che avrebbero provocato una decurtazione stipendiale, hanno preferito al cessazione dall'impiego»

<sup>18</sup> Corte dei conti, sez. contr. Amm. Stato, I collegio, del.15/2002/G, cit..

<sup>19</sup> *Idem*. La Corte conclude su questo punto che «l'istituto del collocamento a disposizione della presidenza del consiglio (...) non sembra aver assolto alla funzione di compensazione temporanea di situazioni particolari, non altrimenti risolvibili».

<sup>20</sup> Cfr. art. 10, comma 2, legge 145 del 2002

<sup>21</sup> Cfr. art. 3, comma 1, lett. l), legge 145 del 2002.

ad un anno»<sup>22</sup>. Evidentemente, l'utilizzazione di strumenti compensativi diversi rende di difficile comparazione dati non sempre riferiti ad insiemi numerici omogenei.

In base alle prime informazioni rese note dal dipartimento della funzione pubblica alla data del 23 ottobre 2002, alla scadenza "una tantum" degli incarichi dirigenziali di livello generale, verificatasi al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge di riordino, 29 dirigenti di prima fascia sono stati lasciati senza incarico di direzione e affidati ad incarichi di studio della durata di un anno, con trattamento economico equivalente, 41 sono stati spostati ad incarichi equivalenti con eguale trattamento retributivo, 232 sono stati confermati nell'incarico, mentre sono stati assegnati 85 nuovi incarichi in corrispondenza di posizioni dirigenziali precedentemente non coperte o rimaste scoperte, una parte dei quali affidati a soggetti esterni all'*ex* ruolo unico della dirigenza<sup>23</sup>.

Se ne ricava che, in assoluto, il dato sul personale dirigenziale lasciato privo di un effettivo incarico di direzione non è variato in modo significativo con il dispiegarsi degli effetti, rispettivamente, della normativa del 1998-99 e della legge di riordino del 2002. Tuttavia, se da un lato risulta che la percentuale di dirigenti "inutilizzati" è sostanzialmente equiparabile a quella registrata dopo la riforma del 1998, dall'altro, non può trascurarsi che una porzione consistente degli incarichi confermati comprende rinnovi per un termine inferiore all'anno (v. *supra*): dato, quest'ultimo, che finisce inevitabilmente per condizionare l'attendibilità delle percentuali riferite ai diversi insiemi numerici. Un'altra differenza non irrilevante rispetto al precedente modello normativo è data dal fatto che lo spostamento ad incarichi equivalenti di un elevato numero di dirigenti generali rappresenta comunque un'anomalia nell'ambito di un sistema – come quello introdotto dalla recente legge di riordino - che non considera (esplicitamente) fisiologico l'avvicendamento

---

<sup>22</sup> Cfr. art. 3, comma 7, legge 145 del 2002. Nulla è previsto in merito alla sorte di questi dirigenti che, allo scadere dell'incarico annuale di studio, non abbiano ancora trovato una collocazione nelle posizioni dirigenziali previste in organico dalle diverse amministrazioni statali.

<sup>23</sup> Secondo i dati resi noti (informalmente) dal ruolo unico della dirigenza, in seguito alla riforma del 2002 sono stati conferiti complessivamente 27 incarichi di prima fascia a soggetti esterni al ruolo unico, di cui 19 nuovi incarichi e 8 rinnovi di incarichi precedentemente attribuiti. Non si conoscono dati relativi a conferimenti a soggetti esterni al ruolo unico, ma dipendenti da amministrazioni pubbliche non rappresentate nel ruolo stesso. Nella vigenza della precedente normativa, in coincidenza con il passaggio dal governo Amato al governo Berlusconi, su 20 posti conferibili a tempo determinato a dirigenti esterni, furono autorizzati 8 incarichi di livello dirigenziale generale (Fonte: *Relazione* presentata dal responsabile del ruolo unico al ministro per la funzione pubblica il 30 giugno 2000). Al di fuori della quota di incarichi a termine conferibili ad esterni, la normativa del 1998 non prevedeva la possibilità di conferimento di incarichi a dirigenti appartenenti ad altre amministrazioni, non rappresentate nel ruolo unico.

nelle posizioni dirigenziali di livello generale <sup>24</sup>. A margine, occorre segnalare che la possibilità di intenso ricorso a personale esterno ai ruoli ministeriali, ai fini della copertura di posizioni dirigenziali all'interno delle amministrazioni dello Stato, in futuro non potrà non influire sulle sorti dei dirigenti e sulla loro utilizzazione per incarichi di effettiva direzione di strutture: lo scambio di esperienze e cultura tra amministrazioni diverse, tra settore pubblico e privato - senz'altro positivo e in passato troppo limitato -, è funzionale alla provvista di professionalità non rinvenibili all'interno di un'amministrazione e non dovrebbe di per sé ridondare a svantaggio del personale dirigenziale appartenente ai ruoli ministeriali e, più in generale, del principio di buona amministrazione <sup>25</sup>.

