



# La dirigenza pubblica Idee e proposte per una nuova disciplina

*(ricerca svolta per incarico della Presidenza del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)*

**Nota** – Il gruppo di lavoro che ha elaborato collegialmente questo rapporto è stato coordinato da Gianfranco D'Alessio e composto da Franco Bassanini, Daniela Bolognino, Antonio Brancasi, Alfredo Ferrante, Francesca Gagliarducci, Francesco Merloni, Federica Parisi, Silvia Paparo, Marco Piredda, Alessandra Pioggia, Fabrizio Sileri, Valeria Spagnuolo, Andrea Tardiola, Bruno Valensise, Gianfrancesco Vecchio.

GIUGNO 2007

## *Indice*

### **I. I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza**

1. Il modello dello *spoils system* e la sua presunta importazione nell'ordinamento italiano
2. La disciplina della dirigenza fino al 1998: un sistema schizofrenico
3. Le riforme amministrative degli anni Novanta e la distinzione tra politica e amministrazione
4. I principi costituzionali: le pubbliche amministrazioni strumento per l'attuazione dei diritti costituzionali; il principio democratico; il principio di imparzialità e buon andamento
5. L'applicazione (e l'armonizzazione) dei tre principi costituzionali nella riforma del 1998
6. L'attuazione della riforma del 1998: difficoltà, ostacoli, resistenze
7. Le sentenze n. 103 e 104 della Corte costituzionale, la ripresa del processo riformatore e i suoi presupposti politico-culturali

### **II. Managerialità della dirigenza. Trasparenza nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane**

1. Il dirigente manager
  - 1.1. *Uno spazio organizzativo minimo garantito.*
  - 1.2. *La natura degli atti di gestione del personale*
  - 1.3. *Il collegamento fra poteri privati e valutazione*
  - 1.4. *La specificità della managerialità pubblica*

*Scheda di sintesi*
2. Trasparenza nell'organizzazione amministrativa e nella gestione del personale
  - 2.1. *Trasparenza e funzionamento dell'amministrazione*
  - 2.2. *L'oggetto della trasparenza*

*Scheda di sintesi*

### **III. Autonomia budgetaria dei dirigenti e riforma del bilancio**

1. Il dato normativo di settore
2. L'impatto con la struttura di bilancio
3. L'impatto con il principio del doppio bilancio
4. L'impatto con la contabilità analitica
5. La centralità dei *budget*  
*Scheda di sintesi*

#### **IV. Accesso, formazione e assetto unitario della dirigenza**

1. La necessità di costruire una dirigenza pubblica di qualità
2. Gli attuali meccanismi di reclutamento della dirigenza statale
3. Le modifiche da apportare ai sistemi di accesso
  - 3.1. *Un nuovo equilibrio fra i due sistemi di reclutamento*
  - 3.2. *L'unificazione della gestione delle procedure selettive*
  - 3.3. *Il "decongestionamento" delle selezioni e il problema dei titoli di studio**Scheda di sintesi*
4. Nuova disciplina dell'accesso e albo generale della dirigenza  
*Scheda di sintesi*

#### **V. Struttura e articolazioni della qualifica dirigenziale**

1. Aspetti problematici dell'attuale articolazione in due fasce della qualifica dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato
2. Gli interventi normativi a adottare  
*Scheda di sintesi*

#### **VI. Gli incarichi fiduciari**

1. Incarichi fiduciari e dirigenza professionale  
*Scheda di sintesi*
2. La disciplina degli incarichi fiduciari
  - 2.1. *Procedure di conferimento*
  - 2.2. *Revoca/decadenza automatica e durata dell'incarico*
  - 2.3. *Poteri attribuiti*
  - 2.4. *Natura dell'atto di conferimento (e di revoca)**Scheda di sintesi*

#### **VII. La disciplina degli incarichi della dirigenza professionale**

1. Potere di incarico e giurisdizione
  - 1.1. *La seconda privatizzazione: primi dubbi e chiarimenti*
  - 1.2. *Le sentenze del 2007: un ripensamento da parte dei giudici costituzionali?*
  - 1.3. *Prospettive per un intervento legislativo*

*Scheda di sintesi*

2. L'atto di incarico e le vicende del rapporto
  - 2.1. *Contratto o atto unilaterale?*
  - 2.2. *Incarico e obiettivi della dirigenza professionale*
  - 2.3. *Contratto di incarico e retribuzione*
  - 2.4. *Incarico e valutazione*
  - 2.5. *Durata dell'incarico dirigenziale*
  - 2.6. *L'affidamento dell'incarico dirigenziale*
  - 2.7. *Conferma e revoca dell'incarico dirigenziale*
- Scheda di sintesi*
3. Gli incarichi di funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca  
*Scheda di sintesi*
4. Il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni ai ruoli dirigenziali  
*Scheda di sintesi*

### **VIII. Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi**

1. La valutazione della *performance* dirigenziale: lo stato dell'arte
2. I fattori condizionanti l'effettivo funzionamento dei sistemi di valutazione
  - 2.1. *Il progressivo ma ancora insufficiente sviluppo dei sistemi di pianificazione e controllo*
  - 2.2. *La resistenza a trasformare la valutazione da forma a sostanza*
  - 2.3. *Le ragioni e le responsabilità del fallimento dei sistemi di valutazione*
3. Ipotesi di intervento
  - 3.1. *Conciliare due esigenze: valutare le amministrazioni e amministrare valutando*
  - 3.2. *Consolidare la valutazione interna: più commitment e vincolo all'incentivo*
- Scheda di sintesi*
- 3.3. *La valutazione esterna: una "meta valutazione di quella interna, a garanzia di trasparenza, informazione e partecipazione*
- Scheda di sintesi*

### **IX. La disciplina della responsabilità dirigenziale**

1. Dirigenti "autonomi e responsabili": l'attuale crisi in sede applicativa del modello di responsabilità dirigenziale
2. La formulazione dell'art. 21, d. lgs. n. 165 del 2001 (*post* legge n. 145 del 2002):  
- ipotesi di responsabilità e sanzioni/misure applicabili – alcune criticità
3. Il filo rosso tracciato dalla Corte Costituzionale: dalle prime pronunce in tema di responsabilità dirigenziale (*post* privatizzazione del pubblico impiego) ai principi emergenti dalle sentenze n. 103 e 104 del 2007
4. Proposte di intervento sull'art. 21, d. lgs. n. 165 del 2001  
*Scheda di sintesi*

## **X. L'etica della dirigenza pubblica**

1. I doveri di comportamento
  - 1.1. *Doveri della dirigenza professionale*
  - 1.2. *Doveri dei titolari di incarico fiduciario**Scheda di sintesi*
2. Il regime delle compatibilità/incompatibilità
  - 2.1. *Assenza di una disciplina dedicata alla dirigenza professionale e agli incarichi fiduciari*
  - 2.2. *Assenza di una disciplina preventiva*
  - 2.3. *Revisione delle compatibilità tra incarico dirigenziale e politica*
  - 2.4. *Revisione della disciplina dei conflitti di interesse del dirigente**Scheda di sintesi*

## **XI. Principi generali comuni alla dirigenza dello Stato e delle amministrazioni regionali e locali**

1. I caratteri propri della dirigenza regionale e locale
2. Il rapporto tra la disciplina con legge dello Stato della dirigenza pubblica e l'autonomia normativa delle Regioni e degli enti locali
  - 2.1. *L'adeguamento dell'art. 27 del d.lgs. n. 165 del 2001*
  - 2.2. *Il nuovo Titolo V della Costituzione*
  - 2.3. *I principi costituzionali in materia di organizzazione pubblica*
3. Dirigenza fiduciaria e dirigenza professionale  
*Scheda di sintesi*
4. I sistemi di reclutamento  
*Scheda di sintesi*
5. Regime delle compatibilità/incompatibilità  
*Scheda di sintesi*
6. La valutazione dei dirigenti  
*Scheda di sintesi*

## I

### **I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza**

#### **1. Il modello dello *spoils system* e la sua presunta importazione nell'ordinamento italiano.**

E' diffusa la convinzione che si sia passati in Italia nell'ultimo decennio da un ordinamento fondato sui principi di imparzialità e neutralità dell'amministrazione, e dunque sulla autonomia della dirigenza amministrativa, ad un sistema di *spoils system*, caratterizzato da una accentuata precarizzazione della dirigenza e da una sua forte soggezione alla autorità politica. Questa evoluzione è da molti collegata all'introduzione di forme di democrazia di investitura, o di democrazia maggioritaria, e all'evoluzione del nostro sistema partitico in senso bipolare, con una conseguente forte propensione del ceto politico a considerare la vittoria elettorale come legittimazione a occupare le istituzioni e le amministrazioni pubbliche, affidandole alla direzione di personale di fiducia della maggioranza politica *pro tempore*.

Si tratta di una convinzione che coglie, ancorché in modo superficiale e impreciso, alcuni aspetti delle trasformazioni intervenute nel sistema politico istituzionale e nella legislazione italiana, per quanto concerne tre profili ai nostri fini rilevanti: l'evoluzione della forma di Stato e di governo; la trasformazione dei modelli di relazione tra potere politico e amministrazione; i mutamenti intervenuti in materia di status e prerogative dei dirigenti pubblici. Ma essa dà tuttavia una immagine distorta del nostro ordinamento. Ancor più dopo che, con le sentenze n. 103 e 104 del 2007, la Corte costituzionale ha sostanzialmente ripristinato

l'ordinamento della dirigenza introdotto dalla riforma del 1998 (d. lgs. n. 80 del 1998 e d. lgs. n. 165 del 2001), dichiarando la illegittimità di alcune delle disposizioni della legge 15 luglio 2002, n. 145, che avevano sostanzialmente modificato l'impianto di quella riforma in alcuni punti molto rilevanti.

Beninteso, di *spoils system* in senso proprio non si può parlare, nell'esperienza italiana, né prima né dopo le riforme degli anni novanta. Come si sa, lo *spoils system* caratterizza il rapporto tra politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America. Ma non è un modello connaturato alla forma delle democrazie maggioritarie, visto che è in uso solo in alcune tra esse. Fa dunque una operazione arbitraria e scientificamente infondata chi predica come un dato che deriva dall'osservazione degli ordinamenti comparati il necessario parallelismo tra *spoils system* e democrazia maggioritaria, o democrazia di investitura.

Anche negli Stati Uniti, del resto, lo *spoils system* si applica – come è noto – solo ad una parte dei dirigenti delle amministrazioni e agenzie federali. Peraltro il sistema americano prevede una serie di importanti *checks and balances*, che mitigano fortemente un uso improprio del “sistema delle spoglie”: molte delle nomine di maggior rilievo non sono efficaci fino a che il Presidente non abbia ottenuto l' *advice and consent* del Senato; né mancano incarichi regolati dal principio dell'intesa *bipartisan*, come nel caso del *Comptroller general*, preposto alla guida del potente *General Accounting Office*.

In ogni caso, nel sistema delle spoglie in uso negli Stati Uniti, il dirigente rimosso dall'incarico in seguito al cambio di amministrazione perde il posto. Nell'ordinamento italiano, anche nei limitati casi nei quali l'avvicinarsi dei governi e delle maggioranze legittima l'autorità politica a procedere a una rotazione degli incarichi, il dirigente sostituito perde l'incarico, ma non il posto, quanto meno se si tratta di un dirigente di ruolo (e dunque nella stragrande maggioranza dei casi). Quindi la convinzione che l'Italia abbia adottato una “variante italiana” dello *spoils system* è priva di fondamento scientifico.

## 2. La disciplina della dirigenza fino al 1998: un sistema schizofrenico

Altrettanto infondata è l'opinione che l'alta dirigenza italiana ed il suo ordinamento siano stati caratterizzati fino alle riforme degli anni Novanta dalla regola della inamovibilità negli incarichi. Così come non è vero, reciprocamente, che la rimovibilità dei dirigenti dall'incarico, sia stata introdotta in correlazione con l'adozione di sistemi maggioritari o di sistemi di democrazia di investitura (anche se qualche correlazione può essere rinvenuta fra i due fenomeni, soprattutto negli enti locali e nelle regioni).

Da gran tempo infatti – e dunque anche nei decenni nei quali sono stati in vigore sistemi elettorali proporzionali – valeva in Italia una disciplina della dirigenza fortemente differenziata: sostanziale inamovibilità nell'incarico (*job for life*) per una parte della dirigenza (tutti i ministeri con l'eccezione di Esteri, Interni, Difesa e, dal 1988, Presidenza del Consiglio), precarietà degli incarichi per l'altra parte, comprendente peraltro la larga maggioranza dei funzionari dello Stato di più alto grado: ambasciatori (*rectius*, capi degli uffici diplomatici e consolari), prefetti, capi delle grandi unità militari. Essi potevano e possono essere – cento anni fa, come oggi – sollevati dall'incarico e messi a disposizione dell'amministrazione, per decisione dell'autorità politica non soggetta ad obbligo di motivazione (deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del ministro competente). Un regime di *precarietà* nell'incarico caratterizzava dunque e caratterizza tutt'ora la maggior parte della dirigenza apicale dello Stato, in grande maggioranza concentrata nelle amministrazioni *régaliennes*. E' vero tuttavia che, nei periodi migliori della storia d'Italia, questo regime di precarietà è stato notevolmente temperato, in fatto, dal forte spirito di corpo e dalla coesione delle amministrazioni interessate (Esteri, Interno e Difesa) e delle relative burocrazie di *élite*: esse hanno di fatto scoraggiato (fino a renderlo – in alcuni periodi - quasi eccezionale) un uso troppo partigiano o clientelare del potere di nomina e revoca, riconosciuto all'autorità politica in misura formalmente illimitata.

All’opposto di quanto era stabilito per prefetti, ambasciatori, generali e ammiragli in comando, in tutte le altre amministrazioni vigeva viceversa – come si è già ricordato - il principio dell’*inamovibilità* nell’incarico. I loro dirigenti erano anch’essi di “nomina politica”, nel senso che anche per essi la preposizione nell’incarico nasceva da una decisione discrezionale della autorità politica. Anzi, essi potevano essere scelti liberamente anche tra estranei alla pubblica amministrazione e quindi tra persone che non avevano vinto un pubblico concorso a dirigente dello Stato, alla sola condizione che il posto in ruolo a cui venivano nominati fosse vacante. Ma, una volta nominati, non potevano essere rimossi o destinati ad altro incarico, se non con il loro consenso.

Vigeva dunque un sistema schizofrenico: da una parte, nei ministeri *régaliens*, una generale precarietà nell’incarico dirigenziale; dall’altra parte, negli altri ministeri, una inamovibilità dei dirigenti che si traduceva inevitabilmente in una loro sostanziale irresponsabilità rispetto ai risultati, alle *performance* conseguite o mancate. Questo regime schizofrenico ha caratterizzato la amministrazione statale italiana fino al 1998, con una sola attenuazione, introdotta dalla legge del 1988 sulla organizzazione del Governo, che da allora consente al Presidente del Consiglio di avvicendare i capi dei dipartimenti della Presidenza, a séguito della formazione di un nuovo Governo. E’ ipotizzabile che questo regime fosse l’epifenomeno di un rapporto di sostanziale in distinzione/confusione tra politica e amministrazione, fondato su una sorta di scambio politico: il potere politico otteneva dall’amministrazione una totale disponibilità ad assecondare le sue richieste, anche quando queste violavano platealmente il principio di imparzialità dell’amministrazione pubblica, pur formalmente affermato dalla Costituzione repubblicana; in cambio, i dirigenti, massimamente quelli dei ministeri non ‘*régaliens*’, ottenevano che non fosse messo in discussione quel regime di inamovibilità che li rendeva di fatto immuni da ogni responsabilità per i risultati della loro gestione, che li esentava dal dover rendere conto della loro attività di manager pubblici.

### **3. Le riforme amministrative degli anni Novanta e la distinzione tra politica e amministrazione**

Questo rapporto di complicità e confusione di ruoli tra autorità politica e dirigenza amministrativa costituì – a ben vedere – una delle concause di quella crisi dell'amministrazione pubblica italiana che il ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini descrisse, venticinque anni fa, invocando una radicale riforma. Pur da tutti (o quasi) osannato, tuttavia quel rapporto non diede l'avvio alla invocata grande riforma. Correavano gli anni Ottanta. Anni di stabilità politica. Di esplosione della spesa e del deficit pubblico. Di immobilismo riformatore. Anni nei quali una crescita impetuosa che aveva portato l'economia italiana fra le prime cinque del mondo rallentò fin quasi a fermarsi; e il paese si trovò d'un colpo risospinto ai margini dell'Europa, in una spirale verso un declino che alcuni ritenevano inarrestabile.

Ma poi vennero gli anni Novanta. Sull'orlo dell'abisso, il Paese seppe fermarsi e trovare in se stesso risorse sconosciute. Il risanamento della finanza pubblica e l'ammissione all'Unione monetaria europea rappresentò di quel decennio il risultato di maggiore rilevanza. Ma gli anni Novanta sono stati anche una stagione di riforme istituzionali e amministrative, di tentativi di ammodernare l'architettura e l'organizzazione dello Stato italiano: tentativi affannosi, spesso contraddittori, non sempre lucidi, ma comunque tenaci e reiterati. Segnati da successi e insuccessi. Alla fine scarsamente incisivi, quanto alla riforma della forma di governo e dei cosiddetti rami alti del sistema costituzionale. Ma certamente rilevanti (quale che ne sia il giudizio sul merito) per quanto concerne i cosiddetti rami bassi del sistema istituzionale (basterebbe citare il nuovo titolo V e l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle regioni) e la riforma del sistema amministrativo (*in primis* con le leggi n. 241 del 1990, n. 59 e n. 127 del 1997, con il d. lgs. n. 29 del 1993 e il d.lgs. n. 165 del 2001).

A spingere verso una serie di interventi riformatori radicali sull'amministrazione italiana concorrevano vari elementi. Innanzitutto la stessa grave condizione di inefficienza che il Rapporto Giannini aveva descritto. Una delle grandi leggi della scienza dell'amministrazione dimostra che è sempre più

facile ottenere i consensi necessari per riformare un'amministrazione totalmente disastrosa, che un'amministrazione caratterizzata da un livello di efficienza ancora accettabile.

Il secondo elemento che sollecitava radicali interventi di riforma era dato dai profondi mutamenti intervenuti nella missione delle amministrazioni pubbliche (*rectius*, delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche). Sono enormemente cresciuti i compiti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche: nuove prestazioni e nuovi servizi nel campo dei servizi alle persone, del territorio e dell'ambiente, dell'intervento e della regolazione dell'economia (un secolo fa, per esempio, esulavano totalmente dalla sfera delle competenze delle istituzioni pubbliche attività come la tutela dell'ambiente, lo smaltimento dei rifiuti, la lotta all'inquinamento dell'aria e dell'acqua, o alla congestione del traffico urbano). Ai nuovi compiti e ai nuovi servizi si è fatto fronte anche avviando processi di esternalizzazione, e dunque trasferendo funzioni e servizi dalla mano pubblica a soggetti privati o del terzo settore o al settore *non-profit*; ma l'amministrazione pubblica deve in tal caso attrezzarsi per svolgere funzioni diverse, ma non meno importanti di quelle della erogazione diretta di prestazioni e servizi, deve attrezzarsi per regolare e monitorare le attività e i servizi esternalizzati, e per garantire che siano rispettati i diritti costituzionali dei cittadini, a partire dall'universalità dell'accesso ai servizi.

Trasformazioni non meno importanti hanno investito la forma dello Stato intesa in senso lato. Poteri, competenze – anche, in parte, poteri sovrani – sono stati devoluti alle istituzioni europee, con una vera e propria cessione di sovranità (consentita dall'articolo 11 della Costituzione), altri sono stati trasferiti a livello locale, con la conseguente necessità delle amministrazioni statali di trasformare, anche in tal caso, la loro missione dalla erogazione diretta di servizi e prestazioni ai cittadini allo svolgimento di funzioni di coordinamento, monitoraggio, supporto e assistenza alle amministrazioni locali.

Ma non di meno incidono anche i mutamenti dello scenario socioeconomico globale: l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea rende impossibile eludere il vincolo di bilancio attraverso svalutazioni competitive o attraverso

l'espansione dell'indebitamento pubblico. Di conseguenza, le amministrazioni pubbliche sono chiamate, con risorse progressivamente decrescenti, a far fronte a domande crescenti di migliori servizi e prestazioni da parte di cittadini più esigenti. Sono costrette quindi a procedere ad una straordinaria razionalizzazione della loro organizzazione e del loro modo di funzionare. Si impone una sprofonda reingegnerizzazione dell'amministrazione pubblica per fornire servizi e prestazioni migliori per quantità e qualità con risorse decrescenti, riuscendo a contenere la spesa pubblica.

E ancora: la globalizzazione rende molto più serrata e ineludibile di quanto non fosse alcuni decenni fa la competizione tra i sistemi economici, tra i sistemi-paese. Uno dei più importanti fattori positivi o negativi, ai fini della competitività di un Paese, è rappresentato dalla qualità servizi che le pubbliche amministrazioni rendono al sistema, alle imprese come ai cittadini, dalla capacità dei sistemi di dotarsi delle infrastrutture necessarie alla crescita, dalla qualità dei sistemi di regolazione. Ma ciò richiede, come è evidente, sistemi istituzionali e amministrativi efficienti e moderni, dotati di adeguata capacità di regolazione e di controllo sul rispetto della regolazione, di gestione di prestazioni e servizi affidati alla mano pubblica, nonché di vigilanza, di controllo, di monitoraggio di quelli affidati alla mano privata ma che concorrono alla produzione di beni pubblici o di servizi pubblici. Se un sistema non è in grado di garantire tutto ciò, questo sistema declina, perde competitività. E' condannato a perdere posizioni nella competizione mondiale. Si arresta la sua crescita.

Vi è dunque, come mai è avvenuto in passato, la necessità di disporre di pubbliche amministrazioni moderne e performanti, abbandonando la convinzione, radicata nella cultura italiana, che una pubblica amministrazione si misuri esclusivamente dalla sua capacità di rispettare leggi e regolamenti, indipendentemente dalla qualità dei servizi che eroga ai cittadini.

Di qui ha preso le mosse il vasto complesso di riforme dell'amministrazione e dei "rami bassi" del sistema istituzionale che hanno scandito – come già si è detto - l'intero ultimo decennio del Novecento. Da un lato, esse miravano a semplificare le procedure, a ridurre gli adempimenti burocratici, a sostituire l'autocertificazione ai

certificati, a razionalizzare l'organizzazione complessiva del governo e del sistema amministrativo rifocalizzandolo intorno alle missioni fondamentali del sistema pubblico, ad applicare il principio di sussidiarietà come principio di razionalizzazione della distribuzione dei compiti tra le diverse articolazioni del sistema. Dall'altro le riforme miravano a ridefinire la cultura, le finalità e il modo di operare delle amministrazioni, dando la priorità alla qualità dei servizi e delle prestazioni e alla soddisfazione dei cittadini-utenti, anche mediante l'introduzione di tecniche di programmazione strategica, di misurazione e valutazione dei risultati, di valutazione della produttività e delle *performance* delle amministrazioni.