Un quarto – ed ultimo - elemento di conoscenza concerne la valutazione dei dirigenti. Si tratta di un dato fondamentale, poiché da esso dipende l'effettivo funzionamento “a regime” di una serie di istituti che innervano il principio della distinzione tra politica e amministrazione, come la responsabilità dirigenziale per le scelte assunte e la gestione realizzata, la turnazione negli incarichi, l'articolazione del trattamento economico. A ben guardare, l'autonomia stessa del dirigente è tale solo se supportata da adeguati meccanismi di valutazione e di individuazione delle responsabilità. All'opposto, il potere decisionale dei dirigenti finisce per stemperarsi in un sistema di competenze indifferenziate, sovrapposte, nel caso in cui le capacità individuali dei gestori non siano pienamente misurabili e apprezzabili. Va subito precisato che i dati ufficiali in ordine alla valutazione dirigenziale riguardano solo l'attuazione normativa del 1998, che peraltro sotto questo profilo non appare sostanzialmente incisa dalla recente legge di riordino della dirigenza statale.

Il funzionamento del complesso procedimento di valutazione dipende, in modo prioritario, dalla congruità dei parametri di riferimento. Ecco quindi che assume importanza, a questo riguardo, la formulazione delle direttive e degli altri atti di indirizzo, i quali devono non solo fornire una coerente

---

<sup>24</sup> Per quanto riguarda i dirigenti di livello non generale, al contrario, la normativa del 2002 prevede espressamente l'attribuzione di incarichi «secondo il criterio della rotazione degli stessi», lasciando intravedere una – francamente inspiegabile - diversità di concezione in relazione alle due fasce in cui si articola la categoria dirigenziale.

<sup>25</sup> L'attuale normativa eleva al 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e all'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia il limite dei contratti a termine conferibili a soggetti esterni, purché dotati di particolare e comprovata qualificazione professionale (art. 3, comma 1, lett. g, legge n. 145 del 2002). Inoltre, ammette la possibilità di conferire, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e del 5 per cento di quelli appartenenti alla seconda fascia, incarichi a dirigenti non appartenenti ai ruoli ministeriali, purché dipendenti delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 165 del 2001 (art. 3, comma 1, lett. f, legge n. 145 del 2002). In totale, la quota di incarichi dirigenziali conferibili a esterni ai ruoli ministeriali assomma 20 per cento dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e al 13 per cento dei dirigenti appartenenti alla seconda fascia, per un totale di circa 800 incarichi conferibili.

specificazione delle linee guida dell'azione amministrativa, ma soprattutto consentire una corretta misurazione delle attività gestionali effettuate nell'esecuzione di tali indicazioni. Ciò è previsto espressamente dal d.lgs. 286 del 1999 (art. 8) e ribadito dalle indicazioni della presidenza del consiglio dei ministri <sup>26</sup>; ed è ulteriormente specificato dalle disposizioni contrattuali del CCNL per il quadriennio 1998-2001 del personale dirigente dell'Area 1 (art. 35), in cui si afferma che le amministrazioni sono tenute ad adottare preventivamente, rispetto all'affidamento degli incarichi dirigenziali, i criteri generali che informano i sistemi di valutazione della prestazione e delle competenze organizzative dei dirigenti, nonché dei relativi risultati di gestione. Nonostante le continue sollecitazioni, tuttavia, il dato complessivo rivela che, nelle amministrazioni statali, «l'individuazione degli obiettivi assegnati al dirigente si contraddistingue, nella maggior parte dei casi, per genericità»<sup>27</sup>. In proposito, la Corte dei conti segnala un adeguamento troppo lento delle amministrazioni dello Stato alle disposizioni sui controlli interni, puntando il dito in particolare sui ritardi nell'attuazione della normativa sulla valutazione della dirigenza <sup>28</sup>: dall'attivazione dei controlli di gestione, all'attuazione degli strumenti di monitoraggio, alla qualità degli atti di programmazione delle direttive ministeriali, sino all'idoneità degli obiettivi posti dal contratto individuale a circoscrivere parametri per la valutazione, tutto indica che, a tutt'oggi, nei confronti di larga parte dei dirigenti vengono utilizzati criteri di valutazione generici e «collegati essenzialmente al corretto svolgimento dei compiti istituzionali ed alla mancanza di eventi negativi riscontrati nel corso della gestione»<sup>29</sup>. A ciò si aggiunga che il sistema di valutazione manifesta una pericolosa lacuna nel coordinamento delle informazioni e dei dati raccolti attraverso l'attività di controllo <sup>30</sup>. Nel complesso, si osserva, l'insufficienza del meccanismo valutativo finisce per indurre i dirigenti ad un'eccessiva prudenza, che, anziché fornire uno stimolo

---

<sup>26</sup> Cfr. le indicazioni contenute nella direttiva del presidente del consiglio dei ministri del 25 novembre 2001, recante "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002". In quest'atto, oltre a sollecitare una maggiore qualità negli atti programmatici e di indirizzo, si afferma recisamente che «nessuna amministrazione dello Stato attualmente è in possesso di un sistema validato e funzionante di valutazione dei dirigenti».