E' evidente che questo processo di riforma, inedito in Italia per complessità e dimensioni, non poteva non incidere anche sulla cultura, sulla disciplina, sulla organizzazione della dirigenza.

Per riorientare le amministrazioni verso i risultati e le performance e spingerle a misurarsi sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni occorre innanzitutto che la dirigenza sia selezionata alla luce di questo obiettivo, e quindi sulla base di criteri di competenza, capacità imprenditoriale, cultura dell'innovazione, attitudine *problem solving*; e occorre che la dirigenza sappia che dai risultati dipenderanno la sua carriera e la sua retribuzione.

Il punto di arrivo è dunque una dirigenza selezionata in base alle competenze, e poi premiata o punita, promossa o rimossa sulla base dei risultati, individuando indicatori di produttività o di *performance* il più possibile oggettivi, e organizzando meccanismi, procedure e organi di valutazione il più possibile indipendenti e affidabili. Il punto di partenza stava invece nella introduzione nel nostro sistema del principio della distinzione tra politica e amministrazione. La ridefinizione dei rapporti tra politica e amministrazione in termini di rigorosa distinzione di ruoli e di compiti, rappresentava a tal fine un passaggio cruciale: spetta alla politica definire le politiche pubbliche, ma spetta all'amministrazione realizzarle; l'amministrazione deve essere valutata sui risultati ottenuti nella realizzazione delle politiche, in termini di qualità e quantità dei servizi e delle prestazioni erogate al cittadino, non sulla sua disponibilità a piegarsi agli interessi e alle logiche "partigiane" del ceto politico.

Sistematicamente accolto nella legislazione italiana agli inizi degli anni Novanta, a partire dalla legge n. 142 del 1990, sul riassetto dell'amministrazione locale, il principio della distinzione tra politica e amministrazione trova in realtà un preciso fondamento nel nostro sistema costituzionale, ancorché ciò sia stato per decenni pressoché ignorato dalla legislazione ordinaria.

#### **4. I principi costituzionali: le pubbliche amministrazioni strumento per l'attuazione dei diritti costituzionali; il principio democratico; il principio di imparzialità e buon andamento**

Valgono in materia, infatti, tre principi costituzionali (o gruppi di principi costituzionali). Il loro combinato disposto costituisce il parametro della legittimità costituzionale della disciplina della dirigenza. Un parametro che rende – come si vedrà – incontestabile una conclusione: la radicale incostituzionalità tanto del sistema delle spoglie quanto di sistemi basati sull'immovibilità e irresponsabilità dei dirigenti.

Il primo principio costituzionale rilevante ai fini della disciplina della dirigenza pubblica è quello che connota teleologicamente la missione delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche (nel loro insieme: le istituzioni e le amministrazioni della Repubblica, nel senso ormai sancito dal nuovo art. 114 della Costituzione) come strumenti per la garanzia e per l'attuazione dei diritti fondamentali dei cittadini.

E' infatti *ictu oculi* evidente che la realizzazione dei diritti fondamentali dei cittadini riconosciuti dagli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione e dalla sua intera parte prima richiede idonei comportamenti e azioni delle pubbliche amministrazioni. Per garantire a tutti il diritto all'istruzione occorre una buona scuola pubblica. Per

garantire a tutti il diritto alla salute occorre un efficiente sistema sanitario. Per garantire ai cittadini il diritto alla sicurezza occorre efficaci apparati di prevenzione e repressione dei reati.

Più l'amministrazione è moderna e efficiente, cioè offre servizi e prestazioni di elevato livello qualitativo e quantitativo, in relazione alle risorse disponibili, più risponde all'obiettivo di assicurare una soddisfacente tutela dei diritti dei cittadini, meglio risponde all'obbligo di concorrere ad attuare il programma costituzionale. Dunque l'amministrazione e le istituzioni sono al servizio dei cittadini e sono gli strumenti per garantire e soddisfare i loro diritti. Quindi non sono al servizio di esigenze clientelari del ceto politico.

Il secondo principio è il principio democratico (art. 1 e ss. della Costituzione). La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione: la esercita in forma diretta (referendum, iniziativa popolare delle leggi, petizioni), ma, per lo più in forma indiretta, utilizzando gli strumenti della democrazia rappresentativa. Il popolo sceglie chi lo rappresenta e, scegliendo chi lo rappresenta, approva un programma politico; chi è eletto – ai vari livelli istituzionali – ha il diritto e il dovere di attuare quel programma politico, di mantenere, se se ci riesce, le promesse e gli impegni presi con gli elettori; e, per farlo, si avvale dell'amministrazione, alla quale deve potere, quanto meno, indicare obiettivi, politiche da realizzare, risultati da conseguire.

Come l'amministrazione deve operare per tutelare e realizzare i diritti dei cittadini e gli interessi generali, così la legittimazione a stabilire come in concreto questo debba essere fatto è attribuita, in un sistema democratico, all'autorità politica espressa dal voto dei cittadini, che definisce le politiche pubbliche, alloca le risorse, indica gli obiettivi da raggiungere.

Il terzo è il principio di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). La pubblica amministrazione deve bensì lealmente attuare le direttive dell'autorità politica, deve realizzarne le strategie, ma nel farlo non può parteggiare per questo o per quello, né partecipare alla competizione politica, né introdurre discriminazioni tra i cittadini, perchè è e resta strumento per realizzare i loro diritti,

che sono diritti di tutti. Nell'organizzare e gestire servizi pubblici, non può privilegiare né discriminare nessun cittadino in relazione alle sue opinioni politiche, religiose o culturali.

Le pubbliche amministrazioni e i loro dirigenti e dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.), non di una parte, ancorché si tratti della parte che ha vinto le elezioni e che dunque rappresenta la maggioranza degli italiani.

## **5. L'applicazione (e l'armonizzazione) dei tre principi costituzionali nella riforma del 1998**

Come si compongono tra loro, come si armonizzano i tre principi costituzionali ora menzionati?

E' intuitivo che il modello dello *spoil system* contrasta sicuramente con il terzo principio (l'imparzialità dell'amministrazione), ma non garantisce il rispetto neppure del primo: i dirigenti potrebbero infatti essere selezionati in base a logiche partitico-fiduciarie, non sulla base delle loro capacità manageriali.

Si è visto tuttavia che di *spoil system* in Italia non si può parlare: negli Stati Uniti, che, quando cambia il governo, la nuova amministrazione è legittimata a licenziare alcune migliaia di dirigenti; in Italia invece non va a casa nessuno; tutti i dirigenti restano nei ruoli delle amministrazioni dello Stato e continuano a percepire lo stipendio; al massimo cambiano di incarico.

Ma è per l'appunto della preposizione (e della conferma) negli incarichi che dunque, in Italia, si deve discutere, valutandone la disciplina alla luce dei principi costituzionali. Metà della nostra alta dirigenza statale, cinquant'anni fa come oggi,

aveva ed ha un incarico “precario”: in qualunque momento l’autorità politica può sollevare dall’incarico un prefetto, un ambasciatore, un generale di corpo d’armata o di divisione, e rimuoverlo dalla direzione della prefettura, dell’ambasciata o dell’unità militare, destinarlo ad altro incarico o anche metterlo a disposizione. La precarietà nell’incarico mette il dirigente alla mercè dell’autorità politica. Come lo *spoils system* in senso proprio, soddisfa al secondo dei tre principi costituzionali, non agli altri due: rischia di mettere in discussione l’imparzialità dell’amministrazione, e non attiva una responsabilità del dirigente per i risultati, per la qualità dei servizi e delle prestazioni. La facoltà dell’autorità politica di revocare l’incarico in qualsiasi momento e senza obbligo di motivazione può essere utilizzata per sostituire i dirigenti incapaci, ma anche, all’opposto, per far prevalere logiche di lottizzazione e di spartizione degli incarichi tra i partiti della maggioranza.

E’ vero che, nella storia dell’amministrazione italiana, l’elevata qualità professionale e il forte spirito di corpo delle burocrazie interessate, ha di fatto per lo più indotto i Governi a fare un uso moderato dei poteri loro attribuiti, evitando che le tre amministrazioni in questione (Interni, Esteri e Difesa) fossero dominate da meccanismi di brutale lottizzazione partitica. Ma ciò è stato pagato al prezzo di un’accentuata autoreferenzialità delle amministrazioni stesse, e del prevalere di meccanismi burocratici, gerontocratici e di cooptazione.

Prima della riforma del 1998, l’altra metà della nostra dirigenza beneficiava, viceversa, di un regime di sostanziale inamovibilità nell’incarico. I dirigenti generali dei ministeri erano tutti scelti discrezionalmente dall’autorità politica; se un posto di dirigente risultava vacante, il Governo poteva liberamente scegliere il nuovo dirigente anche tra estranei all’amministrazione, anche tra chi non aveva mai vinto un concorso pubblico. Ma una volta nominato, il dirigente poteva conservare l’incarico a vita: condizione ideale per garantire l’imparzialità nei confronti delle pressioni della politica; ma condizione nient’affatto idonea ad incentivare il dirigente a dimostrare la capacità di assicurare servizi di buona qualità ai cittadini, di tutelare i loro diritti; e nient’affatto idonea a garantire della sua lealtà nell’attuazione dei programmi e delle strategie fissate dall’autorità politica. Così si rispettava il terzo principio costituzionale, ma non i primi due.

Le riforme degli anni Novanta hanno cercato di affrontare il problema. Ci sono riuscite solo in parte. Non hanno sostanzialmente riformato le carriere speciali, prefettizia, diplomatica e militare, ancora rette dal regime della precarietà negli incarichi (e da una persistente influenza di tradizionali modelli gerarchici e gerontocratici). Per il resto della dirigenza (dello Stato e degli enti locali) hanno bensì introdotto regole nuove ispirate ai principi della distinzione dei ruoli tra politica e amministrazione, della autonomia e responsabilità dei dirigenti sul piano dei risultati, della temporaneità degli incarichi, della contrattualizzazione della dirigenza, della valutazione delle performance. Ma l'attuazione delle nuove regole ha incontrato difficoltà, ostacoli, resistenze. Taluni dei quali originati, anche, dalla inadeguata formulazione delle norme.

In base alle nuove regole (principalmente introdotte con il d. lgs. n. 80 del 1998), la preposizione agli incarichi venne bensì mantenuta nella responsabilità dell'autorità politica (limitatamente ai dirigenti generali o equiparati), ma le si impose di scegliere tra i vincitori di concorso (salvo limitate eccezioni), e di adottare criteri di competenza e capacità (ancorché nella pratica frequentemente disattesi); la scelta di estranei all'amministrazione, non selezionati mediante un pubblico concorso, fu rigorosamente circoscritta da limiti numerici (5%) e consentita solo per incarichi temporanei. All' autorità politica fu riservata la competenza a fissare gli obiettivi, e a determinare i risultati da conseguire; ai dirigenti la competenza a darvi attuazione, con piena autonomia gestionale. Alla fine del periodo contrattuale si stabilì che, alla fine del periodo contrattuale, fossero valutati i risultati ottenuti, adottando per questa verifica criteri e meccanismi per quanto possibile oggettivi. In caso di risultati positivi si riconobbe al dirigente il diritto alla conferma nell'incarico, o alla preposizione con il suo consenso ad altro incarico equivalente o più impegnativo. In caso di risultati negativi, si stabilì che al dirigente dovesse essere conferito un incarico di minor rilievo, o addirittura che, nei casi più gravi, si potesse disporre il suo collocamento a disposizione, e persino il licenziamento.

Vi era in queste scelte una evidente, quasi ovvia consequenzialità. E' possibile pretendere un forte riorientamento del *modus operandi* delle amministrazioni verso i risultati, la produttività, la qualità dei servizi resi ai cittadini, solo se i dirigenti di

ciascuna struttura sanno che la loro carriera e anche una parte della loro retribuzione dipendono dai risultati ottenuti, non dalla tessera di partito o dalla disponibilità a farsi carico delle istanze clientelari della maggioranza del momento; e se la valutazione dei risultati ottenuti è affidata a criteri e indicatori oggettivi e ad arbitri imparziali. Solo se la dirigenza è, insieme, leale all'autorità politica, e cioè attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, ma anche imparziale, e dunque al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, ed infine efficiente, cioè capace di promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, che sono poi i concreti strumenti di tutela dei diritti dei cittadini. E se è certa di essere, poi, valutata col metro dei risultati conseguiti, non della fedeltà al potente di turno e della disponibilità ad assecondarne ogni capriccio.

## **6. L'attuazione della riforma del 1998: difficoltà, ostacoli, resistenze**

Si può dire che, dopo la riforma del 1998, la dirigenza pubblica italiana è retta da un ordinamento rispettoso dei principi costituzionali sopra ricordati? Abbiamo ora, nel suo insieme, una dirigenza pubblica responsabile, autonoma, leale all'autorità politica, imparziale, competente ed efficiente, moderna e innovativa? Funziona, nell'attuale sistema amministrativo italiano, il modello ora sommariamente descritto? Qua e là si incontrano amministrazioni che l'hanno correttamente applicato. Ma restano al livello di *best practices*, di isolati casi di eccellenza. Nei successivi capitoli di questo *paper* se ne analizzano le ragioni e se ne indicano analiticamente i rimedi. In questo capitolo introduttivo ci limitiamo a pochi cenni.

Il primo insuccesso la riforma lo registrò già alla fine degli anni novanta, ancora nella sua fase genetica: risultò politicamente impossibile estendere la nuova

disciplina della dirigenza alle amministrazioni ‘*régaliennes*’. Vi fu, su questo punto, una resistenza insormontabile. Giocò a questo proposito il fatto che prefetti e ambasciatori sono bensì dirigenti di importanti amministrazioni ma anche rappresentanti del Governo con responsabilità e compiti assai contigui a quelli della politica; e contarono anche – come già si è notato – la autorevolezza, la professionalità e il forte spirito di corpo delle relative burocrazie, che di per sé bastavano per imporre alle autorità politiche un uso moderato dei poteri formalmente ad esse riconosciuti.

Ma, anche a prescindere dalle amministrazioni *régaliennes*, la riforma è stata applicata poco e male. Non mancano un certo numero di *best practices*. Ma per lo più l’autorità politica si è rivelata poco interessata se non incapace di tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica, di definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere; e, per converso, assai restia ad abbandonare le vecchie pratiche di ingerenza diretta nella gestione dell’amministrazione e di impiego clientelare degli apparati pubblici. Conseguentemente, assai di rado sono stati definiti obiettivi precisi e quantificati, assistiti da idonei indicatori di performance; altrettanto di rado sono stati attivati meccanismi adeguati di valutazione e verifica dei risultati, della produttività delle strutture amministrative, e del rendimento dei dirigenti.

La verità è che la riforma del 1998 non fece i conti fino in fondo con i residui del passato: con la persistenza, nel ceto politico e nel ceto burocratico, della vecchia cultura dello scambio politico, della collusione tra esigenze clientelari e di sotto-governo (la *party politics* nel senso deterioro della parola); con il rifiuto della responsabilità, della cultura della valutazione e della meritocrazia da parte delle dirigenze amministrative.

Ma pesò anche la convinzione del ceto politico di potere - sfumati nel tempo (e nel sopravvenire dei termini di prescrizione dei reati) gli effetti di Tangentopoli – recuperare una centralità della politica che di nuovo sconfinava in una sorta di pretesa di onnipotenza di un ceto politico che si vorrebbe *legibus solutus*. E pesò,

parimenti, la singolare interpretazione *bipartisan* che in Italia è stata data della trasformazione delle forme di governo statali, regionali e locali in direzione di quella che si usa chiamare democrazia maggioritaria, o democrazia di mandato; una democrazia maggioritaria per lo più intesa come legittimazione della maggioranza *pro tempore* ad impadronirsi delle istituzioni e piegarle alla tutela dei propri interessi di parte (o addirittura dei propri interessi privati). Non è così nelle grandi e storiche democrazie anglosassoni, dove il sistema maggioritario dà bensì a chi vince le elezioni gli strumenti per governare per l'intera legislatura, ma nel rispetto delle regole, nel rispetto della distinzione tra ciò che è legittimamente appannaggio della maggioranza di governo e ciò che invece esula dai suoi poteri (perché i sistemi costituzionali moderni sono basati sul principio della divisione dei poteri; perché ogni potere deve incontrare dei limiti, altrimenti rischia di degenerare in dittatura). In Italia, invece, si è venuta affermando diffusamente un'idea della democrazia maggioritaria secondo cui chi vince è, sia pure *pro tempore*, il padrone delle istituzioni e della amministrazione, quindi anche dei suoi dirigenti.

E' espressione di questa cultura la forte opposizione che ancora incontrano fra gli amministratori comunali le disposizioni di legge che danno attuazione al principio della distinzione tra politica e amministrazione, come le disposizioni che sottraggono a sindaci e assessori la competenza a rilasciare concessioni e autorizzazioni amministrative. Per quale ragione – si domandano – il sindaco non deve rilasciare personalmente le licenze edilizie? Non pochi amministratori locali rifiutano di riconoscere che si tratta solo di una conseguenza del principio della distinzione tra politica e amministrazione che ha preciso fondamento nella Costituzione e che giova nello stesso tempo alla credibilità della politica e alla efficacia dell'amministrazione. Molti lo ritengono soltanto una indebita limitazione del mandato che hanno ricevuto dagli elettori: una invenzione antidemocratica di ingegneri delle istituzioni.

Ma è, parimenti, espressione della stessa cultura la crescita abnorme degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, degli amministratori regionali e locali. La istituzione degli uffici di diretta collaborazione è diretta conseguenza del riconoscimento del principio della distinzione tra politica e amministrazione. È infatti opportuno che, nell'esercizio delle sue funzioni proprie - nell'elaborazione

delle strategie e delle politiche pubbliche e nella attività di valutazione dei risultati - l'autorità politica (sindaco, presidente di regione, ministro) sia coadiuvata da strutture che ne condividano valori e obiettivi. Ma questo naturalmente presuppone, da una parte, che le amministrazioni, e la dirigenza amministrativa, siano effettivamente autonome e responsabili nella gestione delle attività amministrative di loro competenza, dall'altra, che gli uffici di diretta collaborazione siano dimensionati in modo da evitare la tentazione di operare come un doppio dell'amministrazione, una sorta di amministrazione parallela. Abbiamo invece assistito, in pochi anni, a una crescita esponenziale del numero degli addetti agli uffici di diretta amministrazione, a un evidente impoverimento della loro qualificazione tecnica e professionale e a una crescente confusione tra il loro ruolo e quello delle amministrazioni di *line*.

Ancor più ha pesato, peraltro, la mancata “manutenzione” della riforma della dirigenza varata nel 1998. La fase della manutenzione è cruciale in ogni riforma. Essa implica una intelligente e coerente opera di implementazione delle innovazioni introdotte dalla riforma, che ha successo solo se è governata da una forte e determinata regia centrale (dimensione *top down*) e se è alimentata dalla mobilitazione di un largo numero di innovatori capaci di inventare e sperimentare soluzioni applicative innovative (dimensione *bottom up*); contemporaneamente, essa implica una attenta analisi dei problemi e delle criticità, emergenti nel corso della implementazione della riforma, e una rapida correzione degli elementi del disegno di riforma che si siano rivelati carenti, inefficaci o sbagliati.

Ai fini che qui interessano, molto rilevante appare la carenza di questa attività di manutenzione per quanto concerne i controlli sulle amministrazioni (d. lgs. n. 286 del 1999) e la valutazione dei dirigenti.

La ancora diffusa carenza di procedure e strumenti affidabili di valutazione non è per nulla riconducibile alla adozione dello strumento contrattuale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro. La contrattualizzazione al contrario poteva e doveva essere lo strumento col quale si potevano introdurre nel lavoro pubblico le prassi e le garanzie del diritto privato, e dunque principi ed esperienze capaci di rendere meno autoritari i rapporti tra le amministrazioni pubbliche ed i loro

dirigenti. Ma le potenzialità di questa innovazione sono state travolte dalla legge n. 145 del 2002 che, ledendo il principio della stabilità e affidabilità dei contratti, ha introdotto, sia pure temporaneamente – *una tantum* – un radicale *spoils system*. Essa ha infatti soppresso la disposizione che garantiva ai dirigenti pubblici un periodo minimo di permanenza nell’incarico dirigenziale loro attribuito; e ha azzerato i contratti in essere in modo da consentire al nuovo governo di sostituire *ad nutum* i dirigenti in carica. E ciò, nonostante la riforma del 1998 avesse introdotto ben tre correttivi al precedente regime di inamovibilità dei dirigenti: il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali; la già accennata istituzione di uffici di diretta collaborazione ai quali potevano essere preposti o applicati dirigenti e altri addetti sulla base di un rapporto fiduciario (*intuitu personae*); e, infine, la facoltà di ogni nuovo governo, nei primi tre mesi dal suo insediamento, di sostituire i dirigenti apicali di ciascuna amministrazione (segretari generali, capi dipartimento), dunque quelli che stanno nel punto di snodo tra politica e amministrazione (sul modello già sperimentato alla Presidenza del Consiglio a partire dalla legge n. 400 del 1988). Azzeramento dei contratti in corso, eliminazione della durata minima degli incarichi: si tratta, a ben vedere, di due disposizioni chiave, coerentemente volte a porre i dirigenti alla mercè delle scelte dell’autorità politica, da un lato rendendo precaria la validità del contratto, ma dunque anche la durata dell’incarico, dall’altra consentendo alla autorità politica di tenere costantemente “sotto schiaffo” il dirigente, mediante l’attribuzione di incarichi di cortissima durata.

## **7. Le sentenze n. 103 e 104 della Corte costituzionale, la ripresa del processo riformatore e i suoi presupposti politico-culturali**

Sia pure con quattro anni di ritardo, sulla questione è tuttavia intervenuta ora la Corte costituzionale. Che ha ribadito con forza la coerenza dell’impianto della

riforma del 1998 con i principi costituzionali, l'irrinunciabilità della distinzione fra politica e amministrazione, e, per converso, l'incostituzionalità delle disposizioni della legge n. 145 del 2002 or ora ricordate. Con ciò la Corte ha sbarrato la strada alle tentazioni di *spoils system*, diffuse su entrambi i versanti dello schieramento politico.