<sup>27</sup> Corte dei conti, sez. contr. Amm. Stato, I collegio, del.15/2002/G, cit.

<sup>28</sup> Corte dei conti, sez. centr. sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, ad. congiunta del 17 maggio 2002, del. 19/2002/G, pubblicata in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

<sup>29</sup> Corte dei conti, sez. contr. Amm. Stato, I collegio, del.15/2002/G, cit.

<sup>30</sup> Corte dei conti, sez. centr. sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, ad. congiunta del 17 maggio 2002, del. 19/2002/G, cit.. Ai fini del coordinamento dell'attività di controllo, è stato recentemente costituito presso la presidenza del consiglio dei ministri il comitato tecnico scientifico di cui all'art. 7 del d.lgs. 286 del 1999, mentre con d.p.c.m. 4 agosto 2000 è stato istituito l'ufficio per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. La Corte sottolinea con forza, in proposito, che le iniziative di coordinamento che saranno poste in essere dai diversi organi a ciò deputati «esigono una forte armonizzazione, onde evitare inutili e dannose sovrapposizioni».

per migliorare le prestazioni e i risultati, in molti casi spinge i vertici burocratici a scegliere il meno possibile, per non rischiare di commettere errori e non scontentare nessuno<sup>31</sup>. A tale riguardo appare significativo che la retribuzione dirigenziale fissata dalla contrattazione dirigenziale sia composta, in misura pari all'80 per cento, da cifre corrisposte a titolo di retribuzione di posizione; mentre la retribuzione di risultato, che dovrebbe servire ad incentivare i lavoratori al conseguimento degli obiettivi, si configura come una componente del tutto residuale. O, ancora, il fatto che tutte le amministrazioni rappresentate nel ruolo unico della dirigenza abbiano ampiamente privilegiato, nel corrispondere ai dirigenti di prima fascia la quota relativa ai finanziamenti destinati alla perequazione dei fondi unici per il trattamento accessorio, l'incremento della retribuzione di posizione rispetto a quella di risultato<sup>32</sup>. Ciò, anche se gli ultimi dati resi noti dal dipartimento della funzione pubblica, relativi al biennio 2001-2002, mostrano un miglioramento nella qualità degli atti di programmazione e nei metodi di valutazione e controllo. Un progresso faticoso ma visibile, che rappresenta il primo esito di uno sforzo di innovazione avviato a partire dalla riforma del 1998-99, e che probabilmente riuscirà ad essere tradotto in prassi fattiva solo tra qualche anno, a condizione di un impegno costante delle diverse maggioranze<sup>33</sup>.

Cercando di trarre alcune indicazioni di sintesi da questa (non sempre agevole) comparazione di dati, occorre anzitutto riprendere la distinzione che ne ha costituito la premessa: nell'analisi degli elementi fattuali è importante separare i dati strutturali, che rappresentano il corollario naturale ed invariabile di un determinato modello normativo, da quelli riconducibili all'attuazione concreta del modello stesso, che variano continuamente in dipendenza dalla situazione contingente e dal contesto storico. Molte volte

---

<sup>31</sup> Su questo aspetto v. S. Sepe, *Le due anime*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 ottobre 2002.

<sup>32</sup> Cfr. ancora Corte dei conti, sez. contr. Amm. Stato, I collegio, del.15/2002/G, cit. in proposito la Corte sottolinea che il disegno della valutazione dirigenziale punta all'ottimizzazione della funzione amministrativa, attraverso una duplice spinta: di carattere economico, incentrata sulla quota di retribuzione variabile che è collegata al conseguimento dei risultati; di carattere professionale, incentrata sull'aspettativa del dirigente ad ottenere incarichi di maggiore responsabilità.