Proprio di qui si può ripartire per riannodare la trama di una riforma della dirigenza coerente con il progetto di ammodernamento della amministrazione italiana. Come? Nei capitoli che seguono sono contenute proposte precise e indicazioni dettagliate. Qui accenniamo soltanto ad alcune premesse concernenti lo “scenario politico-culturale”.

Occorre innanzitutto contrastare l'interpretazione plebiscitaria e assolutistica della democrazia maggioritaria che è largamente diffusa, se non prevalente, in Italia. Affermare quello che, con linguaggio giornalistico, è stato definito un “bipolarismo mite”. Chi vince ha diritto a disporre degli strumenti necessari per attuare il programma approvato dalla maggioranza degli elettori, non ha il diritto di occupare l'amministrazione come fosse il bottino del vincitore. Deve accettare e rispettare in concreto il principio costituzionale della imparzialità della amministrazione e la connessa distinzione tra politica e amministrazione.

Occorre, in secondo luogo, un Governo che sappia promuovere, con forte determinazione, la diffusione della cultura del merito, della qualità, dei risultati, della valutazione nelle pubbliche amministrazioni. Può anche servire, a tal fine, l'attivazione di disposizioni drastiche a carattere temporaneo, sul modello delle regolazioni asimmetriche con finalità pro-competitive, necessarie per agevolare l'entrata sui mercati di *newcomers*: per esempio, stabilire che i dirigenti giunti al termine del loro mandato contrattuale abbiano diritto alla conferma nell'incarico fino a che non siano effettivamente stati previsti, in quella amministrazione, obiettivi strategici definiti e indicatori precisi di performance, e fino a che non siano stati attivati strumenti di valutazione delle performance e dei risultati conseguiti, validati come affidabili da un organismo indipendente; e, per converso, riservare una quota significativa della retribuzione dei dirigenti alla retribuzione di risultato, e stabilire che tale quota resti congelata fino alla attivazione dei predetti

meccanismi di valutazione, idonei ad accertare che i risultati siano stati effettivamente raggiunti.

Innovazioni che servirebbero tuttavia a poco se non inserite in un complessivo disegno di rilancio del processo di ammodernamento dell'amministrazione italiana che punti fortemente sull'autonomia delle singole amministrazioni e dei loro dirigenti, e sulla valutazione delle loro performance – come fece la *National Performance Review* di Clinton e Gore.

Occorre innanzitutto consentire alle amministrazioni di gestire in piena autonomia le risorse loro assegnate in bilancio, senza interferenze e senza inopportune rigidità, possibilmente con un bilancio articolato in un numero limitato di missioni e programmi. Nell'ambito di ciascun budget di programma, l'amministrazione deve potersi muovere liberamente, ma col vincolo di non ridurre, anzi di migliorare la quantità e qualità dei servizi erogati. La possibilità di destinare a premi e incentivi una quota significativa dei risparmi eventualmente realizzati nella gestione di queste risorse incentiverebbe le amministrazioni a comportamenti virtuosi.

Alle amministrazioni dovrebbero essere inoltre garantite ragionevoli condizioni di certezza sull'ammontare delle risorse finanziarie ad esse attribuite e di programmabilità e flessibilità nell'allocazione e nell'impiego delle medesime, abrogando il cosiddetto decreto "taglia-spese" e rivedendo opportunamente le procedure di bilancio. Alle amministrazioni dovrebbe essere anche riconosciuta una effettiva autonomia (e responsabilità) per la gestione delle risorse umane, organizzative e finanziarie, secondo la ispirazione originaria della legge n. 94 del 1997, a partire dalla possibilità di compensare fra loro spese per il personale e spese per l'acquisto di beni e servizi. La legge finanziaria, o un apposito provvedimento collegato, dovrebbe definire obiettivi di incremento di produttività per le singole amministrazioni, quantificabili mediante precisi indicatori di qualità e di quantità dei servizi e delle prestazioni erogate, e parametrando le risorse al raggiungimento di questi obiettivi, così come si tenta oggi di fare in Francia, sia pure ancora in termini poco più che sperimentali.

Anche sotto questo profilo, appare dunque evidente che l’attivazione di meccanismi attendibili di valutazione della produttività delle amministrazioni rappresenta comunque una delle priorità strategiche. Occorre dunque avviare, anche potenziando gli strumenti di cooperazione e *benchmarking* già attivati in sede europea, l’elaborazione di indicatori quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi; istituire nuovi organismi di valutazione o strumenti di monitoraggio e validazione degli organismi esistenti; sperimentare metodi di incentivazione dei miglioramenti di produttività; introdurre strumenti affidabili di verifica della soddisfazione dei cittadini e delle imprese, utenti dei servizi e delle prestazioni amministrative. In tal senso, potrebbe essere opportunamente finalizzata la stessa attività del Comitato tecnico istituito dal Dpr 286 del 1999. Andrebbero anche potenziate le carte dei servizi, o, meglio, sostituite con contratti di servizio, da configurare come contratti a favore degli utenti, i quali siano dunque legittimati a pretenderne l’applicazione

Va anche valutata l’opportunità di apportare una parziale ma significativa correzione all’impianto della riforma dei controlli del 1999: essa configurava correttamente il controllo di gestione come attività propria dell’amministrazione (*di line*), e attribuiva all’autorità politica le attività di programmazione strategica, valutazione dei risultati e delle performance e valutazione dei dirigenti (funzioni di *staff*, svolte da organi di diretta collaborazione). Ma se è incontestabile la responsabilità della politica per la programmazione strategica (e dunque anche per la indicazione degli obiettivi e dei risultati da raggiungere), la valutazione dei risultati e delle performance dovrebbe configurarsi sempre più come un’attività indipendente e imparziale, dunque affidabile per tutti. Sul modello del *General Accounting Office* americano, al suo vertice potrebbe essere preposta una personalità indipendente, scelta di comune intesa fra governo e opposizione (nominata dai Presidenti delle Camere, se questi ultimi fossero eletti a maggioranza qualificata, o comunque tornassero a configurarsi come organi di garanzia; altrimenti nominata dal Governo, con il parere favorevole a maggioranza qualificata dei due terzi espresso dalle commissioni Affari costituzionali delle due Camere o da un apposito comitato bicamerale per il parere sulle nomine). Sempre ad imitazione del modello americano, questo organismo dovrebbe essere dotato di adeguati servizi ispettivi, al servizio del Parlamento e della sua funzione di controllo, ma anche della

Presidenza del Consiglio (e della sua funzione di direzione e coordinamento dell'intera attività del Governo). Sono da valutare anche le forme di partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti a queste attività di valutazione e di controllo o di interlocuzione con gli organismi ad esse preposti. Quest'ultima esigenza suggerisce di valutare anche l'ipotesi di attribuire al Cnel il compito di esprimere l'organismo predetto. Il Cnel rappresenta infatti, nell'epoca del bipolarismo "selvaggio", una delle poche istituzioni ancora aperta ad un dialogo *bipartisan*, e comprende al suo interno rappresentanti delle parti sociali e delle organizzazioni dei consumatori, dunque dei principali utenti dei servizi pubblici.

Infine. Le resistenze politico-partitiche e burocratiche potranno essere più agevolmente superate se si riuscirà a far leva sulla cooperazione europea per imporre un vincolo esterno al processo di modernizzazione del nostro sistema amministrativo.

Con l'Agenda di Lisbona (e con il progetto di Trattato costituzionale al momento "congelato"), la qualità dei servizi amministrativi e la qualità dei sistemi di regolazione hanno assunto specifica rilevanza come fattori della competitività dell'Europa; non sono più estranei al perimetro della costruzione europea, come questioni di esclusiva competenza e sovranità nazionale.

Nella XIII legislatura, l'Italia aveva assunto il ruolo di motore della cooperazione europea in questo settore, promuovendo l'elaborazione di indicatori europei di qualità dei servizi e delle prestazioni amministrative, attivando strumenti di *benchmarking*, avviando una riflessione sulla definizione di standard europei di qualità e di risultato dell'azione amministrativa, innescando i primi strumenti di cooperazione per la qualità delle regolazioni nazionali ed europea. Nell'ultima fase di quella legislatura, i nostri governi avevano fortemente sottolineato la necessità di innescare processi virtuosi di convergenza tra gli Stati membri verso alti livelli di qualità dei sistemi di regolazione e dei sistemi amministrativi, per evitare distorsioni alla concorrenza nel mercato interno, ma soprattutto per migliorare la competitività europea nell'economia globale.

Negli ultimi anni, l’iniziativa italiana sembra essersi spenta. Ma altri Paesi hanno raccolto il testimone. Occorre ora riproporre una sorta di *Maastricht delle amministrazioni e dei servizi pubblici*.

Da un lato, il vincolo esterno (europeo) può essere infatti un formidabile strumento di riqualificazione dell’amministrazione italiana, così come lo fu, negli anni novanta, per il risanamento della finanza pubblica. Dall’altro, la competitività dell’Europa nel suo insieme dipende, anche, dalla qualità dei servizi e delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche europee. Infine, un impegno forte e concreto delle istituzioni europee per promuovere il (e costringere al) miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche può molto contribuire a costruire la cittadinanza europea, a ricreare più larghe basi di consenso per la costruzione europea.

## II

### **Managerialità della dirigenza. Trasparenza nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane**

#### **1. Il dirigente *manager***

La previsione attualmente contenuta nell'art. 5 del d. lgs. n. 165 del 2001 dispone che gli organi gestionali, quindi i dirigenti, assumano le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro. Poteri privati, dunque, che si affiancano a quelli pubblici che il dirigente esercita sotto forma di competenze quando adotta atti amministrativi.

Questa giustapposizione di strumenti giuridici (pubblici e privati) fotografa molto bene i due ruoli che oggi il dirigente interpreta nell'amministrazione: quello dell'organo che assume provvedimenti nell'esercizio di poteri pubblici e quella del *manager* che gestisce il personale e organizza parte degli uffici con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Sulla effettiva capacità di tenere distinti questi ruoli si gioca oggi la possibilità che il dirigente possa realmente rappresentare all'interno dell'amministrazione un fattore dinamico di trasformazione. Se egli percepisce la qualità diversa del suo contributo al funzionamento dell'amministrazione nel momento in cui interpreta il ruolo di *manager*, può effettivamente portare all'interno degli uffici pubblici uno spirito nuovo rispetto a quello tipico del modello burocratico tradizionale.

Perché questo possa effettivamente realizzarsi un ruolo molto importante è da riconoscersi proprio alla diversa qualità del potere che come *manager* il dirigente impiega nella gestione dell'organizzazione e del personale. La sua natura privata

segnala il fatto che all'interno dell'amministrazione, che è e resta pubblica, esiste uno spazio nel quale l'ordinamento non predetermina il modello astratto della decisione, ma si limita a fissare dei confini nell'ambito dei quali la volontà del *manager* pubblico può esprimersi liberamente, in autonomia privata, con l'unico limite costituito dai diritti dei lavoratori, compreso quello alla buona fede e alla correttezza del datore di lavoro.

Tutto questo evidentemente comporta un investimento sulle capacità individuali di chi è chiamato a riempire con le proprie scelte uno spazio lasciato libero dall'ordinamento. In ciò risiede il senso della managerialità, che qualifica per l'appunto il ricorso ad individui, alle capacità gestionali dei quali si affida il funzionamento di parte di una organizzazione.

La decisione autonoma che il dirigente spende nell'esercizio dei propri poteri privati di organizzazione e gestione del personale diviene il luogo nel quale è possibile "fare la differenza", mettere in campo doti gestionali, segnare una trasformazione nello stile dirigenziale rispetto a quanto è stato fatto fino a quel momento, imprimere alla gestione un diverso andamento.

L'esperienza dell'attuazione del modello configurato dal legislatore attraverso il conferimento di poteri privati alla dirigenza dimostra però ancora uno scarso impiego del potere di microorganizzazione e qualche incertezza residua sulla natura degli atti di gestione del personale.

Alcune precisazioni da parte della legge potrebbero, quindi, non essere inopportune.

### ***1.1. Uno spazio organizzativo minimo garantito***

L'esercizio di poteri e capacità private di organizzazione degli uffici da parte dei dirigenti presuppone che le fonti pubbliche di organizzazione lascino un effettivo spazio operativo alle determinazioni della dirigenza in materia. In questo

senso si esprime l'art. 2 del d. lgs. n. 165 del 2001, che contempla fra i criteri a cui ispirare l'esercizio del potere "pubblico" di organizzazione (regolamenti, decreti ministeriali, statuti regionali, locali, regolamenti delle autonomie territoriali, ecc...) quello dell' "ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'art. 5, comma 2".

Nella prassi tuttavia il limite degli "adeguati margini" è spesso interpretato in maniera restrittiva.

Nonostante la legge preveda anche più concretamente, nel medesimo art. 2, che le amministrazioni debbano limitarsi a predefinire unicamente le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, individuando solo quelli di maggiore rilevanza, non è infrequente che con i regolamenti e con le fonti pubbliche di organizzazione si arrivi ad identificare tutti o la gran parte degli uffici che compongono ciascuna struttura.

Per evitare il perpetuarsi di queste prassi, nell'intento non tanto di modificare quanto già stabilito dalla legge, ma di renderne effettiva l'attuazione, si potrebbe allora prevedere uno spazio minimo garantito per i poteri organizzativi della dirigenza.

In questa prospettiva sarebbe sufficiente prevedere una piccola integrazione all'attuale disciplina introducendo nella previsione dell'art. 5 una disposizione dove si indichi che agli organi di gestione sono comunque riservate le decisioni inerenti la distribuzione dei compiti e l'articolazione degli uffici che compongono la struttura diretta. Questo garantirebbe uno spazio organizzativo minimo garantito anche in termini positivi, e con maggiore determinazione di quanto faccia attualmente il criterio degli "adeguati margini".

### ***1.2. La natura degli atti di gestione del personale***

L'affidamento alla dirigenza di poteri e capacità private anche nella gestione del personale non ha mancato di sollevare problemi applicativi e dubbi sul modo di adottare e formalizzare i relativi atti.

Nella prassi spesso la dirigenza, soprattutto locale, continua a configurare gli atti di gestione delle risorse umane nella forma provvedimentale.

Nonostante il fatto che la giurisprudenza di questi anni abbia definitivamente messo in luce come non si tratti di atti amministrativi e il tipo di decisione in essi contenuta non rientri nel campo della discrezionalità, non c'è dubbio che la forma nella quale si presentano e il frequente impiego delle regole procedurali nella loro adozione non depongano a favore della certezza della loro natura giuridica e continuino ad ingenerare confusione in chi li adotta e in chi ne riceve gli effetti.

In questa prospettiva occorre valutare l'opportunità di ribadire anche legislativamente la loro natura privata, magari precisando nel testo dello stesso art. 5, come agli atti datoriali non si applichi la disciplina sul procedimento amministrativo.

### ***1.3. Il collegamento fra poteri privati e valutazione***

L'effettivo impiego dei poteri e delle capacità private richiede anche da parte della dirigenza l'acquisizione di consapevolezza della centralità di simili strumenti per il raggiungimento dei risultati. In questo senso sarebbe opportuno prevedere espressamente (in sede legislativa o contrattuale) che la valutazione debba tenere conto anche degli effetti del loro impiego nella direzione delle strutture assegnate.

#### ***1.4. La specificità della managerialità pubblica***

L'obiettivo di un maggiore investimento anche normativo sulla managerialità dirigenziale richiede chiarezza su un punto fondamentale, quello della sua specificità rispetto al modello manageriale privato.

Perché l'operazione non si risolva nell'ennesimo tentativo di inserire acriticamente modelli tipici del privato nel pubblico, con l'idea che ai primi corrisponda automaticamente una maggiore efficienza, occorre investire sull'elaborazione anche culturale di un modello autonomo di managerialità pubblica.

A questo fine diviene fondamentale la formazione che, seguendo lo schema di quanto già previsto per l'alta dirigenza del settore sanitario, potrebbe divenire obbligatoria e periodica con riferimento alle tematiche relative alla gestione pubblica di qualità.

Si tratta evidentemente di nuovo tipo di formazione che, facendo tesoro anche di quanto avviene in altre esperienze, come quella francese, dia corpo progressivamente ad una dirigenza in grado di affrontare l'innovazione quale trasformazione complessiva del modo di amministrare e di vivere la propria professionalità all'interno del settore pubblico, promuovendo, al tempo stesso, la percezione e la valorizzazione della specialità di un approccio all'efficienza che, pur garantendo risultati economici, non trascuri i valori tipici del pubblico.

#### *Scheda di sintesi*

<p>- Prevedere che agli organi di gestione sono comunque riservate le decisioni inerenti la distribuzione dei compiti e l'articolazione degli uffici che compongono la struttura diretta.</p>
---

- Ribadire la natura di diritto privato degli atti di gestione del personale e di microorganizzazione adottati dai dirigenti.
  
- Prevedere che la valutazione delle *performance* dirigenziali debba tenere conto anche degli effetti dell'impiego dei poteri privati di organizzazione e gestione del personale.
  
- Prevedere l'attribuzione a ciascun dirigente della quota di risorse dell'amministrazione corrispondente all'ambito delle competenze e degli obiettivi assegnati, così da realizzare anche la sua piena responsabilizzazione nell'esercizio dei poteri di gestione.

## **2. Trasparenza nell'organizzazione amministrativa e nella gestione del personale**

### ***2.1. Trasparenza e funzionamento dell'amministrazione***

Il sistema pubblico in generale risente ancora di una scarsa trasparenza. Un buon livello di quest'ultima non si limita a realizzare unicamente un diritto della collettività, ma aumenta anche la responsabilizzazione delle amministrazioni rispetto al modo in cui si effettuano le scelte e rispetto ai risultati che esse producono. Prevedere adempimenti di trasparenza anche nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane sembra allora utile anche a garantire maggiori livelli di responsabilità e tensione verso l'efficienza e l'efficacia.

## ***2.2. L'oggetto della trasparenza***

I dati e le informazioni da rendere oggetto di trasparenza devono riguardare in primo luogo le risorse che l'amministrazione impiega nella propria azione, con riferimento, in particolare, alle risorse umane.

In questo senso dovranno essere rese conoscibili le spese sostenute dall'amministrazione per il proprio personale, dando contezza anche del modo in cui l'amministrazione governa tale risorsa, compresi i meccanismi attraverso i quali viene distribuita la quota di retribuzione legata alla produttività e i risultati della loro applicazione.

Questo assicurerebbe alla gestione che i dirigenti fanno della risorsa umana una maggiore visibilità e conseguentemente una maggiore responsabilizzazione di questi ultimi. Nel caso di istituti come quello dell'incentivazione della produttività, ad esempio, non è escluso che ciò arrivi a favorire un suo impiego meno formalistico, diminuendo i casi in cui tutti sono valutati al massimo grado o, comunque, tutti ottengono la medesima valutazione.

Per quanto concerne direttamente la dirigenza occorre investire in maniera consistente sulla trasparenza al fine di garantire, anche in termini di "immagine", che l'amministrazione si avvalga effettivamente delle migliori professionalità, individuando obiettivi di concreto miglioramento della funzionalità amministrativa e retribuendo il loro raggiungimento in maniera adeguata, ma non sproporzionata.

Una esigenza di questo genere appare sempre più pressante soprattutto di fronte ai dubbi, spesso sovradimensionati, sulla qualità del personale che opera nelle amministrazioni.

In questa prospettiva dovranno essere resi trasparenti, oltre al *curriculum* del dirigente prescelto per dirigere ciascuna struttura, i dati relativi al contenuto dell'incarico ad esso affidato, ai risultati attesi, alla retribuzione, alla parte di essa

legata al risultato. Una adeguata visibilità dovrà essere assicurata, al termine dell'incarico, anche ai risultati effettivamente raggiunti.

Operativamente si potrebbe pensare di ampliare quanto già previsto dall'art. 1, comma 593, della legge finanziaria per il 2007 a proposito della retribuzione dei dirigenti incaricati ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001, introducendo la medesima previsione anche per il resto della dirigenza e ampliando il novero dei dati da rendere trasparenti nel senso prima visto.

Il mezzo che attualmente appare più economico, flessibile e raggiungibile dalla generalità dei cittadini è quello dei siti *web* istituzionali delle amministrazioni. In essi potrebbe essere previsto l'inserimento dei dati sopra citati.

*Scheda di sintesi*

- Prevedere che siano resi trasparenti, oltre al *curriculum* del dirigente prescelto per dirigere ciascuna struttura, i dati relativi al contenuto dell'incarico ad esso affidato, ai risultati attesi, alla retribuzione, alla parte di essa legata al risultato.
- Assicurare una adeguata visibilità anche ai risultati effettivamente raggiunti da ciascun dirigente.

### III

## **Autonomia budgetaria dei dirigenti e riforma del bilancio**

### **1. Il dato normativo di settore**

La dirigenza amministrativa, articolata in due fasce, dispone in via esclusiva della competenza ad adottare “tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno” nonché della competenza relativa alla “gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo” (art 4, comma 2 del d. lgs. n. 165 del 2001). La disposizione è poi specificata con distinto riguardo ai dirigenti di uffici dirigenziali generali ed ai restanti altri dirigenti: i primi “esercitano i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici” (art 16, comma 1, lett. *d*), del d. lgs. n. 165 del 2001); i secondi “esercitano i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate” (art 17, comma 1, lett. *b*), del d. lgs. n. 165 del 2001) e provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri uffici” (art 17, comma 1, lett. *e*), del d. lgs. n. 165 del 2001). In definitiva, è ai dirigenti che compete in via esclusiva l’impiego delle risorse, e ciò richiede la preventiva assegnazione di queste a ciascuno di essi in modo che conosca i limiti a cui commisurare la propria gestione.

Sono i dirigenti di uffici dirigenziali generali ad attribuire agli altri dirigenti “le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali”, nel mentre “definiscono gli obiettivi” che essi devono perseguire (art 16, comma 1, lett. *b*), del d. lgs. n. 165 del 2001). A loro volta, agli organi di governo spetta “la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l’azione amministrativa e per la gestione” (art 4, comma 1, lett. *b*), del d. lgs. n. 165 del 2001) nonché “la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare

alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale” (art 4, comma 1, lett. *c*), del d. lgs. n. 165 del 2001): competenze che sono poi esercitate dai singoli ministri ai quali spetta definire gli indirizzi ed assegnare le risorse “periodicamente, e comunque ogni anno entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio” (art 14, comma 1, lett. *a*), e *b*), del d. lgs. n. 165 del 2001).