<sup>33</sup> In proposito, si ricorda l'importante impulso fornito da alcuni atti di indirizzo della presidenza del consiglio, adottati annualmente a partire dalla fine del 2000 (direttiva del presidente del consiglio dei ministri, 12 dicembre 2000, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2001, p. 730; direttiva del presidente del consiglio dei ministri, 25 novembre 2001, in *G.U.* 22 gennaio 2002, n. 18). Nel 2002, a coronamento di questo sforzo congiunto e costante, pressoché tutti i ministeri sono riusciti ad adottare entro marzo la direttiva annuale sulla gestione del dicastero, individuando concreti obiettivi, priorità e piani di azione da realizzare. Nello stesso anno, il dipartimento della funzione pubblica ha lanciato un programma di assistenza tecnica per le amministrazioni (non solo statali), concernente l'introduzione e l'attuazione di sistemi di programmazione, pianificazione, bilancio e controllo. Il programma, denominato *Governance*, è stato finanziato con 20 milioni di euro per il biennio 2001-2002 (Queste informazioni sono tratte dalla relazione svolta dal capo dipartimento della funzione pubblica, Carlo D'Orta, al convegno tenutosi a Napoli il 25 ottobre 2002, sul tema "La dirigenza pubblica rivisitata". La relazione, dal titolo *Gli incarichi dirigenziali dopo la legge 145/2002*, è pubblicata sul sito [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it))

l'attuazione di una riforma rivela insufficienze e difetti che non sono imputabili ad un'incongruenza del paradigma, quanto ai comportamenti degli attori chiamati ad attuarlo: politici, dirigenti, organizzazioni sindacali, interpreti e organi giudicanti<sup>34</sup>. In molti casi, cioè, non si tratta di un problema di regole, semmai dell'attuazione concreta di esse. E' evidente che separare i caratteri strutturali da quelli contingenti delle riforme può risultare spesso difficile, quando non impossibile.

Nel caso di specie, i due modelli presi in considerazione – quello proposto con la seconda privatizzazione e quello introdotto con la recente legge 145 del 2002 – presentano caratteristiche che li diversificano in modo abbastanza netto, seppure non sia sempre agevole stabilire con certezza gli effetti ricollegabili all'uno o all'altro di essi. In sintesi, può rilevarsi che la soppressione del ruolo unico della dirigenza, operata dalla legge 145 del 2002, giunge a ratificare una situazione nei fatti già verificatasi, legata alla progressiva perdita di rappresentatività di questo strumento. Per questo, la ricostituzione di ruoli dirigenziali separati per ministeri non dovrebbe comportare, in sé, un ostacolo “nuovo” alla mobilità dirigenziale, che ben può attuarsi – come in molti casi già avveniva – anche al di fuori di un virtuoso (e virtuale) “mercato unico interministeriale”<sup>35</sup>. A tale valore, del resto, fa espressamente richiamo anche la legge di riordino, garantendo la mobilità dei dirigenti nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, nei limiti dei posti disponibili<sup>36</sup>.

Diverso è il discorso riguardante la temporaneità degli incarichi dirigenziali, conferiti attualmente con provvedimento unilaterale. In questo caso, l'eliminazione strutturale del termine biennale minimo di durata degli incarichi, fissato dalla normativa del 1998, non può che esser interpretato come lesivo del principio di distinzione tra politica e amministrazione e, con esso, dell'art. 97 della Costituzione. La legge n. 145 del 2002, da questo punto di vista, favorisce l'uso del potere di nomina politica in tempi ravvicinati: la valutazione fiduciaria, che (indubbiamente) è espressa dall'organo politico al momento dell'attribuzione dell'incarico dirigenziale, si ripete con una frequenza che varia in modo inversamente proporzionale alla durata dell'incarico stesso. Il conferimento di incarichi brevi – al di sotto del biennio,

---

<sup>34</sup> Così A. Boscati, *La privatizzazione della dirigenza generale promossa a pieni voti dalla Consulta*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, p. 313.

<sup>35</sup> Dimostrazione ne sia il fatto che, secondo i dati forniti dalla funzione pubblica per la dirigenza di livello generale, si sono avute ben 41 assegnazioni a incarichi di funzioni diversi: pur non essendo note le cifre disaggregate relative al numero di assegnazioni fuori dicastero, il dato complessivo fa presumere il mantenimento di una prassi di mobilità dirigenziale tra le diverse amministrazioni dello Stato.

<sup>36</sup> Cfr. art. 3, comma 4, legge n. 145 del 2002

per intenderci – impedisce al dirigente di impostare e realizzare una gestione coerente, sottrae ad esso qualsiasi incentivo nell'acquisizione di competenze specialistiche e lo espone ad una continua ratifica fiduciaria; inoltre, rende impossibile all'amministrazione una congrua valutazione dell'operato dei propri vertici e, in definitiva, minaccia la continuità di funzionamento della macchina amministrativa.