Fin qui il dato normativo ricavabile dalla specifica disciplina della dirigenza, che, per quanto riferita alla amministrazione statale, fornisce i principi a cui le altre amministrazioni devono adeguare il loro ordinamento (art 27 del d. lgs. n. 165 del 2001<sup>1</sup>) e che, inoltre, non è comunque esaustiva, perché va poi integrata con alcuni aspetti della disciplina contabile. In particolare, le modalità di ripartizione delle risorse finanziarie vengono a dipendere anche dalla struttura che è data al bilancio e dal principio del doppio bilancio che si è affermato nell’ultimo decennio dello scorso anno; così come il sistema di determinazione degli obiettivi da perseguire e di assegnazione dei mezzi, non soltanto finanziari, si connette alla problematica della contabilità analitica e della costruzione con questa dei *budget* dei centri di responsabilità.

## **2. L’impatto con la struttura del bilancio**

La struttura dei bilanci pubblici è l’insieme delle partizioni mediante le quali viene disaggregata la rappresentazione delle entrate e spese. Queste partizioni sono costruite applicando criteri di classificazione idonei a distinguere un tipo di entrata o di spesa dall’altro. I criteri di classificazione sono molteplici, per cui si ha, nel complesso, un conto scalare nel quale ciascuna partizione si articola, a sua volta, in ulteriori sottopartizioni interne, e così di seguito, quanti sono i criteri di classificazione utilizzati. In definitiva, la struttura del bilancio è il modo con cui si realizza il grado di specializzazione e mediante il quale si giunge a costruire l’unità elementare del bilancio, che è oggetto di approvazione da parte dell’organo

---

<sup>1</sup> Peraltro, questa norma va ora letta (e, presumibilmente, rivista) alla luce dei principi del nuovo testo del Titolo V della Costituzione, introdotto dalla l. cost. n. 3 del 2001 (v. *infra* cap. XI).

competente a deliberare il bilancio. Infatti, quanto più numerosi sono i criteri di classificazione utilizzati, tanto più numerosi sono i livelli di partizione delle entrate e spese, tanto maggiore è il grado di specializzazione e tanto più analitica è l'unità elementare del bilancio.

Tra i criteri di classificazione utilizzati dai bilanci preventivi di tutti gli enti pubblici vi è quello organizzativo con cui le entrate e le spese sono riferite ai singoli organi interessati. Analogamente a quanto avviene nel caso dell'assegnazione di risorse finanziarie effettuata dal ministro a favore dei dirigenti di uffici dirigenziali generali e di quella effettuata da questi a favore degli altri dirigenti, alla classificazione organizzativa delle poste di bilancio è possibile conferire significati differenti, nel senso che con essa è possibile fare riferimento all'organo competente a realizzare la specifica entrata o spesa e quindi a porre in essere tutti gli atti a ciò necessari; oppure è possibile riferirsi all'organo la cui attività produce la specifica entrata o la cui attività utilizza i fattori produttivi acquistati mediante la specifica spesa.

Si tratta di due modi radicalmente diversi di intendere la classificazione organizzativa: infatti, mediante il riferimento all'organo che procura la specifica entrata con la sua attività o che utilizza i fattori produttivi acquistati con la spesa, la classificazione organizzativa svolge una funzione di tipo allocativo; viceversa, mediante il riferimento all'organo preposto ad adottare gli atti di gestione della specifica entrata o spesa, la stessa classificazione svolge la funzione di attribuire la competenza in ordine allo svolgimento dell'*iter* contabile, rispettivamente, di entrata e di spesa. Si tratta, inoltre, di due modi di intendere il medesimo criterio classificatorio tra loro incompatibili, nel senso che non possono essere utilizzati entrambi per costruire la struttura del bilancio, dal momento che questo è un conto scalare e richiede quindi che ciascun livello di classificazione consenta di specificare quello superiore senza intersecarlo trasversalmente.

Un esempio può servire a chiarire la questione. Molto spesso competente a contrarre e ad estinguere obbligazioni passive per l'acquisto di beni e servizi è lo stesso organo che poi utilizza i medesimi per svolgere la proprio attività, ma ciò non avviene sempre, e principalmente non è generalizzabile l'ipotesi che ciò avvenga

sempre: vi può essere, ad esempio, un organo competente ad assumere il personale, a stipulare eventuali contratti di lavoro a termine ed a pagare gli stipendi ed altri organi che invece utilizzano tale personale. Se si vuole avere dal bilancio la rappresentazione della spesa destinata al funzionamento di ciascun organo bisogna ricorrere ad una classificazione organizzativa riferita a chi utilizza il personale (allocazione delle risorse); viceversa, se si intende attribuire ai vari organi la competenza ad impegnare il bilancio ed a disporre i pagamenti, è necessario utilizzare una classificazione riferita a chi è preposto ad adottare questi atti (attribuzione di competenze). Risulta da ciò evidente che l’allocazione delle risorse e l’attribuzione di competenze non possono costituire due diversi livelli di classificazione organizzativa, ma sono due diversi modi di intendere tale classificazione.

Tra le due funzioni che possono essere svolte dalla classificazione organizzativa delle spese, il bilancio sembrerebbe deputato ad attribuire la competenza a spendere, piuttosto che ad allocare le risorse. Infatti i suoi stanziamenti costituiscono limite all’adozione degli atti di spesa, per cui una classificazione organizzativa del genere consente al dirigente di conoscere per quali spese e per quali importi complessivi massimi può esercitare la propria competenza ad adottare atti di spesa. Inoltre, a seguito della introduzione negli enti pubblici delle metodologie di contabilità analitica, dovrebbe venir meno l’esigenza di una ripartizione, in termini allocati, delle risorse finanziarie, poiché, mediante i *budget*, a ciascun dirigente sono assegnati direttamente i fattori produttivi ed è definito il loro valore, e ciò riguarda anche quei fattori produttivi da acquistare attraverso l’attività di spesa (si veda *infra*). Infine, bisogna tener conto che il bilancio deve considerare tutte le spese (principio della universalità), mentre l’esigenza di una ripartizione in termini allocativi delle risorse finanziarie non sussiste per quelle spese (presenti in consistente misura nei bilanci dello Stato e delle Regioni) che non riguardano l’acquisto di fattori produttivi, bensì la concessione di finanziamenti e di trasferimenti finanziari ad altri soggetti (si veda *infra*).

Ciò nonostante, la soluzione più seguita, addirittura adottata per lo Stato e per gli enti pubblici non economici statali, è orientata proprio nel senso di conferire al bilancio la funzione di allocare le risorse tra gli uffici dirigenziali di livello apicale. Più precisamente, l'idea di fondo è che generalmente l'organo competente ad adottare gli atti di spesa è anche quello che utilizza i beni e servizi acquistati con i medesimi, cosicché mediante la classificazione organizzativa sarebbe possibile cogliere entrambi i fenomeni: corollario di ciò è che tendenzialmente, e salvo non sia stabilito diversamente, chi utilizza i beni e servizi è anche competente ad acquistarli e ad adottare i relativi atti di spesa. In realtà, non sempre e non necessariamente questa coincidenza tra i due organi ricorre, tanto è vero che sia la disciplina del bilancio dello Stato sia quella degli enti pubblici non economici nazionali prendono in considerazione l'ipotesi che manchi questa coincidenza e prevedono che, in tal caso, con apposito provvedimento emanato dal ministro competente di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, è attribuita la competenza a spendere ad ufficio diverso da quello presso il quale le risorse sono state allocate dal bilancio (art. 4 del d. lgs. n. 279 del 1997, ma per gli enti pubblici non economici nazionali si veda l'art. 24, c. 2, del d.p.r. n. 97 del 2003).

La conclusione da trarre è che, a livello dell'amministrazione statale e di quella degli enti pubblici non economici nazionali, non sembra esservi spazio per l'atto del ministro (o comunque degli organi di governo) che entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio (o comunque dalla approvazione del bilancio) dovrebbe disporre l'assegnazione delle risorse finanziarie alla dirigenza apicale (art. 14, comma 1, del d. lgs. n. 165 del 2001). Infatti, nel caso in cui vi sia coincidenza tra allocazione delle risorse ad attribuzione della competenza a spendere, questa assegnazione dovrebbe essere effettuata direttamente dal bilancio. Viceversa, nel caso in cui manchi tale coincidenza, l'allocazione delle risorse dovrebbe essere effettuata dal bilancio e, in conseguenza di ciò, con effetti vincolanti per la gestione, mentre l'attribuzione del potere di spendere, che di per sé non può non avere effetti vincolanti per la gestione, dovrebbe essere effettuata da un atto successivo al bilancio, che non può però essere quello previsto dall'art 14 del d. lgs. n. 165 del 2001, in quanto da adottare d'intesa con il ministro dell'Economia e delle finanze:

tutto ciò con l'esito di introdurre rigidità alla gestione, facendo discendere dalla articolazione organizzativa un duplice vincolo nell'impiego delle risorse.

### **3.- L'impatto con il principio del doppio bilancio**

Generalmente la funzione di limite ed indirizzo svolta dal bilancio insiste su un dualismo, una contrapposizione tra organi distinti, e cioè tra quello preposto appunto ad esercitare tale funzione mediante il bilancio e quello che ne è invece il destinatario.

Nel modello classico, mutuato dalla esperienza statale, il bilancio interviene nel rapporto intercorrente tra Parlamento ed esecutivo, tanto da presentarsi come atto che, dopo la mozione di fiducia, fornisce il più rilevante termine di riferimento alla responsabilità politica del Governo. Del resto, il fatto che questa responsabilità, ai sensi dell'art. 95, comma 2, della Costituzione, sia anche individuale spiega perché nel bilancio dello Stato le spese sono suddivise in tanti stati di previsione quanti sono i ministeri e perché analoga suddivisione manca invece nei bilanci degli altri enti, dove appunto questa responsabilità è soltanto collegiale.

Comunque sia, nel modello classico il bilancio interviene nella dialettica dei rapporti tra organi diversi, entrambi comunque politici: e ciò si spiega agevolmente in considerazione della pervasività della responsabilità ministeriale, che, in tale modello, attrae a sé tutte le competenze destinate ad essere limitate ed indirizzate dal bilancio.

Questo modello diventa inadeguato a seguito della c.d. separazione tra politica ed amministrazione, realizzata dal d. lgs. n. 29 del 1993, e poi trasfusa nel d. lgs. n. 165 del 2001. Il nuovo scenario è caratterizzato dalla distinzione tra le funzioni di indirizzo politico, mediante le quali gli organi di governo si limitano a definire gli obiettivi ed i programmi da attuare, e quelle gestionali, che sono riservate alla

dirigenza amministrativa. In questo nuovo scenario, il rapporto tra il Parlamento e l'esecutivo, coperto dal tradizionale modello di bilancio, risulta affiancato dal rapporto tra organi di governo e dirigenza amministrativa, che abbisogna anch'esso di uno strumento analogo al bilancio.

In parallelo a questa vicenda è stata presa consapevolezza che il grado di specializzazione del bilancio non è di per sé sufficiente ad assicurare al Parlamento (e agli organi assembleari degli altri enti pubblici) un effettivo ruolo di indirizzo politico: una eccessiva specializzazione rischia infatti di compromettere questa funzione, alla stessa stregua di come, nel campo della informazione, un eccesso di informazioni finisce sovente per fornire minori, e non maggiori conoscenze. E' semmai il tipo di specializzazione che può garantire una effettiva attività di indirizzo, nella misura in cui la struttura del bilancio sia tale che le sue decisioni si incentrino, oltre che sugli equilibri finanziari complessivi, su profili significativi in termini di risultati ed obiettivi da perseguire.

Il convergere di questi due fattori ha portato ad introdurre, a partire dalla seconda metà degli anni 90', il così detto doppio bilancio: si è trattato di una trasformazione che ha riguardato la gran parte della contabilità pubblica.

Il principio del doppio bilancio consiste nello sdoppiamento dell'originario bilancio in due distinti atti: l'uno approvato dal Parlamento o dagli organi assembleari degli altri enti pubblici (bilancio politico, decisionale o per l'approvazione), l'altro (bilancio amministrativo, gestionale o per la gestione) adottato dal ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni interessate, oppure dagli organi di governo degli altri enti pubblici, e portato eventualmente a conoscenza degli organi assembleari; il primo destinato ad insistere sul rapporto tra gli organi politici, il secondo concepito invece come strumento per regolare il rapporto tra gli organi di governo e la dirigenza amministrativa.

Il bilancio politico presenta un minor grado di specializzazione ed è stato ristrutturato con l'intento di rendere più significative le sue partizioni e, conseguentemente, le unità elementari sottoposte all'approvazione dell'organo assembleare. Queste, a livello di Stato, di enti pubblici non economici statali e di regioni, assumono la denominazione di unità previsionali di base (UPB), mentre, a livello di enti locali, quella di risorse (per le entrate) e di interventi (per le spese). Il bilancio amministrativo, che a livello di enti locali assume la denominazione di "Piano esecutivo di gestione" (PEG), scompone ulteriormente il bilancio politico, fino alle più analitiche unità elementari per le quali è stata mantenuta la denominazione di capitolo, già utilizzata per designare la partizione di base del precedente e tradizionale bilancio unitario.

Questa scomposizione del bilancio in due distinti atti, che svolgono entrambi la funzione di limite (per le spese) e di indirizzo (sia per le entrate che per le spese) nei confronti però di differenti destinatari, e che si trovano in un rapporto di scomposizione a cascata dell'uno (quello politico) da parte dell'altro (quello amministrativo), intende sottrarre al voto degli organi assembleari i dettagli politicamente meno significativi e maggiormente tecnici del programma complessivo dell'attività finanziaria dell'ente. Questa scomposizione vuole, inoltre, fornire agli organi di governo lo strumento per limitare ed indirizzare l'attività gestionale della dirigenza amministrativa e consente una maggiore elasticità all'azione dell'amministrazione, dal momento che le variazioni all'interno del bilancio amministrativo sono adottate direttamente dagli organi di governo, mentre, in via di principio, le variazioni al bilancio politico devono essere sottoposte al voto dell'organo assembleare.

Il principio del doppio bilancio (cioè, del bilancio politico e del bilancio amministrativo) è previsto soltanto per il bilancio annuale e non riguarda, invece, quello pluriennale. Ciò è comprensibile allorché il bilancio pluriennale non svolge una funzione autorizzatoria rispetto alla gestione: addirittura in queste ipotesi è talvolta prevista una struttura del bilancio pluriennale più aggregata, e con un minor grado di specializzazione, rispetto allo stesso bilancio politico annuale. E', invece, meno comprensibile la mancanza di un bilancio pluriennale anche amministrativo allorché, come è previsto per gli enti locali, esso presenta carattere autorizzatorio,

nel senso che l'assunzione di impegni a carico degli esercizi successivi deve avvenire in conformità alle sue previsioni: in casi del genere, è necessario disporre anche per gli esercizi successivi di un termine di riferimento analogo a quello fornito dal bilancio annuale, per cui l'ente è comunque costretto ad apprestare una proiezione pluriennale del bilancio amministrativo, tanto è vero che molti enti locali conferiscono un contenuto anche pluriennale al loro PEG.

La questione che più interessa la dirigenza riguarda il problema di quale dei due bilanci deve essere strutturato in base alla classificazione organizzativa.

Relativamente allo Stato ed agli enti pubblici non economici statali, la scelta è stata molto chiara, perché la classificazione organizzativa costituisce uno dei criteri, anzi quello da applicare prioritariamente, nella costruzione del bilancio politico. Soluzione questa che suscita invero molte perplessità: infatti, il bilancio politico riguarda i rapporti tra Parlamento e Governo, tra organo assembleare ed organi di governo, ed in ordine a tali rapporti riveste scarso rilievo l'allocazione delle risorse finanziarie tra gli uffici dirigenziali di livello apicale ovvero la ripartizione tra tali uffici della competenza a spendere, poiché si tratta di profilo relativo ai rapporti tra organi di governo e dirigenza amministrativa.

Relativamente alle regioni, la disciplina statale dei loro bilanci lascia completamente aperta la questione, perché, la classificazione organizzativa non è indicata tra i criteri che devono essere comunque utilizzati per costruire il bilancio politico o quello amministrativo. Ciò spiega la soluzione, seguita da alcune regioni, di spostare la classificazione organizzativa della spesa a livello di bilancio amministrativo e di intenderla come attribuzione del potere di spesa e non come allocazione di risorse finanziarie.

Infine, presso gli enti locali ricorre una situazione assolutamente particolare. L'art. 165 del t.u. sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d. lgs. n. 267 del 2000, stabilisce che la classificazione organizzativa concorre a formare la struttura del bilancio politico e, nello schema di bilancio definito dallo Stato, sono indicate le varie ripartizioni amministrative che devono comparire in bilancio. Il fatto è che gli enti locali dispongono di autonomia organizzativa, per cui non è detto che il loro

assetto organizzativo corrisponda a quello delineato dallo schema di bilancio: ciò ha costretto molti enti ad intendere la classificazione organizzativa dello schema di bilancio come classificazione funzionale di secondo livello e ad inserire nel bilancio amministrativo (cioè il PEG) la vera e propria classificazione amministrativa della spesa.

La necessità di qualcosa di analogo al PEG ricorre poi, in via generale, anche relativamente ai rapporti tra i livelli di dirigenza. In questo caso, siccome sono i dirigenti generali ad assegnare le risorse finanziarie ai dirigenti di livello inferiore, il bilancio, proprio perché adottato comunque da organi politici, non è utilizzabile per disporre le assegnazioni né in termini allocativi né in termini di competenza a spendere, per cui è necessario un apposito atto di assegnazione del dirigente generale.

#### **4. L'impatto con la contabilità analitica**

Per poter cogliere il significato economico di una gestione (sia essa da svolgere che già svolta) è necessario considerare i ricavi (cioè le risorse prodotte dalla attività) ed i costi (cioè il valore monetario dei fattori produttivi impiegati) della medesima, invece che le entrate e le spese. Ricavi-costi e entrate-spesse sono due modi radicalmente diversi di rappresentare ed interpretare i medesimi fatti gestionali. La contabilità analitica considera, appunto, i ricavi ed i costi e, oltre ad imputarli alle varie voci del piano dei conti, li riferisce alle varie strutture che compongono l'ente oppure alle diverse missioni, funzioni o prodotti della sua attività. Nel primo caso ricorre una articolazione di tipo organizzativo che può essere anche a più livelli, nel senso che le strutture di livello inferiore dispongono di una loro contabilità analitica, la quale però costituisce partizione di quella della struttura sovraordinata, che, a sua volta, esprime la somma (o meglio il consolidamento) delle contabilità analitiche delle strutture sottostanti. Nel secondo caso (quello della contabilità analitica per missioni, funzioni o prodotti) ricorre, invece, una articolazione di tipo funzionale. Logicamente, per le problematiche

relative alla dirigenza a venire in rilievo è l'articolazione organizzativa, che si suole denominare per centri di responsabilità.

Oltre ai rapporti verticali (di sovra/sottordinazione), possono ricorrere, tra i centri di responsabilità, anche rapporti orizzontali. Ciò avviene allorché un centro di responsabilità utilizza l'attività di altro centro: si può fare l'esempio delle strutture che provvedono all'acquisto di fattori produttivi che sono poi utilizzati da altre strutture. In questo caso la soluzione di imputare i relativi costi soltanto al centro servito è senz'altro praticabile se tali costi dipendono esclusivamente dal modo in cui esso svolge la sua attività e dalle decisioni che gli competono al riguardo; questa soluzione è invece inadeguata ad evidenziare le rispettive *performance* gestionali quando il costo di acquisizione dei fattori produttivi dipende dalle scelte del centro servente mentre la decisione sul modo di utilizzare tali fattori rimane al centro servito. In ipotesi del genere, qualora si intenda evidenziare le rispettive *performance* dei due centri di responsabilità, è necessario immaginare che tra i medesimi intercorra una sorta di rapporto di scambio, per cui il centro servente dovrebbe contabilizzare il costo effettivo di acquisto e, sul versante dei ricavi, il costo pattuito con il centro servito e questo dovrebbe contabilizzare tra i costi quanto contabilizzato tra i ricavi dal centro servente.

I rapporti orizzontali che possono intercorrere tra i centri di responsabilità evidenziano la profonda differenza della contabilità analitica rispetto a quella finanziaria. Mentre in questa la classificazione organizzativa è una disarticolazione delle entrate e spese complessive, cosicché queste sono la somma di quelle imputate alle varie strutture, nella contabilità analitica, invece, i costi possono duplicarsi, così come possono ricorrere ricavi figurativi, per cui il totale dei costi e ricavi imputati dalla contabilità analitica all'insieme dei centri di responsabilità può essere ben maggiore di quelli risultanti dalla contabilità economica generale.

Vi è poi un ulteriore motivo di disallineamento della contabilità analitica da quella economica generale, che conferma l'impossibilità di concepire tra la prima e la seconda un rapporto di mera specificazione e che riguarda i trasferimenti

finanziari: si tratta di risorse conferite dall'ente ad altri soggetti pubblici o privati per sostenere la loro attività. Il conferimento di queste risorse è certamente un costo per la contabilità economica generale, ma avrebbe poco senso rilevarlo in contabilità analitica per imputarlo ai centri di responsabilità preposti a curare il conferimento di tali risorse. L'attività svolta al riguardo da questi centri non è poi diversa da quella necessaria per l'emanazione di un qualsiasi atto amministrativo.

Il fenomeno dei trasferimenti finanziari è particolarmente consistente a livello di Stato e di regioni (enti che destinano una consistente parte delle loro risorse proprio per realizzare interventi di questo tipo), cosicché presso tali enti la contabilità analitica è destinata ad avere un ambito di applicazione circoscritto, proprio per la circostanza che essi forniscono servizi prevalentemente burocratici, relativi al conferimento di risorse.

Lo strumento della contabilità analitica è utilizzato sia a preventivo che a consuntivo. Quella a preventivo consiste nella assegnazione a ciascun centro di responsabilità di un *budget*, cioè di una sorta di bilancio privo di effetti autorizzatori, mediante il quale viene a questo fissato ciò che deve fare ed il valore monetario delle risorse umane e strumentali con cui farlo. La contabilità analitica a consuntivo serve invece a valutare quanto è stato fatto ed il grado di efficienza dimostrato nel farlo. I *budget*, oltre ad indicare le grandezze economiche affidate alla gestione del centro di responsabilità, contengono anche la definizione degli obiettivi e dei risultati che il medesimo deve perseguire: definizione che dovrebbe essere espressa in termini di grandezze quantificate fisicamente e di ripartizione nel tempo delle medesime. Ciò rende chiaro che i *budget* non sono soltanto contabilità analitica a preventivo e che i controlli a posteriori ed in corso di gestione comportano la verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati al centro di responsabilità, oltre che il rispetto dei valori di contabilità analitica preventivati.