Non convince, su questo punto, l'osservazione secondo cui la garanzia del termine biennale, statica e rigida, risulta ormai da tempo rimpiazzata dallo strumento di tutela contrattuale, più flessibile ed efficace, che prevede l'obbligo di assicurare al dirigente non confermato, per ragioni diverse dal rendimento, un nuovo incarico «almeno equivalente», dove l'equivalenza è intesa in termini esclusivamente economici<sup>37</sup>. E' evidente, mi pare, che la tutela del ruolo e della professionalità del dirigente (e, quindi, della sua imparzialità) è rimessa principalmente alla salvaguardia delle funzioni, alla reale capacità di incidere nella gestione e di assumere decisioni autonome in assenza di condizionamenti da parte di altri livelli decisionali. La garanzia della retribuzione, di per sé, non comporta tale salvaguardia, anzi molto spesso nasconde proprio la volontà di sottrarre potere decisionario a soggetti scomodi, non sufficientemente controllabili dall'organo politico, che vengono destinati ad incarichi marginali o di interni. Senza trascurare - e questo valga con riferimento ad entrambe le leggi di riforma - che la soluzione di permettere lo spostamento o la revoca dalla funzione a fronte del mantenimento del trattamento retributivo ad essa collegato, se può considerarsi efficace in termini di prevenzione della conflittualità nei rapporti, non può certo ritenersi altrettanto utile in termini di bilancio: il criterio dell'invarianza retributiva non potrà che produrre un aggravio di spesa per l'amministrazione, dal momento che – come è stato esattamente rilevato - «si dovranno pagare due stipendi, quello del dirigente non confermato e quello del suo successore»<sup>38</sup>.

Sullo sfondo di queste osservazioni critiche deve poi aggiungersi una perplessità, riguardante il ritorno ad una genesi pubblicistica dell'incarico dirigenziale. La scelta di “ripubblicizzare” una fase che appariva, per molti versi, transitata entro la sfera del diritto civile (data la preponderanza dell'elemento negoziale nel conferimento degli incarichi dirigenziali,

---

<sup>37</sup> Su cui C. D'orta, *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge 145/2002*, cit. Il criterio dell'equivalenza retributiva è stabilito dall'art. 13 del CCNL per il quadriennio 1998-2001 del personale dirigente dell'Area 1, in cui si afferma che «Le singole amministrazioni (...) qualora non intendano confermare lo stesso incarico precedentemente ricoperto e non vi sia una espressa valutazione negativa (...), sono tenute ad assicurare al dirigente un incarico almeno equivalente. Per incarico equivalente si intende l'incarico cui corrisponde una retribuzione di posizione complessiva di pari fascia ovvero una retribuzione di posizione il cui importo non sia inferiore del 10 per cento rispetto a quello precedentemente percepito»

<sup>38</sup> S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in corso di pubblicazione su *Giorn. dir. Amm.*, 12/2002.

ricavabile dalla riforma del 1998), può incidere sull'assetto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 della Costituzione. In altri termini, una legge statale che scorpori dall'ordinamento civile alcune materie (o segmenti di esse) acquisite a tale ramo dell'ordinamento, potrebbe indirettamente alterare una distribuzione di competenze ormai costituzionalizzata. In questa prospettiva, sorge il dubbio che la disponibilità di determinare l'estensione della materia "ordinamento civile" comporti implicitamente l'attribuzione di una sorta di "competenza delle competenze" in capo al legislatore statale, in violazione di una distribuzione di potestà fissata sul piano costituzionale <sup>39</sup>.

Ma questo argomento - che evidentemente rischia di provare troppo - non è altro che la formulazione in termini giuridici di una obiezione che, prima di tutto, nasce sul piano dell'opportunità: una soluzione che proponga di ritornare ad una disciplina speciale per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, dopo anni di dibattiti e resistenze per completarne la privatizzazione, appare quantomeno un passo indietro. In proposito, mi pare, il legislatore ha già avuto modo di esprimere in modo chiaro la propria opzione a favore di una disciplina comune per l'impiego privato e pubblico. E lo ha fatto, oltre che nel fissare in via ordinaria l'applicabilità del codice civile ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, riconoscendo espressamente alla fonte negoziale il potere atipico di derogare alle leggi che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi <sup>40</sup>. A questa considerazione va inoltre aggiunto che il ritorno all'atto unilaterale di conferimento determina un contrasto con il dettato dell'art. 5, comma 2 del d.lgs. 165 del 2001, rimasto intatto a seguito della recente riforma: in esso si prevede infatti che le determinazioni per l'organizzazione degli uffici - tra i quali rientra certamente l'attribuzione di incarichi dirigenziali di seconda fascia, a meno di non volerli considerare atti di alta organizzazione - sono assunte dagli organi preposti alla gestione «con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro», a cui corrispondono posizioni sostanziali di diritto soggettivo degli interessati. All'opposto, l'art. 3, comma 1, lett. b) della legge n. 145 del 2002 dispone che l'assegnazione di tutti gli incarichi - quindi anche quelli di seconda fascia - avviene sempre unilateralmente con "provvedimento di conferimento" di natura pubblicistica, rispetto al quale l'aspirante all'incarico può vantare solo posizioni di interesse legittimo.