Il metodo *budgetario* è ormai strumento adottato, sostanzialmente nei termini fin qui detti, da tutti gli enti pubblici, seppure in forme e con modalità diverse. I riferimenti normativi sono, innanzitutto, quelle disposizioni del d. lgs. n. 29 del 1993, , poi trasfuse nel d. lgs. n. 165 del 2001, che sono alla base della contabilità analitica sia a preventivo che a consuntivo. Relativamente alla prima, è attribuita agli organi di governo la funzione di individuare le risorse, non soltanto finanziarie,

ma anche umane, materiali ed economiche “da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale”, nonché la competenza a definire gli “obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l’azione amministrativa e per la gestione” (art. 4 del d. lgs. n. 165 del 2001).

Relativamente alla seconda, cioè alla contabilità analitica *a consuntivo*, è stabilito che “i dirigenti preposti ad uffici dirigenziali di livello generale adottano misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l’analisi dei costi e dei rendimenti dell’attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative” (art. 18 del d. lgs. n. 165 del 2001).

A queste disposizioni ha poi fatto seguito la disciplina degli specifici strumenti contabili messi a disposizione dei vari tipi di enti: per gli enti locali, il d. lgs. n. 77 del 1995, poi trasfuso nel t.u. n. 267 del 2000; per lo Stato il d. lgs. n. 279 del 1997, nonché le circolari emanate annualmente dal ministero dell’Economia e delle finanze sul “Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo”; per le regioni, il d. lgs. n. 76 del 2000; per gli enti pubblici non economici statali, il d.p.r. n. 97 del 2003. Le soluzioni delineate da queste discipline sono abbastanza differenti tra loro, così come è anche diversificata la terminologia usata: il termine *budget* lo si ritrova nel d.p.r. n. 97 del 2003, e nelle circolari annuali; nel t.u. n. 267 del 2000 si parla di “Piano esecutivo di gestione” (art. 169), che è qualcosa di più del *budget*, perché contiene anche il bilancio amministrativo; mentre nel d. lgs. n. 279 del 1997 si parla genericamente di contabilità analitica (art. 10) ed ancor più generiche sono le disposizioni del d. lgs. n. 76 del 2000, che, proprio per lasciare spazio in materia alla legislazione regionale, si limitano a parafrasare le disposizioni del d. lgs. n. 165 del 2001 (art. 4, commi 9 e 10). Nel complesso, pur con le diversità di queste discipline e del modo in cui sono state attuate dai vari enti, le problematiche di fondo, con le quali ciascun ente si è dovuto confrontare e si sta confrontando, sono sostanzialmente analoghe.

## 5. La centralità dei *budget*

Nel quadro della tempistica degli atti che regolano i rapporti tra la dirigenza e gli organi di governo, l'attribuzione dei *budget* è senz'altro regolata dall'art 14 del t.u sul lavoro alle dipendenze delle PA che prevede l'adozione, periodica “e comunque ogni anni entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio” di un apposito atto del ministro competente “anche sulla base delle proposte dei dirigenti”. Che si tratti dell'attribuzione dei *budget*, nonostante non si faccia ad essi alcun riferimento esplicito, è reso chiaro dal procedimento, che vedendo la partecipazione degli stessi dirigenti è compatibile con la caratteristica dei *budget* di essere oggetto di contrattazione, ma principalmente è reso chiaro dal contenuto di tali atti, che devono, appunto, determinare gli obiettivi gestionali assegnati a ciascun dirigente ed assegnare le risorse “umane, materiali ed economico-finanziarie”.

A fronte di ciò, bisogna notare che i *budget* servono a programmare l'impiego dei fattori produttivi (personale, locali e, più in generale, mezzi strumentali), i quali sono in parte già nella disponibilità dell'ente, ma per la restante parte non sono disponibili: relativamente ai primi, è mediante il *budget* che viene decisa (o confermata) la loro assegnazione alle varie strutture organizzative; relativamente ai secondi, vanno, invece, acquistati e per farlo è necessario porre in essere una attività finanziaria che, in quanto tale, è attuativa del bilancio. Tutto ciò comporta due importanti ordini di conseguenze.

In primo luogo, i *budget* e le grandezze economiche che essi esprimono sono in rapporto con quelle finanziarie definite dal bilancio. Rapporto che richiede l'unitarietà del processo decisionale di adozione dei due tipi di atti, il quale, proprio in conseguenza di ciò, subisce significative trasformazioni. In esso, infatti, vanno considerate sia le grandezze economiche che quelle finanziarie: le prime forniscono le variabili su cui incentrare le scelte, nel senso che i risultati da conseguire mediante l'attività (il cui apprezzamento non può generalmente avvenire in termini monetari) vanno commisurati ai costi necessari per conseguirli (o meglio ai costi netti, quali risultano dalla differenza tra i costi complessivi e gli eventuali ricavi derivanti dal conseguimento di tali risultati); le seconde (quelle finanziarie)

forniscono, invece, il quadro delle compatibilità da rispettare, nel senso che rappresentano una sorta di limite esterno di cui tener conto per garantire fattibilità alle scelte da prendere. Ciò implica che i *budget*, sebbene definitivamente adottati soltanto successivamente all'approvazione dei bilanci, devono essere comunque costruiti contestualmente alla formazione del bilancio.

Ed infatti, a livello statale, le istruzioni per la formazione del bilancio considerano, a partire dal 2001, sia le previsioni finanziarie che quelle economiche, in modo che l'amministrazione decida i due profili congiuntamente; logicamente, soltanto le previsioni finanziarie sono poi sottoposte all'approvazione del Parlamento e costituiscono, nei termini che si è detto, un vincolo per la gestione.

La seconda conseguenza che discende dalla necessità di acquistare parte dei fattori produttivi riguarda l'assetto organizzativo ed il disallineamento strutturale tra contabilità analitica e contabilità finanziaria. Infatti, lo specifico centro di responsabilità è la struttura destinata ad utilizzare i fattori produttivi ad essa assegnati, ma non è detto che abbia anche la competenza ad acquistare beni e servizi dall'esterno o, pur avendola, non è detto che questa si riferisca a tutti i fattori produttivi di cui ha bisogno. In altri termini, a fronte dell'assetto organizzativo rilevante per la contabilità analitica e per i *budget*, vi è il parallelo assetto organizzativo preposto alla gestione del bilancio, cioè gli organi competenti a contrarre rapporti obbligatori, ad assumere gli impegni di spesa e ad emettere i mandati di pagamento (ma lo stesso vale sul versante delle entrate).

Inoltre, anche nel caso in cui la struttura destinata ad utilizzare i fattori produttivi abbia essa stessa la competenza ad acquistarli, si è in presenza della assegnazione di due tipi di risorse, che possono presentare anche un valore monetario notevolmente differenziato, come è reso evidente nell'ipotesi in cui si tratti di acquistare beni suscettibili di fruizione pluriennale, e come tali da sottoporre ad ammortamento. Ciò significa che vi è spazio per (ed anzi è necessaria) una distinta assegnazione di risorse finanziarie che resti esterna ai *budget*: una assegnazione che deve però servire ad attribuire la competenza a spendere e non ad allocare le risorse, perché queste, in maniera omnicomprensiva (e cioè anche quelle finanziarie ma non soltanto esse), sono allocate dai *budget*. Assegnazione di risorse

finanziarie che, quanto meno nei riguardi dei dirigenti apicali, dovrebbe essere assicurata dalla classificazione organizzativa del bilancio e, per consentire una maggiore elasticità alla gestione, dovrebbe essere effettuata dal bilancio “amministrativo” piuttosto che da quello “politico”.

*Scheda di sintesi*

- Spostare la classificazione organizzativa dal bilancio “politico” a quello “amministrativo: il linea, del resto, con quanto sta emergendo a proposito della riforma della struttura del bilancio dello Stato.
- Concepire la classificazione organizzativa del bilancio in termini di attribuzione di competenze in ordine alle risorse finanziarie
- Definire i vari livelli di centri responsabilità ed il piano dei conti di contabilità analitica raccordandolo a quello di contabilità finanziaria.
- Incentrare l’allocazione delle risorse (finanziarie, ma non soltanto) nei *budget*.
- Disciplinare il procedimento di formazione dei *budget* in modo da renderlo contestuale alla formazione del bilancio e da farne oggetto di contrattazione tra dirigenza ed organi di governo e tra i vari livelli di dirigenza.

## IV

### **Accesso, formazione e assetto unitario della dirigenza**

#### **1. La necessità di costruire una dirigenza pubblica di qualità**

Negli ultimi decenni si è progressivamente fatta strada – prima fra gli studiosi e, poi, anche a livello politico e legislativo – la convinzione che la formulazione e la attuazione di qualsiasi iniziativa di rinnovamento e riforma degli apparati amministrativi pubblici richiedono, quale condizione indispensabile, la presenza di una classe dirigente che sia tecnicamente e professionalmente preparata e aggiornata; e che, soprattutto, sia predisposta – per attitudini e per cultura - al cambiamento (sia per quanto attiene all’idoneità a recepire e sostenere le trasformazioni che investono le amministrazioni, sia in riferimento alla disponibilità a mettere in gioco, nell’esercizio delle funzioni che è chiamata a ricoprire, il proprio ruolo e la propria collocazione). In effetti, ragionare sulla qualità della dirigenza significa ragionare sul rafforzamento di uno dei punti nevralgici della pubblica amministrazione, sul motore di qualsiasi iniziativa riformatrice, e porre le basi per la realizzazione e il consolidamento delle iniziative di modernizzazione dell’intero sistema.

Occorre, dunque, definire e costruire la figura del dirigente in modo da esaltarne la capacità decisionale, la responsabilità e l’autonomia operativa. In tale prospettiva, particolare attenzione deve essere dedicata alle esigenze della “professionalità”, intesa come strumento di valorizzazione delle qualità individuali dei dirigenti e di riqualificazione del loro ruolo, ma anche come indispensabile condizione per la creazione di un ampio ed adeguato “mercato” della dirigenza pubblica: in quest’ottica, l’implementazione della managerialità attraverso la

valorizzazione della qualità professionale dei dirigenti riflette anche l'interesse del vertice politico, da un lato, e dei destinatari dei servizi delle amministrazioni, dall'altro.

Nel perseguire tale finalità, il legislatore a partire dallo scorso decennio si è prefisso (anche se non sono mancate incertezze e oscillazioni, per la ricorrente tentazione del ritorno al passato) di riproporre anche nell'organizzazione amministrativa e, quindi, nell'ordinamento del personale dirigenziale pubblico – sia pure nella consapevolezza della non sovrapponibilità fra le due realtà - i tratti qualificanti del sistema di *management* privato, con particolare attenzione alla flessibilità degli incarichi in relazione a quella degli uffici e delle loro funzioni, alla definizione di un articolato ed equilibrato rapporto fra il dirigente e il suo datore di lavoro, al contenuto della prestazione richiesta ai dirigenti, all'informalità ed alla generalità di quelle che, in ambito pubblicistico, vengono chiamate competenze.

D'altra parte, è palese come oggi una delle principali sfide di ogni organizzazione – ed *in primis* di quelle pubbliche - sia quella di riuscire a coniugare una *leadership* forte con un *management* altrettanto forte: le organizzazioni di successo sono quelle che prendono in considerazione entrambe le connotazioni e si impegnano per integrarle. Se il *leader* è colui che è in grado di affrontare il cambiamento derivante dai nuovi contesti economici, tecnologici, politici e socio-culturali, il *manager* si misura con la complessità propria delle nuove organizzazioni al fine di raggiungere determinati e chiari obiettivi di efficienza ed efficacia. Il *leader* non deve necessariamente ricoprire un ruolo di vertice, ma deve possedere qualità personali particolari, quali la capacità di attrarre, di coinvolgere e di motivare tutti i membri, al fine di creare un'atmosfera armoniosa che meglio permette di raggiungere il fine organizzativo. Il *manager*, invece, riveste una posizione di vertice nella gerarchia formale dell'organizzazione e per questo deve possedere un'elevata conoscenza degli aspetti economici e gestionali dell'azienda.

La possibilità di perseguire con successo l'obiettivo di creare una classe dirigenziale in possesso delle caratteristiche ora delineate implica, naturalmente, un forte impegno ad investire sulla formazione e riqualificazione professionale dei quanti ne fanno (o sono destinati a farne) parte, al fine di valorizzare le attitudini ed

arricchirne le competenze: e, prima ancora, richiede la definizione e l'attivazione di sistemi di reclutamento che consentano di selezionare soggetti in possesso dei requisiti propri di una dirigenza adeguata ai tempi ed alle sfide alle quali le strutture amministrative sono chiamate a rispondere o che, perlomeno, mostrino delle effettive potenzialità in ordine alla capacità di acquisirli attraverso opportuni percorsi formativi.

Questi ultimi – sia per quanto attiene alle iniziative di riqualificazione e di aggiornamento dei dirigenti in servizio, sia, a maggior ragione, per ciò che si riferisce alle attività formative iniziali, che integrano le prove selettive nel contesto delle procedure di reclutamento – dovrebbero, poi, essere progettati, costruiti e realizzati, sul piano dei contenuti e su quello metodologico, in modo tale da accompagnare, in una prospettiva interdisciplinare, ad una congrua preparazione di tipo giuridico l'apporto di conoscenze e di tecniche ascrivibili ad altri ambiti e settori culturali, a cominciare dalle scienze economiche e organizzative; essi dovrebbero, in particolare, affiancare significativi momenti ed esperienze di ordine pratico-applicativo ad una attività didattica intesa a garantire una solida preparazione teorica, improntata ai valori di imparzialità, di merito e di responsabilità propri della dirigenza pubblica.

## **2. Gli attuali meccanismi di reclutamento della dirigenza statale**

Come è noto, secondo l'attuale assetto normativo (art. 28 del d. lgs. n. 165 del 2001, così come riformulato dalla legge n. 145 del 2002, e modificato da successivi provvedimenti legislativi), l'accesso alla dirigenza di ruolo nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici nazionali avviene, sostanzialmente, secondo due distinti canali: quello tradizionale costituito dal concorso per esami, riservato essenzialmente a soggetti interni all'amministrazione in possesso di particolari requisiti culturali e professionali, e quello del corso-concorso, aperto anche a soggetti esterni.

In particolare, il comma 2 dell'articolo citato stabilisce che al concorso per esami, indetto dalle singole amministrazioni interessate, possono essere ammessi i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, muniti di laurea, i quali abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio (che scendono a quattro per chi sia stato reclutato a seguito di corso-concorso ed a tre per chi disponga di un diploma di specializzazione<sup>2</sup>) in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea. Accanto a questi, sono anche ammessi soggetti con altri specifici requisiti: laureati con qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non compresi nel campo di applicazione dell'art. 1, comma 2, dello stesso d. lgs. n. 165 del 2001, che abbiano svolto funzioni dirigenziali per almeno un biennio; laureati che abbiano ricoperto incarichi dirigenziali in amministrazioni pubbliche per almeno un quinquennio; cittadini italiani, forniti di idoneo titolo di studio universitario, che abbiano maturato esperienze di servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti od organismi internazionali in posizioni apicali implicanti il possesso di diploma di laurea<sup>3</sup>. I vincitori dei concorsi, come prevede il comma 6, anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale frequentano presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA) un ciclo di attività formative non superiori a dodici mesi, che può comprendere anche l'applicazione presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali, istituti o aziende pubbliche o private.

A sua volta, il comma 3 del medesimo art. 28 afferma che al corso-concorso selettivo di formazione bandito e gestito dalla SSPA – della durata di dodici mesi, più un semestre di applicazione presso amministrazioni pubbliche o private (come chiarisce il comma 4), cui segue un esame-concorso finale - possono partecipare soggetti muniti di laurea nonché di laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca o altro titolo post-universitario riconosciuto in base a quanto stabilito con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>4</sup>; possono essere ammessi anche dipendenti di ruolo delle amministrazioni pubbliche aventi

---

<sup>2</sup> Come previsto dall'art. 14 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

<sup>3</sup> Ad essi l'art. 25 del d. l. 10 gennaio 2006, n. 4, convertito in legge 9 marzo 2006, n. 80, ha aggiunto i soggetti in possesso di diploma di laurea e dottorato triennale di ricerca che abbiano ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a due anni.

<sup>4</sup> Si tratta del d. p. c. m. 29 settembre 2004, n. 295.

gli stessi requisiti di cui al comma 2, e dipendenti di strutture private collocati in posizioni professionali e con esperienze lavorative equivalenti.

Ai sensi del successivo comma 5, con regolamento governativo<sup>5</sup> vengono definiti, tra l'altro: le percentuali, sul complesso dei posti disponibili (in relazione ai posti vacanti nei ruoli dirigenziali, comunicati annualmente dalle amministrazioni, in base al comma 7, al dipartimento della Funzione pubblica, che a sua volta comunica alla SSPA i posti da coprire mediante corso-concorso, da bandire ogni anno), riservate al concorso per esami e, in misura non inferiore al 30%, al corso-concorso; la percentuale che può essere riservata al personale di ciascuna amministrazione che indice i concorsi per esami; le modalità di svolgimento delle selezioni, prevedendo anche la valutazione delle esperienze di servizio professionali maturate.

### **3. Le modifiche da apportare ai sistemi di accesso**

Ognuno dei due canali di ingresso previsti dall'art. 28 trova la sua ragione d'essere in motivazioni meritevoli di considerazione.

E' ragionevole, da un lato, che le amministrazioni garantiscano un adeguato spazio di accesso alla dirigenza per i loro impiegati che siano provvisti di capacità e titoli culturali adeguati, e siano disposti ad impegnarsi in un processo di crescita personale e professionale: è fisiologico per qualunque organizzazione, pubblica o privata, contare in primo luogo sulle proprie risorse interne, sulle esperienze accumulate e sulle conoscenze acquisite dal personale già in servizio, individuando, selezionando e premiando gli elementi migliori. Ciò appare tanto più opportuno, se non necessario, in una situazione caratterizzata dall'"appiattimento" delle carriere (gli avanzamenti giuridici, nella prassi dei contratti collettivi del settore pubblico, hanno sostanzialmente preso il posto dei vecchi automatismi di progressione economica, per tacere degli incentivi distribuiti a pioggia che, anziché stimolare, scoraggiano i più volenterosi e ambiziosi), da un *turnover* inesistente o fortemente

---

<sup>5</sup> In attuazione di questa previsione è stato emanato il d. p. r. 24 settembre 2004, n. 272.

limitato, e dalla conseguente permanenza dei dipendenti pubblici per tempi lunghissimi nelle medesime funzioni, non di rado molto ripetitive.

Un effettivo rinnovamento ed una reale riqualificazione della figura del dirigente pubblico, peraltro, impongono soprattutto la valorizzazione, come strumento principale del reclutamento dirigenziale, del sistema del “corso-concorso”. Tale forma di accesso, infatti, dovrebbe garantire, in primo luogo, un certo “ringiovanimento” dei quadri dirigenziali, e, contemporaneamente, il superamento (o, perlomeno, l’avvio del superamento) della tradizionale cultura di tipo “giuridico-formalistico”; inoltre, in tal modo si dovrebbe favorire l’ingresso nell’amministrazione di persone che non scelgono di essere pubblici funzionari come seconda opzione lavorativa, o come forzato canale di sbocco della non occupazione, ma vi entrano sulla base di una forte motivazione. Del resto, nei fatti le prime applicazioni di questo sistema di reclutamento hanno dato risultati complessivamente positivi, consentendo l’inserimento 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.

L’assetto fondato su due distinti sistemi per l’acquisizione della qualifica dirigenziale, quindi, merita di essere sostanzialmente conservato: la relativa regolazione, quale definita dalla normativa in vigore e dai provvedimenti con i quali si è data ad essa attuazione, presenta, però, una serie di criticità, che toccano, in particolare, i requisiti di accesso, i meccanismi di svolgimento delle selezioni e, prima ancora, l’equilibrio da realizzare fra i due canali.

### ***3.1. Un nuovo equilibrio fra i due sistemi di reclutamento***

Le percentuali di copertura dei posti disponibili sono attualmente determinate, rispettivamente, nel 70% per gli accessi con concorso destinato agli interni, e nel 30% per gli accessi tramite corso-concorso aperto agli esterni: occorrerebbe ripensare tale rapporto, anche alla luce del fatto che nel secondo dei tre corsi-

concorsi finora svoltisi circa il 45% degli ammessi provenivano dalle carriere delle aree della pubblica amministrazione, mentre la percentuale è salita all'80% nella terza edizione. Questo solo dato basterebbe a far riflettere sull'esigenza di modificare la disciplina in vigore, per non incorrere nel rischio che globalmente ci sia un mero ricambio tutto interno all'amministrazione e si riduca pericolosamente l'accesso dall'esterno, con conseguenze che non possono non essere negative per il sistema amministrativo nel suo insieme.

In prospettiva, il canale di ingresso riservato agli appartenenti ai ranghi dei dipendenti pubblici non dovrebbe più avere un peso prevalente, per evitare che nelle posizioni di maggiore responsabilità torni ad installarsi una casta di "superimpiegati"; il che potrebbe favorire il riprodursi di quegli stessi vizi che le riforme degli anni Novanta avevano inteso rimuovere: impermeabilità alle innovazioni, autoreferenzialità, parcellizzazione del lavoro, attenzione all'adempimento e non al risultato, scarso interesse alle questioni organizzative concrete e, di converso, eccessiva formalizzazione dei relativi atti.

Pertanto, sarebbe auspicabile una correzione normativa nel senso di un ampliamento – arrivando almeno al 50% - della quota dei posti dirigenziali da coprire tramite corso-concorso (al quale, del resto, possono partecipare anche gli interni). Questo dovrebbe, così, diventare la forma ordinaria di reclutamento dei dirigenti pubblici, mentre l'altra assumerebbe un carattere derogatorio: ciò, indubbiamente, contrasta non solo con una tradizione consolidata nel pubblico impiego, ma anche con una prassi largamente diffusa nelle realtà di tipo aziendale; ma, d'altra parte, questa sembra essere la scelta maggiormente rispondente al dettato costituzionale dell'art. 97, comma 3, e la più utile, al tempo stesso, a sostenere un processo di svecchiamento, sburocratizzazione e rinnovamento culturale degli apparati pubblici.

### **3.2. *L'unificazione della gestione delle procedure selettive***

Le innovazioni da apportare alla disciplina in vigore dovrebbero essere, però, ben più ampie ed incisive.