---

<sup>39</sup> In questo senso sembra indirizzarsi il recente *position paper* di Astrid, *La legislazione sul lavoro tra stato e regioni*, pubblicato su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)

<sup>40</sup> Cfr. art 2, comma 2, d.lgs. 165 del 2001.

Altrettanto netta, in termini di legittimità, è la valutazione da esprimere nei confronti del meccanismo legislativo che porta all'azzeramento sistematico dei contratti dirigenziali in corso e non ancora scaduti. Sotto questo profilo, tanto l'introduzione del ruolo unico, quanto l'applicazione della nuova legge sul riordino della dirigenza comportano effetti contrari ai principi stabiliti dall'art. 97 della Costituzione, in particolare al canone fondamentale che distingue politica e amministrazione. Entrambi questi provvedimenti, infatti, espongono il mantenimento delle funzioni dirigenziali al gradimento degli organi politici al di là dei limiti contrattuali. Entrambi risolvono d'autorità un assetto di obblighi e diritti consensualmente fissato tra le parti, in un quadro di rapporti autorizzato dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

E' pur vero che la Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi in merito alla legittimità del ruolo unico della dirigenza, ha dichiarato *inammissibile* la questione sollevata in merito al combinato disposto della legge n. 59 del 1997 e del d.P.R. 150 del 1999<sup>41</sup>. Ma è altrettanto vero che la valutazione della Corte si arresta al piano formale, rifiutandosi di prendere in considerazione la questione di merito sollevata nell'ordinanza di rimessione del Tribunale amministrativo del Lazio, poiché indirizzata contro le sole modalità di attuazione (art. 11, comma 4, lett. a) della legge n. 59 del 1997), e non anche contro la costituzione del ruolo unico (art. 11, comma 4, lett. b) della legge n. 59 del 1997)<sup>42</sup>. In questo modo la Consulta si è liberata di un problema spinoso risolvendo il quesito sul piano della legittimità formale, senza affrontare veramente il punto di sostanza sollevato dal giudice rimettente: la conformità di una risoluzione *ante tempus* di tutti i rapporti dirigenziali, dovuta a decisione unilaterale del legislatore, con i principi di imparzialità, buon andamento e ragionevolezza che assistono l'organizzazione e l'attività amministrativa. Ora, a me pare che questa conformità venga meno di fronte alla possibilità del legislatore *pro tempore* di risolvere autoritativamente i rapporti dirigenziali in corso. Per questo motivo è ragionevole ritenere che oggi, nel caso in cui fosse chiamata correttamente a pronunciarsi sul tema in

---

<sup>41</sup> Corte cost., ord. 30 gennaio 2002, n. 11, in Riv.it.dir.lav. 2002, p. 479 con nota di Cerbo. Come noto, l'interpretazione data all'art. 8, comma 2, del d.P.R. 150 del 1999, il termine di 90 giorni entro il quale le amministrazioni avrebbero dovuto esercitare il proprio diritto di prelazione per l'utilizzo dei dirigenti già in servizio presso le stesse, attraverso l'emanazione dei relativi provvedimenti di conferma, si è trasformato in una sorta di «decadenza *ope legis* degli incarichi precedentemente attribuiti a tempo indeterminato». Tale effetto ha portato all'azzeramento di tutti gli incarichi in essere e alla attribuzione della «piena discrezionalità di procedere o meno alla stipula di un contratto con il dirigente interessato» in capo all'amministrazione», generando un'estensione involontaria del meccanismo di revoca fiduciaria a tutti i dirigenti preposti ad uffici senza limiti di tempo. Cfr. Relazione del responsabile del ruolo unico, presentata al presidente del Consiglio dei Ministri in data 30 giugno 2000, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. h) del d.P.R. n. 150 del 1999

<sup>42</sup> TAR Lazio, sez. I, ord. 19 luglio 2000, n. 6060 in G.U.S.S., 8 novembre 2000, n. 46. In proposito v. l'attento commento di A. Boscati, *La privatizzazione della dirigenza generale promossa a pieni voti dalla Consulta*, cit..

relazione al meccanismo previsto dalla legge n. 145 del 2002, la Corte costituzionale non potrebbe esimersi dal rilevare il contrasto sostanziale tra l'azzeramento *ope legis* degli incarichi dirigenziali e il principio di imparzialità amministrativa. In caso contrario, significherebbe lasciare mano libera ad ogni nuova maggioranza nel rimuovere *per factum principis* tutti i funzionari che non offrono sufficienti garanzie di fedeltà politica nella realizzazione del programma di governo, vanificando d'un sol colpo l'intero sistema di pesi e contrappesi che le riforme introdotte con la prima e la seconda privatizzazione hanno faticosamente cercato di perfezionare.