In particolare, si tratta di dar seguito – traendone tutte le logiche conseguenze – all'importante elemento di novità costituito dalla previsione dell'art. 1, comma 582, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), che affida il reclutamento e la formazione dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato alla nuova Agenzia per la formazione della dirigenza e del personale delle pubbliche amministrazioni, istituita dalla stessa legge. Se ne deve dedurre che non solo all'Agenzia (la quale, tra l'altro, eredita funzioni e strutture della soppressa SSPA) spetterà di occuparsi della gestione delle future edizioni del corso-concorso – da “normalizzare” nella loro fisiologica cadenza annuale -, ma che essa dovrebbe essere chiamata di qui in avanti a gestire in termini unitari anche le selezioni concorsuali riservate ai dipendenti delle amministrazioni e agli altri soggetti di cui all'art. 28, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001.

Si dovrebbe, quindi, ipotizzare una sequenza secondo la quale ogni anno il dipartimento della Funzione pubblica, sulla base delle segnalazioni ricevute dalle amministrazioni in ordine ai posti vacanti nei loro ranghi dirigenziali, comunica all'Agenzia in quale misura questa dovrà provvedere a coprire tali posti tramite un unico concorso riservato da essa stessa bandito ed espletato (con le relative attività formative), ed in quale misura, invece, tramite una edizione di corso-concorso.

La sottrazione della competenza per lo svolgimento dei concorsi alle singole amministrazioni (che, si ripete, non è ormai un'ipotesi *de iure condendo*, ma una indicazione ricavabile dalla citata disposizione della legge finanziaria per il 2007), e il suo trasferimento in capo allo stesso soggetto – l'Agenzia per la formazione – che è responsabile del corso-concorso, può produrre evidenti effetti positivi in termini di trasparenza ed imparzialità, ma anche di buon andamento delle amministrazioni, in quanto elimina una inutile e dispendiosa frammentazione delle procedure concorsuali, rompe possibili catene clientelari fra selezionatori e selezionandi, e fornisce maggiori garanzie in ordine all'effettiva individuazione dei migliori fra

quanti nell'intero sistema amministrativo mostrano le migliori attitudini a ricoprire una qualifica dirigenziale.

Inoltre, dall'unificazione del soggetto responsabile dell'attività di reclutamento dovrebbe naturalmente derivare l'adozione di parametri e criteri più omogenei fra le due procedure per la valutazione dei candidati, consentendo di disegnare un profilo unitario del dirigente destinato ad uscire dalle prove selettive e dai conseguenti percorsi formativi: un profilo dal quale, a sua volta, è auspicabile che scaturisca un rafforzamento del carattere identitario della dirigenza pubblica, e con esso la creazione dei presupposti perché si costituisca un suo "spirito di corpo", in mancanza del quale è destinata a perdurare la cronica situazione di debolezza della stessa classe dirigenziale rispetto ai suoi principali interlocutori istituzionali e sociali.

Qualche ulteriore riflessione si impone per quanto attiene ai concorsi riservati. Innanzitutto, è chiaro che il venir meno della articolazione di detti concorsi nelle diverse sedi ministeriali (e nei diversi enti pubblici, posto che anche il reclutamento dei dirigenti di questi, in continuità con una consolidata situazione di omologazione del loro regime normativo a quello della dirigenza statale, verrebbe coinvolto dalla riforma) porterebbe con sé il superamento di qualunque quota di riserva in favore dei dipendenti delle singole amministrazioni. Inoltre, in termini più generali, sarebbe da interrogarsi sulla reale opportunità di conservare – pur dando ad essa una cornice ed una sede unitaria - una modalità di selezione (il concorso per esami di tipo tradizionale) piuttosto obsoleta, in quanto incentrata sulla verifica di requisiti culturali certamente importanti, ma inadatta alla verifica di altre qualità essenziali del futuro dirigente, come la *leadership* e l'attitudine manageriale: è chiaro che, nel caso dei concorsi in questione, dovrebbe essere dato un peso significativo anche ai titoli professionali ed alle esperienze lavorative pregresse, ma al di là di questo si tratterebbe di cogliere l'occasione per una più ampia riflessione critica sui sistemi concorsuali complessivamente considerati. A tal fine si dovrebbe operare, più ancora che sulle norme di legge e di regolamento – rispetto alle quali si impongono, comunque, alcuni aggiustamenti – sulla impostazione e sui contenuti dei bandi di concorso, evitando di ricalcare schemi ormai superati ed inadeguati nella individuazione e nella valutazione dei titoli, nella scelta delle prove e nel peso dei

punteggi da assegnare: il tema, peraltro, travalica ampiamente la questione che qui si sta affrontando, per investire in generale il problema della razionalizzazione dei modi di reclutamento del personale pubblico, nel rispetto del già richiamato principio dell'art. 97, comma 3, della Costituzione.

### **3.3. *Il “decongestionamento” delle selezioni e il problema dei titoli di studio***

Un aspetto problematico che, nella pratica, assume un rilievo non indifferente nello svolgimento delle procedure selettive, pesando sia sul sollecito ed efficiente espletamento delle stesse, sia sulla effettiva possibilità di farne l'occasione per identificare quali siano i migliori fra gli aspiranti, è per unanime riconoscimento il carattere “pletorico” della partecipazione agli stessi: per quanto qui interessa, il discorso (anche alla luce delle più recenti esperienze) riguarda senz'altro i corsi-concorsi, ma potrebbe investire anche i futuri, pur auspicabili, concorsi riservati unificati presso l'Agenzia per la formazione.

Si pone, quindi, il tema dell'adozione di regole e meccanismi in grado di “decongestionare” i concorsi (comunque denominati), attraverso sistemi che consentano una effettiva preselezione dei partecipanti: un obiettivo al quale rispondono poco e male le attuali tecniche fondate su *test* culturali e attitudinali, che di solito si traducono in forme di “decimazione” indiscriminata, del tutto aleatorie nei loro risultati e produttive di esiti di frustrazione per gli elementi più motivati e preparati.

Soluzioni efficaci e di valore generale non sono facili da individuare: forse, soprattutto per l'accesso alle qualifiche elevate, ed *in primis* a quella dirigenziale, il ragionamento può essere collegato con quello sul valore (e sulla tipologia) dei titoli di studio richiesti come prerequisito per accedere ai pubblici impieghi.

Senza entrare nel merito di questa complessa tematica, va messa in luce l'esigenza di tener conto, in proposito, delle rilevanti innovazioni intervenute negli ultimi anni (a seguito di importanti riforme normative) nell'offerta formativa delle

istituzioni scolastiche e, soprattutto, delle università<sup>6</sup>: in particolare, occorre fare chiarezza - anche in considerazione degli elementi di confusione che hanno caratterizzato nel recente passato questa vicenda - sulla valenza dei diversi titoli di studio rilasciati dagli atenei e, quindi, sul loro “valore legale”<sup>7</sup>.

Dopo una serie di vicende esegetiche ed attuative piuttosto tormentate, sembra essere stato definitivamente precisato<sup>8</sup> che il diploma di laurea specialistica (ora laurea magistrale) - alla quale, peraltro, con un discutibile decreto ministeriale emanato nel 2004, sono stati equiparati, proprio ai fini dei pubblici concorsi, i diplomi di laurea (DL), normalmente di durata quadriennale, previsti del precedente ordinamento universitario - costituisce requisito necessario per l'accesso dall'esterno alle qualifiche dirigenziali tramite corso-concorso, mentre non solo per tutti i posti riguardanti le qualifiche e i profili professionali non dirigenziali, ma anche per l'accesso alla dirigenza da parte dei dipendenti di ruolo delle amministrazioni con una anzianità di servizio che consente la partecipazione ai concorsi riservati, è sufficiente il possesso della laurea (L), conseguita al termine del primo triennio di studi previsto dal nuovo ordinamento: ciò, per la verità, renderebbe opportuna una correzione al testo dell'art. 28, comma 3, del d. lgs. n. 165 del 2001, essendo ormai evidentemente superfluo il riferimento, ivi contenuto, a titoli post-universitari (a meno di non ripensare all'assimilazione della vecchia

---

<sup>6</sup> Naturalmente, il riferimento è al d. m. 3 novembre 1999, n. 509, con il quale si è provveduto alla riforma dell'ordinamento degli studi universitari, istituendo il modello del c.d. “3+2”, che prevede l'articolazione dei corsi di studio fondamentali (e dei conseguenti titoli) in corsi triennali di laurea (L) e corsi biennali di laurea specialistica (LS), ai quali si affiancano altri corsi, diretti al rilascio di titoli di diverso tipo e natura (master di primo e di secondo livello, diplomi di specializzazione, dottorati di ricerca). Tale decreto è stato successivamente modificato con il d. m. 22 ottobre 2004, n. 270, il quale ha trasformato, tra l'altro, la denominazione della laurea specialistica in laurea magistrale (LM), senza peraltro mutarne l'obiettivo formativo.

<sup>7</sup> In questa sede non si affronta il dibattito di ordine generale (che dura ormai da tempo, ma che ha registrato negli ultimi tempi una significativa ripresa di attenzione) relativo all'opportunità di conservare, ovvero di eliminare o ridefinire nella sua portata e nel suo significato, il valore formale dei titoli in questione.

<sup>8</sup> Grazie a due direttive del ministro per la Funzione pubblica, oggetto delle circolari n. 3/05 del 3 novembre 2005 e n. 4/05 dell'8 novembre 2005, le quali, sostanzialmente, riprendono le indicazioni già contenute in precedente circolare, sempre del ministro per la Funzione pubblica, datata 27 dicembre 2000.

laurea quadriennale alla nuova laurea specialistica, riconoscendo, quindi, la natura post-universitaria di quest'ultima).

Ma, al di là di questo, si intende sottolineare soprattutto un'altra, e diversa prospettiva della questione: le amministrazioni, in sede di definizione delle modalità e i criteri di accesso agli impieghi presso di esse (così come nella determinazione delle forme di sviluppo della “carriera” dei dipendenti), sono chiamate a realizzare un giusto equilibrio fra due esigenze, entrambe riconducibili all'obiettivo di garantire la “scelta dei migliori”. Da un lato, occorre consentire ad un largo numero di soggetti di prendere parte alle procedure selettive: un obiettivo, questo, sicuramente favorito dal riconoscimento di un giusto spazio e da una adeguata valorizzazione della laurea triennale, oltre che dalla complessiva disciplina delle equipollenze. Al tempo stesso, però, appare indispensabile – per evitare una proliferazione indiscriminata, sia dal punto di vista quantitativo che in termini qualitativi, delle richieste di partecipazione alle medesime selezioni – diversificare e specificare la richiesta dei titoli di studio in relazione alle specifiche figure professionali che si intendono reclutare: pertanto, pur senza mettere in discussione il criterio generale del riconoscimento delle equivalenze fra i titoli dello stesso tipo e livello, nel definire i requisiti per l'accesso alle varie aree, qualifiche e posizioni professionali nelle quali si articola il lavoro pubblico si dovrà verificare con attenzione quale sia, nella sostanza, il patrimonio di conoscenze ed abilità attestato dal possesso di determinati titoli universitari (distinguendo, ad esempio, fra classi e corsi di laurea rispondenti all'obiettivo di formare un potenziale funzionario pubblico generalista o un dirigente/*manager* e quelli diretti alla preparazione di tecnici e professionisti con competenze disciplinari di settore, e guardando, al di là del tipo di titolo posseduto dagli aspiranti agli impieghi, alla qualità delle conoscenze e delle abilità risultante dai loro *curricula* di studi).

Seguendo tale strada, difficile ma non impraticabile, si otterrebbe, evidentemente, anche il risultato di restringere, di rendere più omogenea e di elevare sul piano qualitativo la platea di quanti partecipano alle prove selettive: il che appare particolarmente utile e rilevante per quanto attiene ai concorsi per la qualifica dirigenziale.

*Scheda di sintesi*

- Ampliare (almeno fino al 50%) la quota dei posti dirigenziali da coprire tramite corso-concorso aperto agli esterni, che dovrebbe diventare la forma ordinaria di reclutamento dei dirigenti pubblici, mentre il concorso riservato agli interni assumerebbe un carattere derogatorio.
- Affidare all’Agenzia nazionale per la formazione (istituita dalla legge finanziaria per il 2007) il reclutamento di tutti i dirigenti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali, attribuendo ad essa la competenza sia per lo svolgimento dei corsi-concorsi aperti agli esterni, sia per la gestione in termini unitari delle selezioni concorsuali riservate ai dipendenti delle amministrazioni.
- Eliminare, a seguito del venir meno della articolazione di detti concorsi nelle diverse sedi ministeriali (e nei diversi enti pubblici) qualunque quota di riserva in favore dei dipendenti delle singole amministrazioni.
- Intervenire sulla impostazione dei bandi di concorso, superando schemi tradizionali nella individuazione e nella valutazione dei titoli, nella scelta delle prove e nel peso dei punteggi da assegnare; adottare meccanismi in grado di “decongestionare” i concorsi, attraverso sistemi – diversi da quelli fondati solo su *test* culturali a attitudinali - che consentano una effettiva preselezione dei partecipanti.
- Mettere in sintonia le procedure di reclutamento con le innovazioni intervenute nell’offerta formativa delle istituzioni scolastiche e delle università: in particolare, fare chiarezza sulla valenza ai fini dell’accesso alla dirigenza dei diversi titoli di studio e, quindi, sul loro “valore legale”.

#### **4. Nuova disciplina dell'accesso e albo generale della dirigenza**

La revisione in senso unitario del sistema degli accessi comporta, ed al tempo stesso presuppone, un ripensamento della configurazione ordinamentale della dirigenza statale, che dovrebbe anche qui condurre alla introduzione (o, meglio, alla ricostituzione) di un assetto ispirato ad una maggiore unitarietà.

Se, come ipotizzato, il reclutamento dei dirigenti si svolge in un'unica soluzione – per ciascuno dei due canali – ed è interamente ricondotto alla responsabilità di un unico soggetto (l'Agazia per la formazione, che opera nell'ambito e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri), è naturale che i vincitori dei concorsi e dei corsi-concorsi confluiscono tutti in una sorta di “albo degli abilitati”, dal quale ciascuna amministrazione potrebbe poi trarre, in base alle sue esigenze, i dirigenti destinati a ricoprire gli incarichi presso di essa.

L'idea della creazione di un albo unitario, chiaramente, non potrebbe riguardare solo i *newcomers* della dirigenza, ma dovrebbe coinvolgere l'intero corpo dirigenziale, creando un contrappeso alla sua frammentazione (e ingessatura) nei ruoli distinti per amministrazione.

In proposito, è inevitabile ricordare l'esperienza, troppo frettolosamente liquidata, del ruolo unico (istituito a seguito del d. lgs. n. 80 del 1998) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, articolato in due distinte fasce, ciascuna delle quali si articolava a sua volta in sezioni distinte, in relazione alle specifiche professionalità dei dirigenti. Con la legge n. 145 del 2002 il ruolo unico è stato abolito, rendendo molto più difficile realizzare quella mobilità delle professionalità dirigenziali in un contesto unitario e, al tempo stesso, flessibile di pubbliche amministrazioni che pochi anni prima il legislatore si era prefisso di conseguire con la sua creazione. In effetti questo istituto, che avrebbe dovuto rappresentare, nelle intenzioni, lo strumento per la più razionale allocazione (e la più agevole riallocazione) di ogni risorsa dirigenziale, nella pratica è stato, per lo più, visto e

vissuto dagli stessi interessati in modo negativo, come una sorta di “messa a disposizione”, ovvero di esclusione o marginalizzazione rispetto al circuito degli incarichi di funzioni: ristabilirne il vero significato o, quantomeno, riprenderne l’ispirazione, al fine di dare a ciascun dirigente l’incarico più adatto e porre, conseguentemente, ognuno nella condizione di offrire il meglio di sé nell’interesse della sua professione e della collettività, sembra in ogni caso una strada non solo percorribile, ma quasi obbligata.

A tal fine si può pensare, come detto, alla istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri–dipartimento della Funzione pubblica, di un albo generale dei dirigenti, con relativa banca dati, che - pur senza sostituirsi ai ruoli dirigenziali delle singole amministrazioni - potrebbe garantire il carattere unitario della dirigenza dello Stato e, al contempo, favorirne la migliore gestione, attraverso l’introduzione di norme volte ad agevolare la mobilità dei dirigenti non solo nell’ambito di ciascuna amministrazione, ma anche fra amministrazioni diverse: si tratterebbe di definire, in particolare, un nuovo sistema di iscrizione, con l’indicazione nell’albo delle specificità tecniche, dei dati “curricolari” e delle caratteristiche professionali di tutti i componenti della categoria, al fine del loro opportuno utilizzo all’atto dell’attribuzione degli incarichi.

Per coloro i quali acquisiscono la qualifica dirigenziale, mentre l’iscrizione all’albo unitario avverrebbe automaticamente in esito alle procedure selettive, l’inserimento nel ruolo di una specifica amministrazione avrebbe luogo in coincidenza con l’attribuzione del primo incarico, e cesserebbe con l’eventuale conferimento di un nuovo incarico presso un’altra amministrazione, e il conseguente passaggio nel ruolo di quest’ultima. I nuovi dirigenti, pertanto, entrerebbero nel rispettivo ruolo ministeriale attraverso la stipula del relativo contratto individuale di incarico, il che (cosa qui particolarmente significativa) consentirebbe di superare il “dualismo” – segnalato dalla migliore dottrina lavoristica - fra contratto di ingresso nella dirigenza, “vuoto” di contenuti, e atto/contratto di incarico, che riempie quel “vuoto”: infatti, con un unico atto (di natura contrattuale, secondo la costruzione prospettata in altra parte del presente documento) il dirigente sarebbe inquadrato nel ruolo e riceverebbe il primo incarico.

*Scheda di sintesi*

- Istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri–dipartimento della Funzione pubblica, un albo generale dei dirigenti dello Stato, con relativa banca dati, con l’indicazione delle specificità tecniche, dei dati “curricolari” e delle caratteristiche professionali di tutti i componenti della categoria, al fine del loro utilizzo all’atto dell’attribuzione degli incarichi.
  
- Prevedere l’iscrizione automatica all’albo di coloro i quali acquisiscono la qualifica dirigenziale in esito alle procedure selettive, mentre l’inserimento nel ruolo di una specifica amministrazione avrebbe luogo in coincidenza con l’attribuzione del primo incarico, e cesserebbe con l’eventuale conferimento di un nuovo incarico presso un’altra amministrazione, e il conseguente passaggio nel ruolo di quest’ultima.

V

## **Struttura ed articolazioni della qualifica dirigenziale**

### **1. Aspetti problematici dell'attuale articolazione in due fasce della qualifica dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato**

Il d. lgs. n. 165 del 2001 disegna un sistema basato su un'unica qualifica dirigenziale, che nelle amministrazioni dello Stato (e degli enti pubblici nazionali) è articolata su due fasce.

Sono iscritti nella seconda fascia i dirigenti reclutati attraverso i meccanismi di accesso previsti nell'art. 28 (concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione).

I dirigenti di seconda fascia dei ruoli delle singole amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, transitano nella prima qualora “abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, in base ai particolari ordinamenti di cui all'art. 19, comma 11, per un periodo pari ad almeno tre anni senza essere incorsi nelle misure previste dall'articolo 21 per le ipotesi di responsabilità dirigenziale” (così l'art. 23, comma 1, terzo periodo, come modificato dall'art. 14-*sexies* della legge 17 agosto 2005, n. 168, di conversione del d. l. 30 giugno 2005, n. 115).

L'iscrizione alla prima fascia consente il conferimento nelle amministrazioni ministeriali degli incarichi di segretario generale o degli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (ad es. i capi

dipartimento) e di quelli di livello equivalente (ad es. direttori generali delle agenzie di cui al d. lgs. n. 300 del 1999); sempre ai dirigenti di prima fascia è riservata una quota del 30% degli incarichi di livello generale. Per tutte le tipologie di incarichi è ammessa la possibilità di fare ricorso a soggetti esterni all'amministrazione, in possesso delle specifiche qualità richieste nel comma 6 dell'art. 19, ovvero a dirigenti appartenenti ad altre amministrazioni pubbliche o ad organi costituzionali, in base al comma 5 *bis* dello stesso articolo.

Questa struttura in fasce non è, invece, prevista nel sistema degli enti regionali e locali, dove è presente un'unica fascia suddivisa in varie posizioni economiche.

Ci si chiede da più parti se tale formale distinzione verticale dei dirigenti abbia ancora ragione di essere. Da un lato non può essere sottovalutato il rischio che un'eventuale eliminazione della articolazione in fasce dei ruoli dirigenziali possa produrre effetti di disgregazione e disorientamento della alta burocrazia statale, specie in un momento che vede accentuarsi gli elementi di instabilità nei suoi rapporti d'ufficio, con conseguenze negative in termini di perdita di autorevolezza e demotivazione di tale componente della dirigenza, tra l'altro la più esperta e qualificata.

Dall'altro, però, va evidenziato che se la *ratio* dell'introduzione delle fasce (nel 1998) fu proprio la necessità di evitare repentine cesure con il precedente sistema delle qualifiche distinte, tale esigenza transitoria sembra ormai venuta meno in virtù del decorso del tempo e degli eventi normativi sopravvenuti.

In un quadro normativo che nei criteri di assegnazione degli incarichi pone l'enfasi soprattutto sull'elemento soggettivo costituito dal profilo professionale (passato) del dirigente, quale risultato della valutazione dell'attività pregressa (si veda la formulazione del comma 1 dell'art. 19 introdotta con la legge n. 145 del 2002, e attualmente vigente, della quale, peraltro, viene qui ipotizzata una profonda revisione) occorre domandarsi se ha ancora senso mantenere un sistema che consente di arrivare al vertice sul presupposto di aver ricoperto un determinato tipo di incarico per un certo tempo senza demerito.

Ancora: a seguito degli ultimi interventi normativi di modifica del d. lgs. n. 165 del 2001, è considerevolmente aumentata la percentuale – prima dal 30% al 50% e poi, per effetto della legge finanziaria per il 2004, al 70% - dei dirigenti di seconda fascia che possono essere adibiti a ricoprire incarichi afferenti ad uffici dirigenziali generali. In base al quadro normativo vigente, quindi, l’assegnazione ad un incarico di prima fascia comporta automaticamente l’iscrizione a tale fascia, dato che la durata minima degli incarichi dirigenziali (tutti) “non può essere inferiore a tre anni” (attuale testo del comma 2 dell’art. 19).