Ancora, nel risolvere con atto legislativo i rapporti in corso il parlamento utilizza impropriamente lo strumento legislativo per produrre effetti tipici di un provvedimento di revoca, ingenerando più di un dubbio sull'eccesso di potere legislativo che verrebbe a realizzarsi: in questo modo risultano aggirate le garanzie fondamentali del giusto procedimento e del controllo giurisdizionale, che devono assistere il privato nei confronti degli atti autoritativi<sup>43</sup>.

Non solo. Ai fini della valutazione circa la legittimità di una disposizione legislativa che annulla gli incarichi in corso è necessario tenere presente che un semplice mutamento della volontà politica non rappresenta una «circostanza sopravvenuta» idonea a giustificare il sacrificio dell'affidamento in precedenza generato dal legislatore. Come ci ha ricordato anche di recente la migliore dottrina, la buona fede è un principio generale e non scritto dell'ordinamento che, integrando verticalmente il diritto codificato, consente di tutelare le aspettative dei privati *anche* nei confronti della libertà del legislatore e delle forze politiche<sup>44</sup>. Il riferimento diretto al principio di affidamento, oggi apertamente compiuto dalla Corte costituzionale<sup>45</sup>, può giustificare *ex se* l'illegittimità di una normativa che contrasti con le aspettative dei dirigenti a portare a termine contratti d'incarico sottoscritti nella vigenza della precedente normativa; ovvero, aprire la strada alla tutela risarcitoria a favore di questi soggetti. Questo stesso principio, d'altra parte, porta a censurare l'emanazione di provvedimenti dotati di efficacia ultrattiva nella fase conclusiva della legislatura, per gli effetti lesivi che ne deriverebbero in vista di una possibile alternanza politica; detto in altro modo, nel modello dell'alternanza i medesimi motivi che inducono ad affermare l'illegittimità di una disposizione legislativa che revochi in forma

---

<sup>43</sup> L'osservazione è di S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, cit.

<sup>44</sup> F. Merusi, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni "trenta" all'"alternanza"*, Milano, 2002, part. p. 71 e ss. Lo studio è la riedizione, arricchita di alcune parti nuove, di un lavoro pubblicato dall.'A. nel 1970

<sup>45</sup> Corte cost., 4 novembre 1999, n. 416, in *Giur. cost.* 1999, p. 3625.

generalizzata gli incarichi dirigenziali portano a ritenere conforme alla buona fede la decisione legislativa di sottoporre a conferma (o, eventualmente, a revoca) le nomine effettuate dal governo uscente negli ultimi mesi di mandato<sup>46</sup>.

Le considerazioni che precedono, si badi, non intendono affermare che il meccanismo di risoluzione automatica degli incarichi dirigenziali sia identico nella disciplina del 1997-1999 e nella recente normativa di riordino della dirigenza statale. Nel primo caso, la revoca anticipata dei rapporti di lavoro era dettata dal cambiamento epocale di *status* – il passaggio dal regime speciale a quello comune – che ha riguardato l'intera dirigenza pubblica: il passaggio alla disciplina negoziale imponeva di verificare l'effettiva convergenza della volontà delle parti contrattuali sui contenuti del (nuovo) rapporto che si andava ad instaurare, riformulando eventualmente le condizioni dell'incarico pregresso. A ciò si sommava la necessità di far confluire all'interno di un ruolo unico interministeriale dirigenti un tempo divisi per amministrazioni di appartenenza e per qualifiche funzionali. L'eccezionalità di queste circostanze giustificava almeno in parte il ricorso alla risoluzione legislativa dei rapporti in atto. Altrettanto non può dirsi per la disposizione transitoria di cui all'art. 3, comma 7 della legge n. 145 del 2002, che pare giustificarsi unicamente con la volontà di rimuovere funzionari scomodi, legati all'amministrazione con contratti stipulati dalle maggioranze uscenti e non ancora scaduti. In questo caso, la finalità di aggiramento del canone di imparzialità risulta del tutto evidente e, a mio avviso, pacificamente illegittima.

Qualche riflessione dev'essere poi rivolta al sistema di valutazione della dirigenza, introdotto dalla normativa del 1997-1999. A questo proposito, richiamando le osservazioni relative ai ritardi e alle insufficienze nell'attuazione dei meccanismi di indirizzo e controllo, non può non rilevarsi che l'attuazione parziale di un sistema integrato di rapporti tra i livelli decisionali rischia di creare pericolosi squilibri strutturali e asimmetrie nelle dinamiche relazionali. La capacità di valutare l'attività e le prestazioni dirigenziali è un presupposto fondamentale per il corretto funzionamento dell'intero sistema di rapporti su cui si fonda il modello introdotto con la cd. seconda privatizzazione. In assenza di tale presupposto, la precarizzazione dei dirigenti, cui si è dato vita con quel complesso di riforme, rischia di perdere

---

<sup>46</sup> Il riferimento è all'art. 6 della legge n. 145 del 2002, in cui si ammette la facoltà per il governo neoincaricato di confermare, revocare, modificare, entro i sei mesi dal voto di fiducia, le nomine degli organi degli organi di vertice e dei consigli di amministrazione di enti pubblici, società controllate o partecipate dallo Stato, agenzie o altri organismi comunque denominati, che siano state conferite dal governo nei sei mesi antecedenti la scadenza naturale della legislatura. Su questo punto v. ancora F. Merusi, *Buona fede e affidamento*, cit., p. 279 e ss.

uno dei pilastri di sostegno e prestarsi a pericolose strumentalizzazioni della politica. Ciò, tanto più, in una fase storica come l'attuale, dove l'introduzione di un sistema elettorale tendenzialmente maggioritario riverbera i propri effetti sulla durata dei governi, accrescendo la stabilità delle maggioranze e rafforzando i partiti che ne fanno parte. In questo senso, il progetto di traslocare il lavoro pubblico nella casa del diritto civile, dirigenza compresa, si dimostra azzardato e, d'accordo con quanti lo segnalano da tempo, inadeguato alla realtà culturale della burocrazia italiana<sup>47</sup>. «Forse il tentativo (...) di modernizzare l'amministrazione, ancorandola a criteri di efficienza, professionalità e competenza», come riconoscono oggi gli stessi promotori di quella stagione di riforma «era troppo in anticipo sui tempi»<sup>48</sup>. Del resto, se il problema nasce dall'incapacità di valutare l'attività di gestione, non avrebbe avuto migliore esito la soluzione che si fosse limitata a stabilire la dismissione dei responsabili in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi e di inosservanza delle direttive, senza predeterminare la durata dell'incarico<sup>49</sup>.

A chiusura di questo – pur sommario - raffronto di modelli va ricordato un ultimo elemento di conoscenza, indubbiamente rilevante. La Corte costituzionale ha già avuto occasione di pronunciarsi sulla compatibilità tra l'impianto organizzativo introdotto dalla riforma del 1998 e i principi fissati dall'art. 97 Cost.. In proposito, la Corte ha affermato che «i dirigenti generali sono posti in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione». In particolare, la disciplina del rapporto dirigenziale, nei suoi aspetti qualificanti, è stata giudicata conforme ai valori costituzionali, in quanto «connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti»<sup>50</sup>.

Dunque, quel modello è da ritenersi costituzionale.

Probabilmente, sarebbe stato più prudente procedere per stadi successivi e introdurre il principio di temporaneità dell'incarico dirigenziale – che

---

<sup>47</sup> S. Cassese, *L'ombra dei politici sui manager di Stato*, in *La Repubblica*, 11 dicembre 1998; *Allarme lottizzazione*, in *La Repubblica*, 21 febbraio 1998.

<sup>48</sup> F. Bassanini, *Spoglie del merito*, pubblicato su *La Stampa*, 13 ottobre 2002; il quale però aggiunge, riferendosi alla riforma introdotta nel 1998, che di «certo la controriforma Frattini rischia di ridurla a strumento del peggiore clientelismo politico. Non vi riuscirà – penso – solo perché è ancora in vigore una Costituzione che garantisce l'imparzialità dell'amministrazione».

<sup>49</sup> Richiamando, in proposito, il modello proposto da S. Cassese, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, cit.

<sup>50</sup> Corte cost., ord. 30 gennaio 2002, n. 11, cit.

comunque è limitato al rapporto d'ufficio e non tocca quello di servizio – solo dopo aver verificato l'operatività del sistema di valutazione della dirigenza, l'effettiva capacità di indirizzo degli organi politici, il reale funzionamento dei controlli di rendimento. Ma è anche vero, riprendendo quanto già segnalato, che il giudizio sul modello normativo introdotto da una riforma non può limitarsi all'analisi degli effetti realizzati sul piano fattuale. Diversamente, le riforme nascerebbero solo quando il tessuto sociale di un ordinamento è pronto per accoglierle, spontanee come frutti della terra, senza nessun bisogno che le idee dei politici e dei giuristi intervengano a coltivarle.