Tali disposizioni, unitamente a quella che (come si è visto) limita a tre gli anni il periodo necessario di permanenza nell’incarico per l’acquisizione della prima fascia, possono essere considerate come un tentativo di fornire una prima parziale risposta alla duplice esigenza di assicurare margini di flessibilità organizzativa alle amministrazioni nella scelta dei dirigenti e, di pari passo, garantire una (ancora limitata) possibilità di soddisfacimento delle legittime aspettative di avanzamento dei dirigenti più giovani. Tuttavia, tali interventi appaiono largamente insoddisfacenti, in quanto fondati su meri “automatismi”, che prescindono da qualunque valutazione qualitativa dei soggetti interessati e delle capacità ed attitudini da essi dimostrate nell’espletamento dei compiti affidati: essi, d’altra parte, non hanno neanche avuto la capacità di delineare una reale ed effettiva possibilità di carriera per la dirigenza di seconda fascia, alla quale non è offerta una effettiva opportunità di progressione nel cammino verso la dirigenza generale, al di là del mero transito nelle diverse posizioni economiche all’interno della fascia di appartenenza (corrispondenti al peso del singolo “ufficio”).

## **2. Gli interventi normativi da adottare**

La realtà attuale è, in sostanza, caratterizzata da una eccessiva rigidità della struttura interna all’unica qualifica dirigenziale, con una vera e propria “strozzatura” nell’accesso al livello più elevato. A prescindere dalla questione relativa all’abolizione o meno del sistema delle fasce, appare imprescindibile individuare dei metodi capaci di realizzare una reale progressione di carriera dei

dirigenti, fondata su progressivi scatti verso il vertice, valorizzando (senza ricadere nel sistema degli automatismi) sia la professionalità che l'anzianità acquisita nel corso del servizio prestato. Si può citare, a titolo di esempio, pur in un contesto per molti versi caratterizzato da elementi legati alla appartenenza nazionale, la carriera dei funzionari e dirigenti delle istituzioni comunitarie, per i quali è previsto un articolato percorso di progressione di carriera, comprensivo di ben 11 gruppi di funzioni (da AD5 a AD16), gli ultimi sette dei quali sono assimilabili a funzioni di natura dirigenziale (capo unità, direttore e direttore generale)<sup>9</sup>. Di pari passo, è necessario evitare l'appiattimento delle carriere verso l'alto, che finirebbe per frustrare l'esigenza di identificare un'area di *top managers* all'interno della dirigenza pubblica. Per raggiungere tali obiettivi, è necessaria l'introduzione di meccanismi volti a garantire un accertamento oggettivo e imparziale dei requisiti professionali in capo ai soggetti da nominare, in diretto rapporto alle caratteristiche degli incarichi da conferire.

Potrebbe essere funzionale a tale scopo l'indizione periodica e programmata di concorsi, per titoli ed esami, finalizzati all'acquisizione della prima fascia, o anche alla creazione di una "riserva" di candidati, sulla scorta dell'esperienza delle istituzioni comunitarie ed internazionali, alla quale l'organo politico potrebbe (o dovrebbe) attingere in base alle specifiche esigenze dell'amministrazione. Appare, poi, fondamentale (come esplicitato in altra parte del documento) una rivitalizzazione del ruolo della valutazione delle prestazioni dei dirigenti, facendone il perno non solo dell'attribuzione delle indennità collegate al risultato, ma anche della eventuale assegnazione di incarichi di fascia superiore.

Si potrebbe, inoltre, alternativamente ipotizzare che alla suddetta lista di riserva si possa accedere in caso di conseguimento, nel corso di due o più incarichi consecutivi, del massimo punteggio attribuibile nel rispetto delle procedure di cui al d. lgs. n. 286 del 1999 (possibilità di contraddittorio, diretta conoscenza del valutato da parte del valutatore, valutazione di seconda istanza). In tal senso, tuttavia, acquista maggior forza la citata necessità di un ripensamento dei sistemi di

---

<sup>9</sup> Regolamento n.31 (CEE) 11 (CEEA) relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (GU P45 del 14.6.1962) e successive modifiche.

valutazione, non potendo nascondersi la possibilità concreta di un ‘affollamento’ della lista immaginata, grazie alla costante prassi del riconoscimento di una generalizzato raggiungimento degli obiettivi da parte della stragrande maggioranza dei dirigenti. Inoltre, ulteriore e parziale correttivo potrebbe essere quello di prevedere che alla suddetta lista di riserva sia riservata una percentuale del 50% delle posizioni dirigenziali di prima fascia.

In entrambe le ipotesi, la scelta e/o la formazione di questa selezionata fascia di alti burocrati dovrebbero realizzarsi attribuendo un ruolo attivo dell’Agenzia nazionale per la formazione prevista dalla legge finanziaria per il 2007.

In relazione alle proposte qui illustrate, è certamente utile un breve cenno alle recenti sentenze nn. 103, 104 e 108 della Corte costituzionale. Con riferimento, fra l’altro, alla legge n. 145 del 2002, la Corte ha, infatti, chiaramente indicato che l’accertamento della responsabilità dei dirigenti deve presupporre un efficace sistema valutativo connesso agli obiettivi programmati, e che la parte pubblica non ha discrezionalità di recedere liberamente dal rapporto instaurato con il dirigente pubblico: indirizzi, obiettivi e risultati sono elementi strettamente afferenti ad un periodo di tempo adeguato dell’incarico, relativamente alla peculiarità della singola posizione dirigenziale occupata e del contesto amministrativo ed organizzativo. Le norme della legge del 2002 che avevano previsto una anticipata ed automatica cessazione degli incarichi di prima fascia, quindi, non permettevano che l’attività del dirigente potesse completamente e compiutamente dispiegarsi e godere di una serena e completa valutazione.

Infine, a completamento del quadro prospettato, relativo alla mobilità verticale, appare necessario prendere in considerazione l’opportunità di garantire una effettiva mobilità orizzontale dei dirigenti, anche relativamente ad organizzazioni private e/o europee ed internazionali. A tal proposito, si rammenti che il ruolo unico dei dirigenti, che era stato istituito dal d. lgs. n. 80 del 1998, è stato soppresso dalla legge n. 145 del 2002, la quale ha ripristinato, in ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, i singoli ruoli dirigenziali: in relazione a ciò, si reputa opportuno ripristinare un elemento di unitarietà del corpo dirigenziale statale (ad esempio, con la creazione dell’albo generale ipotizzato nel cap. III).

*Scheda di sintesi*

- Individuare metodi utili per la realizzare una reale progressione di carriera dei dirigenti, fondata su progressivi scatti verso il vertice, valorizzando) la professionalità e l'anzianità acquisita durante il servizio prestato (evitando di ricadere nel sistema degli automatismi)
  
- In particolare, stabilire l'accesso alla dirigenza di prima fascia attraverso concorsi *ad hoc* e/o tenendo conto del massimo punteggio attribuibile nel rispetto delle procedure di cui al d. lgs. n. 286 del 1999, al fine creare delle liste di riserva di candidati alla dirigenza generale

## VI

### Gli incarichi fiduciari

#### 1. Incarichi fiduciari e dirigenza professionale

La preventiva e chiara distinzione tra incarichi fiduciari e dirigenza professionale è funzionale a diversi scopi, che vanno dalla delimitazione netta del fenomeno dello *spoils system* alla configurazione della carriera, dalla configurazione dell'incarico alla definizione dei diritti e doveri del dirigente, dalla disciplina delle responsabilità alla disciplina delle compatibilità/incompatibilità.

La necessità di una preventiva distinzione deve essere introdotta per legge (ad integrazione del d. lgs. n. 165 del 2001) come principio generale, di diretta applicazione dell'art. 97 della Costituzione, valido per tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le autonomie territoriali e funzionali.

Il criterio distintivo tra le due aree non può essere quello della collocazione (apicale o meno) degli uffici affidati con l'incarico (adottato ancora nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, sentenze n. 233 del 2006 e nn.103 e 104 del 2007), ma quello della salvaguardia della riserva in capo alla dirigenza dei compiti di amministrazione (adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno) e di gestione (utilizzo delle risorse a disposizione, organizzazione degli uffici e del lavoro all'interno dell'ufficio assegnato). Dove c'è riserva, lì c'è dirigenza professionale. Dove c'è dirigenza professionale, non c'è *spoils system*.

Nella dirigenza professionale va esplicitamente compresa anche la dirigenza "esterna", quella costituita dai dirigenti nominati ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001, che sono titolari degli stessi poteri amministrativi e di

gestione dei dirigenti provenienti dai ruoli interni alle amministrazioni. Il cattivo uso, fiduciario, che è stato fatto di questa possibilità di nomina, può forse giustificare misure, straordinarie e *una tantum*, di decadenza automatica dei dirigenti nominati, ma non la riconduzione della dirigenza esterna alla dirigenza fiduciaria.

La legge può rinviare ad atti organizzativi generali (quelli previsti, per i ministeri, dall'art. 17, comma 4 *bis* della legge n. 400 del 1988, le leggi regionali sull'organizzazione degli uffici, i regolamenti di organizzazione degli enti locali e così via) per la individuazione del confine, ma sempre nel rispetto del principio della riserva (nei ministeri, ad esempio, saranno qualificabili come incarichi fiduciari solo quelli relativi ai segretari generali e capi di dipartimento, oltre agli uffici di diretta collaborazione, ma non ai direttori generali, come ha confermato la sentenza n. 103 del 2007 della Corte costituzionale).

#### *Scheda di sintesi*

- Individuare preventivamente, con atti organizzativi generali, gli incarichi di natura fiduciaria
  
- Chiarire la natura professionale degli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione

## **2. La disciplina degli incarichi fiduciari**

Una volta operata la chiara distinzione tra le due aree, restano da affrontare con riferimento agli incarichi fiduciari (quelli attribuiti alla dirigenza professionale sono trattati in una sezione successiva del documento) i problemi delle procedure di

conferimento, della revoca e della durata, dei poteri attribuiti con questi incarichi, nonché della natura giuridica dell'atto di conferimento (e revoca) dell'incarico.

### ***2.1. Procedure di conferimento***

Il potere di conferimento (nomina) spetta sicuramente all'organo politico, ma questo può essere diversamente disciplinato a seconda delle tipologie di incarichi fiduciari.

#### *Uffici di diretta collaborazione*

Qui l'*intuitu personae* è sicuramente molto forte. Gli incarichi relativi ai gabinetti, uffici legislativi, portavoce, segreterie particolari, uffici di *staff* costituiti all'interno degli uffici sono conferiti con atto proprio dell'organo politico.

#### *Uffici di vertice (segretario generale o capo dipartimento nei ministeri, direttore generale nelle agenzie nazionali e negli enti locali)*

Qui vi è sicuramente un rapporto fiduciario, ma i compiti da svolgere, pur non essendo di diretta amministrazione e gestione, restano compiti legati all'organizzazione e al funzionamento della "macchina" amministrativa. In questo caso, fermo restando il potere di scelta dell'organo politico, può essere utile un passaggio ai fini di trasparenza e di verifica della competenza professionale del nominando. Per l'amministrazione statale un passaggio presso le commissioni parlamentari per l'emissione di pareri non vincolanti (anche previa audizione degli interessati).

### ***2.2. Revoca/decadenza automatica e durata dell'incarico***

Una volta ristretta fortemente l'area della fiduciarità, la coincidenza della durata dell'incarico con quella del mandato dell'organo politico, con decadenza

automatica in occasione del termine del mandato (*spoils system*), può essere confermata sicuramente per gli uffici di diretta collaborazione (e gli incarichi relativi alle consulenze affidate al loro interno) e gli uffici di vertice.

Quanto alla possibilità di revoca anche nel corso dell'incarico (anche prima della decadenza automatica) essa deve essere prevista, trattandosi di incarichi fiduciari, ma dovrebbe esser accompagnata da qualche sia pur minima garanzia, in termini di motivazione, durata minima dell'incarico, diritto alla retribuzione contrattuale.

In questo senso si potrebbe distinguere tra una “fiduciarità politica” e una “fiduciarità professionale”: il dirigente che lavora in un gabinetto o in un ufficio di *staff* del ministro fa parte della prima categoria, mentre un dirigente che copre un ufficio di vertice rientra nella seconda. Entrambi possono essere revocati per il venir meno della fiducia, ma nel primo caso si tratta di una fiducia del tutto politica (e quindi la revoca non richiederebbe motivazioni particolari), mentre nel secondo la fiducia si fonda sulla valutazione di un *curriculum* professionale e sull'aspettativa di un determinato risultato (con la revoca da motivare proprio in base a mancanze legate al funzionamento della macchina amministrativa o al raggiungimento di risultati).

Per gli incarichi di “fiduciarità professionale”, la motivazione della revoca dovrebbe esporre quali circostanze hanno prodotto il venir meno del rapporto fiduciario, a limitare i casi di mero capriccio personale dell'organo politico. Questi incarichi dovrebbero essere attribuiti per l'intera durata del mandato con una durata minima (due anni), garantita in termini retributivi. L'organo politico che revoca l'incarico prima di questa durata minima dovrà quindi motivare più ampiamente, per esempio con il grave malfunzionamento degli uffici assegnati (o dell'intera macchina amministrativa nel caso degli uffici di vertice), così da giustificare la necessità per l'amministrazione di sostenere un costo aggiuntivo per la corresponsione della retribuzione garantita. Fuori dalla garanzia dovrebbero restare i casi di gravi violazioni di legge o dei doveri di comportamento, che possono dare luogo alla revoca immediata e alla immediata risoluzione del rapporto contrattuale.

### ***2.3. Poteri attribuiti***

Il problema è già risolto dalla legge (art. 14 del d. lgs. n. 165 del 2001) per gli uffici di diretta collaborazione: “esclusive competenze di supporto e di raccordo con l’amministrazione”. Il “supporto” è quello fornito agli organi politici, il “raccordo” presuppone separazione delle competenze e non interferenza nelle attività.

Il problema si pone per gli uffici di vertice, esclusi, come si è detto, dall’amministrazione e dalla gestione.

La disciplina vigente va quindi rivista per gli uffici di vertice, fin qui non adeguatamente considerati, al fine di configurare poteri di coordinamento, di verifica delle attività svolte, di valutazione dei dirigenti, che non consentano una diretta intromissione della dirigenza fiduciaria nell’amministrazione e gestione riservata alla dirigenza professionale.

Il tema è delicato perché la legge da un lato pone divieti di intromissione all’organo politico e non a dirigenti destinati comunque ad interloquire strettamente con i dirigenti professionali, ma dall’altro non consente che la interposizione di soggetti con incarico fiduciario muniti di poteri di interlocuzione possa costituire un aggiramento, a favore dell’organo politico, del principio della distinzione.

Occorrerà, quindi lavorare attentamente sulla definizione dei poteri conferiti con gli incarichi fiduciari nei confronti della dirigenza professionale. Nella legge di delega il principio da salvaguardare è quello della non intromissione diretta nella valutazione che il dirigente professionale fa ai fini dell’adozione concreta degli atti amministrativi di sua competenza (si può pensare ad un coordinamento delle competenze, delle priorità generali di azione, di interpretazione delle direttive generali dell’organo politico, con esclusione di ogni potere gerarchico, a cominciare dal potere di ordine).

#### **2.4. Natura dell'atto di conferimento (e di revoca)**

Poiché l'atto è di competenza dell'organo politico (il ministro, ma in qualche caso anche il Presidente del Consiglio, ovvero, per gli enti territoriali, il presidente o il sindaco) appare difficile per l'incarico fiduciario adottare pienamente il modello, tutto contrattuale, proposto per la dirigenza professionale. Si dovrebbe, infatti, concludere che l'organo politico viene posto nella condizione di parte contrattuale, condizione difficilmente accettabile stante la responsabilità solo politica e non amministrativa dei suoi atti.

Non resta che configurare due distinti atti, uno unilaterale di nomina e uno bilaterale, contrattuale, di disciplina del rapporto.

L'atto unilaterale avrebbe i seguenti contenuti:

- a) la scelta della persona;
- b) la ricognizione dei poteri inerenti alla carica attribuita, con rinvio alle fonti pubblicistiche di organizzazione;
- c) individuazione degli obiettivi (difficilmente configurabile per gli incarichi relativi agli uffici di diretta collaborazione e di *staff*, mentre del tutto ovvia, anche se con riferimento ad obiettivi di funzionamento complessivo, per gli incarichi amministrativi di vertice).

Il contratto, stipulato tra il destinatario dell'incarico fiduciario e il dirigente professionale competente all'adozione di atti di spesa di questa natura, avrebbe, invece, la sola funzione di disciplinare il rapporto relativo alla prestazione lavorativa (in particolare la retribuzione da corrispondere) connessa all'incarico fiduciario.

Residua il problema della natura, pubblicistica o privatistica dell'atto unilaterale.

Le ragioni per una soluzione nel primo senso sono solo relativamente convincenti. Qui conterebbe solo la vicinanza del dirigente fiduciario con l'organo politico che nomina, ma non lo svolgimento in proprio di funzioni pubbliche (che è invece la caratteristica dei dirigenti professionali, caratteristica che non impedisce di configurare il contratto come unica fonte di disciplina del rapporto).

I dirigenti fiduciari si caratterizzano per un particolare e ravvicinato concorso allo svolgimento dei compiti di indirizzo, ma non per lo svolgimento diretto di questi compiti.

D'altra parte, considerati i poteri di revoca, in alcuni casi privi di motivazione o con motivazione molto succinta, una configurazione dell'atto unilaterale come pubblicistico lo classificherebbe come atto di alta amministrazione, che finirebbe per ridurre ad un mero simulacro l'eventuale sindacato del giudice amministrativo, con scarsissima protezione giuridica degli interessati.

Meglio allora qualificare l'atto unilaterale come atto privatistico, con la conseguente conferma, anche per gli incarichi fiduciari, della giurisdizione del giudice ordinario. Questa soluzione appare quindi la meno eversiva dell'attuale riparto di giurisdizione e la più coerente con la configurazione del rapporto che si propone per la dirigenza professionale.

*Scheda di sintesi*

- Distinguere, per il conferimento degli incarichi fiduciari, tra fiduciarità politica (atto proprio dell'organo politico) e fiduciarità professionale (atto dell'organo politico con parere delle commissioni parlamentari).
- Distinguere, quanto alla revoca, tra revoca non motivata (fiduciarità

politica) e revoca motivata (fiduciarietà professionale).

- Chiarire che il ruolo di coordinamento degli organi di vertice con incarico fiduciario non comprende poteri di intromissione nell'attività di amministrazione e gestione riservata ai dirigenti professionali.
- Chiarire la natura unilaterale privatistica degli atti di conferimento e revoca degli incarichi fiduciari.

## VII

### **La disciplina degli incarichi della dirigenza professionale**

#### **1. Potere di incarico e giurisdizione**

Il tema degli incarichi dirigenziali è fra i più tormentati e discussi nelle vicende della riforma del lavoro e dell'organizzazione pubblica. Questo certamente dipende dalla delicatezza dello strumento che si colloca proprio nella cerniera fra la disciplina privata del rapporto lavorativo e la rilevanza pubblica dell'organizzazione. È indubbio, infatti, che assegnare un incarico dirigenziale corrisponde, nella gran parte dei casi, alla preposizione di un soggetto ad un organo. Questo legittima l'individuo che ricopre l'ufficio dirigenziale anche all'adozione di quegli atti attraverso i quali l'amministrazione esercita il proprio potere pubblico.

Ma l'incarico è anche uno snodo fondamentale della relazione fra la politica e la gestione amministrativa e su di esso possono scaricarsi le tensioni di un rapporto di distinzione irrisolto e continuamente rimesso in discussione. La dimensione della "fiduciarità" dell'incarico e la sottoposizione allo *spoils system* delle nomine rappresentano da sempre aspetti centrali nella costruzione di un equilibrio fra politica e amministrazione coerente con il principio democratico e al contempo rispettoso dell'imparzialità.

Una questione non da poco in questo quadro è quella inerente la giurisdizione in materia di incarichi dirigenziali e la natura del potere impiegato a questo fine. Su di essa, anche alla luce delle più recenti pronunce della giurisprudenza costituzionale, appare necessaria una particolare attenzione in sede di riforma della disciplina normativa sulla dirigenza. Su questi aspetti residuano infatti incertezze e "apparenti" contraddizioni che meritano di essere risolte per garantire una maggiore certezza della disciplina in materia.

### ***1.1. La seconda privatizzazione: primi dubbi e chiarimenti***

La “seconda privatizzazione” operata con i decreti legislativi n. 80 e n. 387 del 1998, come è noto, ha completato la riconduzione al diritto privato dei rapporti di lavoro della dirigenza pubblica, estendendo contestualmente la giurisdizione ordinaria alle controversie relative al conferimento, alla revoca degli incarichi e alla responsabilità dirigenziale.

Il modello piuttosto coerente che ne discendeva coordinava la qualificazione privatistica del rapporto, la formalizzazione per contratto dei suoi contenuti e la giurisdizione ordinaria sulle relative controversie.

Questi tre aspetti si rafforzavano l’un l’altro: la qualità privata del potere trovava conferma nella forma contrattuale della maggior parte dei contenuti dell’incarico ed entrambi gli elementi erano completati dalla giurisdizione.

Nonostante questo non sono mancate incertezze e contraddizioni. A porre i dubbi più consistenti sull’assetto assicurato al rapporto dirigenziale dal legislatore della seconda privatizzazione è stato il giudice amministrativo che ha a lungo rivendicato la propria giurisdizione sulle controversie in materia di incarichi dirigenziali.

L’argomento principale riguardava la natura del potere di incarico che i giudici ritenevano da qualificarsi ancora come pubblico. Di qui i dubbi sulla legittimità dell’estensione della cognizione giurisdizionale su di esso al giudice ordinario.

Della questione è stata investita la Corte costituzionale che con la sentenza n. 275 del 2001 ha rigettato la questione di costituzionalità relativa all’articolo 68 del d. lgs. n. 29 del 1993, come modificato dal d. lgs. n. 387 del 1998.

La Corte ha chiarito come, in sede di esercizio della delega legislativa, il Governo abbia legittimamente esteso a tutta la dirigenza “il regime di diritto privato del rapporto di lavoro”, traendone le conseguenze anche sul piano del riparto della giurisdizione. Sotto questo profilo, la posizione dei giudici costituzionali è di

geometrica chiarezza: la riconduzione ai diritti soggettivi delle posizioni giuridiche dei dirigenti nel rapporto privatizzato trova corrispondenza nella giurisdizione ordinaria sulle relative controversie. Di qui l'assenza di qualsiasi profilo di incostituzionalità della disciplina.

La sentenza, tuttavia non è valsa ad esaurire tutti i dubbi in materia. Anche in considerazione di alcuni passaggi contenuti nell'argomentazione degli stessi giudici costituzionali, ci si è continuato a domandare, infatti, se non fosse più corretto considerare la giurisdizione ordinaria sugli atti di incarico come "esclusiva", estesa cioè anche alla cognizione diretta di atti amministrativi (esercizio di pubblico potere) e di interessi legittimi.

La questione della natura del potere di incarico restava quindi controversa.

In questo quadro è intervenuta la legge n. 145 del 2002, che ha introdotto un altro elemento nel quadro definito dalla seconda privatizzazione: il provvedimento di incarico, distinto dal contratto ad esso accessivo al quale viene mantenuta unicamente la definizione del trattamento economico del dirigente.

L'intento, nemmeno troppo nascosto, era quello di consentire agli organi politici una maggiore incidenza sul contenuto dell'incarico, sottraendone la gran parte alla definizione contrattuale e trasformandolo in oggetto di una decisione unilaterale. Ma l'inserimento di un atto qualificato come "provvedimento" ha aggiunto a tutto questo anche la riapertura della partita fra pubblico e privato nella qualificazione del potere.

Da più parti la modifica normativa è stata intesa come un ritorno alla natura pubblicistica del potere di incarico e del relativo atto. Si sono riaccessi così i anche dubbi sulla giurisdizione e a nulla è valso che, con due ordinanze successive all'intervento legislativo, la n. 11 e la n. 525 del 2002, la Corte abbia ribadito la legittimità della devoluzione al giudice ordinario delle controversie inerenti gli incarichi dirigenziali.

Sulla questione non si sono placati i conflitti di giurisdizione e il testimone è passato gioco forza alle sezioni unite della Cassazione.

Queste, come è noto, sono intervenute con una importante sentenza, confermata da tutte le pronunce successive, la n. 5659 del 2004. In essa la Corte di cassazione ha avuto modo di fare una serie di affermazioni fondamentali per la ricostruzione del quadro in esame: la competenza del giudice del lavoro in materia di incarichi dirigenziali non ha natura esclusiva, ma si tratta di normale giurisdizione ordinaria su diritti soggettivi; in questo modo sono da configurarsi infatti le situazioni soggettive di coloro che fronteggiano il potere di incarico dirigenziale; quest'ultimo, a sua volta, è da qualificarsi come potere privato che si esprime attraverso un atto unilaterale; la formula “provvedimento” impiegata dal legislatore è da intendersi quindi come indicativa unicamente dell'unilateralità dell'atto che non è amministrativo, ma privato.

È indubbio che una sentenza al tal punto esplicita abbia segnato un importante momento di chiarezza sull'interpretazione del testo della legge, ma le tensioni a proposito della qualificazione privatistica del potere di incarico non si sono mai sopite. Ad essere messo in discussione ha continuato ad essere anche il merito della scelta legislativa.

Da più parti si segnala tuttora il pericolo di una “privatizzazione” non solo del rapporto lavorativo, ma anche dell'incarico dirigenziale. Il timore è quello della sottrazione degli atti di incarico ad un tipo di sindacato, quello sull'esercizio del potere pubblico, che solo consentirebbe di indagare sulla rispondenza al fine pubblico della decisione. A ciò si aggiunge la preoccupazione relativa alle minori garanzie che la verifica giurisdizionale su un potere e su un atto entrambi privati sarebbe in grado di fornire all'incaricando con effetti negativi sulla imparzialità e sulla distinzione fra gestione e indirizzo politico.

Chi ha criticato e critica tuttora la qualificazione in senso privatistico del potere di incarico dirigenziale, sottolinea infatti la debolezza della posizione del dirigente di fronte ad un potere privato esercitato da organi politici e la minore incisività delle

garanzie assicurabili dal giudice ordinario nei confronti di atti espressione, per l'appunto, di potestà unilaterali.

Su questi aspetti occorrerà riflettere, dal momento che sono i principali argomenti della tesi che sostiene l'opportunità di modifiche della disciplina per un ritorno al provvedimento pubblico di incarico.

### ***1.2. Le sentenze del 2007: un ripensamento da parte dei giudici costituzionali?***

Preliminarmente tuttavia occorre tornare sull'interpretazione dell'assetto attuale della disciplina normativa per segnalare come, nonostante le pronunce della Corte costituzionale e della Cassazione sembrassero aver chiarito il quadro della piena privatizzazione del potere di incarico dirigenziale e la relativa giurisdizione ordinaria, sul punto non manchino ancora oggi affermazioni in grado di mettere in discussione le conseguenze di questa interpretazione e con essa la certezza del diritto.

In particolare ci si riferisce alla recentissima ordinanza con la quale la stessa Corte costituzionale, sembra contraddire le proprie affermazioni del 2001 e 2002.

Con la pronuncia n. 108 del 2007, nel dichiarare inammissibile la questione di costituzionalità sollevata a proposito della tormentata giurisdizione ordinaria sugli incarichi dirigenziali, la Corte ha contestato al giudice remittente di non aver interpretato la previsione legislativa nel senso di ritenere rimessa al giudice amministrativo la cognizione del ricorso. Questo aveva ad oggetto sia una delibera di giunta con la quale era stata disciplinata l'attribuzione di incarichi dirigenziali al di fuori della dotazione organica, sia il provvedimento sindacale con il quale era stato conferito a soggetto esterno uno degli incarichi.

I giudici costituzionali sembrano ritenere entrambi provvedimenti amministrativi, in quanto entrambi “precedenti alla stipulazione del contratto di impiego”.

Ora, se non c'è dubbio che il primo, riguardando la dotazione organica, sia espressione di potere pubblico e quindi provvedimento amministrativo, il secondo sembra invece da ricomprendersi proprio fra quegli atti di conferimento di incarico dirigenziale, esercizio di potere privato, la cognizione dei quali è stata coerentemente rimessa dalla legge al giudice ordinario.

Il fatto che l'atto di incarico preceda il contratto non rappresenta un elemento idoneo a qualificarne la natura giuridica. Il criterio è piuttosto quello, coerentemente impiegato dalla Cassazione fino ad ora, della attinenza o meno della decisione alla "configurazione strutturale degli uffici pubblici". Si tratta infatti di una soglia al di sopra del quale stanno le decisioni pubbliche, come quella relativa alla dotazione organica, e al di sotto della quale si collocano invece le decisioni assunte con capacità di diritto privato, come quella di attribuire un determinato ufficio ad un determinato soggetto.

Una svista da parte della Corte? Non è impossibile, ma non mancano anche altri segnali di una sorta di ripensamento da parte dei giudici costituzionali.

In entrambe le sentenze con le quali la Corte è appena intervenuta a proposito dello *spoils system*, la n. 103 e la n. 104 del 2007, si leggono alcune affermazioni che rimettono sottilmente in discussione la qualità privata del potere di incarico.

In entrambe le sentenze, infatti, i giudici richiamano la necessità che gli atti di revoca dell'incarico dirigenziale siano sottoposti alla disciplina del "giusto procedimento" predicando per essi l'applicazione della legge n. 241 del 1990.

Ora, pur non dubitando, come si dirà fra poco, dell'esigenza di assicurare idonee forme di tutela al dirigente nel momento del conferimento e soprattutto della revoca del suo incarico, anche per garantire effettività alla distinzione fra politica e amministrazione evitando indiscriminate operazioni di *spoils system*, pare che il richiamo alla legge sul procedimento amministrativo sia in parte fuorviante. Tale rinvio continua infatti ad instillare il dubbio che il potere impiegato sia quello pubblico e che di conseguenza la giurisdizione del giudice del lavoro sia da

giustificare in maniera diversa dalla naturale riconduzione al giudice ordinario delle controversie che non vedono coinvolti potere pubblico e interessi legittimi.

Non v'è chi non veda come tutto ciò continui ad alimentare confusioni e incertezze in materia di incarichi dirigenziali a scapito di un'auspicabile chiarezza.

La garanzia del principio di distinzione si fonda, infatti, anche sulla certezza delle regole applicabili al rapporto fra organi politici e dirigenza.

Ma c'è di più. Il rinvio che la Corte fa al “giusto procedimento” come essenziale strumento di garanzia della distinzione lascia intendere che la tutela di questo importante principio richieda necessariamente una se pur sfumata colorazione pubblicistica del potere di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali. Questo quantomeno sotto il profilo della sua soggezione “a prescindere dalla natura giuridica” alla disciplina dettata dalla legge per regolare l'esercizio delle potestà pubblicistiche, la legge n. 241 del 1990 per l'appunto.

Questo ci riporta alle perplessità da diverse parti espresse sul merito della scelta legislativa di privatizzare gli atti di incarico dirigenziale e di rimettere la cognizione delle relative controversie al giudice ordinario. È indubbio che fino a quando questo modello presenterà delle fragilità e dei punti deboli si presterà ad essere messo in discussione.

### ***1.3. Prospettive per un intervento legislativo***

Nella prospettiva di un intervento legislativo che intenda consolidare e perfezionare le scelte di fondo della prima e seconda privatizzazione, senza fare passi indietro, occorre ragionare su come restituire certezza alla materia, fugando al contempo i dubbi sulla compatibilità della costruzione privatistica con le esigenze di garanzia dell'organizzazione e di tutela del principio di distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa.

Come sopra considerato, i punti deboli che si rimproverano al modello attuale riguardano essenzialmente due profili. Il primo concerne il fatto che con un potere privato, in quanto tale insindacabile sotto il profilo della sua corrispondenza al fine pubblico, si inciderebbe su aspetti relativi all'organizzazione degli uffici e alle competenze ad essi attribuite. Il secondo riguarda invece le minori garanzie che la qualificazione in senso privato del potere assicurerebbe al dirigente nel momento del conferimento e revoca dell'incarico, esponendolo quindi maggiormente alle pressioni politiche a scapito della distinzione.

Muovendo dal primo ordine di perplessità, appare utile innanzi tutto distinguere più nettamente la scelta organizzativa concernente l'ufficio dirigenziale e i suoi compiti, da quella relativa all'incarico.

La prima deve indubbiamente avere natura pubblica; essa è effettuata con fonti normative e amministrative generali, individua le competenze proprie di ciascuna struttura alla quale sarà preposta una figura dirigenziale ed ha una funzione di garanzia in termini di predeterminazione della distribuzione delle quote di potere decisionale all'interno dell'amministrazione. Nei confronti della decisione organizzativa che incide su questi aspetti sono evidentemente possibili e auspicabili tutti i controlli che investono l'esercizio di un pubblico potere. In questo senso la scelta risulta sindacabile per la sua corrispondenza al fine pubblico, ai principi che orientano l'esercizio delle potestà pubblicistiche e alle regole che incidono su di esse sotto il profilo della loro legittimità.

Una volta assunta, la decisione organizzativa pubblica è rilevante anche in termini di legittimità dei provvedimenti adottati dall'amministrazione. La sua violazione si riflette, infatti, sull'invalidità dell'atto adottato da una struttura diversa da quella alla quale ha attribuito la competenza.

È bene chiarire che le esigenze di garanzia che discendono dalla predeterminazione delle competenze debbono essere tutte soddisfatte a questo livello, con una decisione organizzativa, cioè, di natura pubblica. Nel momento in cui questo è avvenuto, l'incarico dirigenziale in sé non può che riguardare unicamente la relazione fra l'amministrazione e il dirigente. Esso si inserisce nel

quadro di quanto già disposto dall'organizzazione pubblica e non è in alcun modo in grado di incidere sulle competenze dell'ufficio al quale si riferisce. Presuppone le competenze attribuite alla struttura e ad essa semplicemente prepone il dirigente che le eserciterà.

Una volta chiarita, ribadendola anche normativamente se necessario, questa distinzione, non sembrano esserci controindicazioni a che l'incarico stesso possa essere configurato espressamente come esercizio di un potere privato, anche se, come nel caso della dirigenza fiduciaria, ad impiegarlo è direttamente il ministro, il Presidente del Consiglio o il Capo dello Stato.

Veniamo ora ai dubbi sollevati a proposito delle minori garanzie che la qualificazione del potere di incarico come privato assicurerebbe ai dirigenti con il rischio di esporli maggiormente alle pressioni della politica.

A questo proposito occorre considerare come per sua natura la configurazione privatistica del rapporto sia astrattamente non meno idonea di quella pubblicistica ad assicurare tutela all'individuo che si ritenga leso nei propri diritti. Anzi proprio la qualificazione della situazione soggettiva di cui è portatore il soggetto che fronteggia il potere in termini di diritto soggettivo dovrebbe essere garanzia di una piena tutela in sede giurisdizionale.

Il problema, quindi, è un altro e non riguarda l'astratta idoneità della configurazione del rapporto a fornire adeguate garanzie al soggetto, ma la tipologia di regole che il giudice è chiamato ad applicare in sede di verifica del corretto esercizio del potere di attribuzione e revoca dell'incarico.

La sua configurazione come potere privato rende infatti tendenzialmente inapplicabile ad esso la ricca disciplina che il legislatore ha dettato per il potere pubblico. Una disciplina, quest'ultima, indubbiamente efficace a consentire un sindacato sulle modalità di esercizio di una potestà unilaterale e particolarmente garantista nei confronti di chi sia destinatario dei suoi effetti.

Nel caso dei poteri di assegnazione e revoca degli incarichi dirigenziali, è indubbio che molte delle garanzie costruite dall'ordinamento per garantire gli individui nei confronti del potere pubblico si configurino come utili a tutelare anche i dirigenti e con essi il principio di distinzione nei confronti del potere privato relativo agli incarichi.

La soluzione più coerente e maggiormente rispettosa della certezza del diritto non è però quella di predicare una automatica soggezione del potere di incarico a norme dettate per disciplinare la potestà pubblicistica. Questo, oltre a gettare un'ombra di incertezza sulla qualificazione della natura degli incarichi, non garantisce neanche sulla comune ed univoca applicazione da parte dei giudici delle regole sul potere pubblico. Il giudice ordinario, infatti, diversamente da quello amministrativo, procede attraverso la ricognizione delle regole che tutelano diritti, ricostruendo indirettamente a partire da queste i limiti del potere. Del resto questi primi anni di giurisdizione ordinaria sui poteri datoriali della pubblica amministrazione hanno visto consolidarsi una posizione piuttosto univoca sull'inapplicabilità della disciplina sul procedimento amministrativo all'azione che la pubblica amministrazione pone in essere con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

In questa prospettiva appare evidente come il modo migliore per assicurare certe garanzie alla dirigenza nei confronti dell'esercizio dei poteri unilaterali privati relativi all'assegnazione e revoca degli incarichi sia prevedere direttamente una serie di diritti nei confronti dell'esercizio di tali poteri, diritti a certi passaggi procedurali, alla comparazione, alla valutazione, alla motivazione, ecc...

In questa direzione, del resto, vanno le proposte formulate in altre parti del documento e relative alla parziale procedimentalizzazione degli incarichi e della loro revoca, all'obbligo di motivazione dei relativi atti e alle altre garanzie previste a questo proposito.

Una volta disciplinato in questi termini, non residua alcuna controindicazione a qualificare il potere di incarico come privato. Di fronte ad esso il dirigente non gode di minori garanzie rispetto a quelle assicurate a chi fronteggi un potere pubblico,

anzi la qualificazione delle posizioni soggettive tutelate come diritti soggettivi, unita alla tutela della buona fede e della correttezza, dovrebbe deporre nel senso di una garanzia ancora più consistente. In questa prospettiva anche la tutela nei confronti di una eccessiva incidenza del potere politico dovrebbe uscirne rafforzata e con essa il fondamentale principio di distinzione fra indirizzo e gestione.

Una volta superate le lamentate debolezze della configurazione privatistica del potere di incarico, resta da rafforzare la certezza del diritto in merito alla qualità del potere e alla giurisdizione su di esso. In questo senso però sembra sufficiente una esplicita affermazione della sua natura privata, non potendo residuare, una volta fatto questo, alcun dubbio sulla devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario.

*Scheda di sintesi*

- Chiarire, anche normativamente, che le disposizioni relative all'istituzione di ciascun ufficio dirigenziale e alle competenze assegnate ad esso sono stabilite con atti pubblici di organizzazione.
- Chiarire la natura privata del potere di assegnazione dell'incarico dirigenziale.
- Introdurre disposizioni che prevedano l'obbligo di motivazione degli atti di assegnazione e revoca dell'incarico dirigenziale (v. parte del documento dedicata all'atto di incarico e alle vicende del rapporto).
- Resta confermata la giurisdizione ordinaria sugli incarichi dirigenziali (non occorre alcuna modifica normativa in proposito, essendo la disposizione sufficientemente chiara)

## 2. L'atto di incarico e le vicende del rapporto

### 2.1. *Contratto o atto unilaterale?*

Una volta ribadita la natura privata dell'atto di incarico, occorre domandarsi se sia preferibile la forma dell'atto unilaterale seguito dal contratto o quella del solo contratto. Attualmente la situazione vede privilegiata la prima soluzione: un atto di incarico, che individua l'oggetto, la durata dell'incarico, e gli obiettivi da conseguire, e un contratto in cui si definisce unicamente il trattamento economico.

Per quanto riguarda la dirigenza fiduciaria, come ampiamente considerato nel presente documento, questo modello sembra meritevole di essere conservato, dal momento che risolve il problema di evitare una contrattazione diretta con l'organo politico e sottolinea l'elemento di "contiguità" tra vertice politico e dirigente che (come sottolineato nella recente giurisprudenza costituzionale) caratterizza il rapporto. Le critiche a suo tempo rivolte alla riconduzione all'atto unilaterale della maggior parte dei contenuti del rapporto riguardavano infatti il pericolo di "fiduciarizzazione" dell'intera dirigenza. Queste critiche cadono nel momento in cui il modello trova applicazione unicamente alla dirigenza effettivamente fiduciaria.

Per quanto riguarda invece la dirigenza professionale, in luogo del modello attuale occorre ripristinare la soluzione della piena riconduzione dei contenuti dell'incarico dirigenziale al contratto, nel quale saranno indicati sia i suoi termini operativi, sia i profili economici. Questo per garantire una effettiva partecipazione del futuro dirigente alla formulazione dei contenuti del rapporto e favorire non solo una loro migliore definizione, ma anche una assunzione di responsabilità rispetto ad essi.

È bene ribadire comunque che attraverso l'incarico non possono essere modificate né in senso espansivo né in senso restrittivo le funzioni della struttura e le competenze collegate all'ufficio dirigenziale dalle fonti pubbliche di organizzazione. Queste sono indisponibili alla decisione privata (contrattuale) con la quale si assegna l'incarico. Ad essere contrattati sono gli aspetti dinamici

dell'incarico e in particolare la performance professionale del dirigente sotto il profilo retributivo, e con riferimento al tipo di prestazione rispetto a certi risultati.

## ***2.2. Incarico e obiettivi della dirigenza professionale***

Per quanto riguarda l'individuazione dei risultati di gestione che debbono essere assicurati dalla dirigenza professionale, è diffusa la percezione di una scarsa propensione della politica a trasformare i propri orientamenti in obiettivi dell'attività dei dirigenti. Nella gran parte dei casi si lamenta il fatto che questi ultimi sono estremamente generici e, al di là una serie di affermazioni di massima, finiscono per risolversi in un sostanziale rinvio alle direttive annuali.

Se pure assolutamente auspicabile, la fissazione di obiettivi e risultati per tutta la durata dell'incarico (evidentemente pluriennale) appare di complessa realizzazione, sia per la difficoltà della politica nel programmare, sia per le incertezze legate a fattori esterni, quali quelli finanziari o normativi.

Una soluzione possibile potrebbe essere allora quella di distinguere fra tre diversi livelli del contenuto contrattuale relativo ai risultati:

- a) la gestione della struttura assegnata e l'assolvimento delle funzioni ad essa proprie;
- b) la realizzazione di finalità annuali;
- c) il tipo di prestazione dirigenziale attesa.

Il primo, più che un livello di obiettivi in senso stretto, riguarda i compiti e le competenze tipici della struttura, nonché la gestione "quotidiana" delle risorse assegnate.

Il secondo riguarda il raggiungimento di obiettivi che, per così dire, fuoriescono dalla routine gestionale di cui al primo livello e riguardano le finalità annualmente stabilite dall'organo politico.

Il terzo ed ultimo riguarda invece risultati organizzativi complessivi; ciò che ci si attende dall'aver preposto quel determinato tipo di "personalità manageriale" a capo della struttura; le trasformazioni più profonde quelle che richiedono periodi maggiori e che soprattutto si consolidano. Si tratta di obiettivi legati all'efficacia e all'efficienza dell'organizzazione, quali ad esempio la riduzione dei tempi dell'azione e della prestazione, la maggiore motivazione del personale, la più elevata produttività, la diminuzione dei costi complessivi, l'aumento della qualità dei servizi ecc... Cambiamenti consistenti che rappresentano l'impronta che quel dirigente è in grado di dare alla struttura diretta.

Una volta distinti in questo modo i tre livelli della performance dirigenziale, gli obiettivi collegati ai primi due livelli potrebbero essere individuati sinteticamente e con ampio rinvio, per il primo livello, all'organizzazione che definisce le funzioni della struttura e, per il secondo livello, alla direttiva annuale che fissa gli obiettivi ad un anno. Quelli di terzo livello invece potrebbero essere più ampiamente definiti al momento dell'incarico e contrattati anche in termini di risorse da assegnarsi al dirigente e di spazi organizzativi da riconoscere all'esercizio dei suoi poteri.

### 2.3. *Contratto di incarico e retribuzione*

Sotto il profilo della retribuzione del dirigente, attualmente la contrattazione nazionale fissa lo stipendio tabellare (a cui si aggiungono la retribuzione di anzianità, il maturato economico annuo e gli eventuali assegni *ad personam*) e i limiti e parametri delle quote (fissa e variabile) legate alla posizione e della quota connessa al raggiungimento del risultato. Questo irrigidisce forse fin troppo la dinamica retributiva del dirigente, soprattutto in rapporto al risultato.

Il recupero di una maggiore dinamicità della quota di retribuzione collegata al raggiungimento dei risultati appare auspicabile sotto diversi punti di vista. Nel momento in cui al contratto individuale si restituisce il ruolo di luogo nel quale sono individuati i diversi aspetti della performance del dirigente, infatti, è necessario che ad esso sia riconosciuta una più ampia possibilità di incidere sulla dimensione dinamica della retribuzione. D'altro canto appare prioritario recuperare a quest'ultima, anche attraverso un adeguato sistema di valutazione delle performance dirigenziali (su cui si veda il la parte del documento dedicata alla valutazione) il ruolo di effettiva incentivazione al raggiungimento degli obiettivi programmati in modo da collegare effettivamente l'andamento della struttura alla retribuzione di chi la dirige, stimolando una assunzione di responsabilità rispetto ai risultati da parte del dirigente.

A questo fine è necessario permettere al dirigente di contrattare un diverso equilibrio percentuale fra quota fissa e di risultato, consentendo una maggiore incidenza dell'ultima rispetto alla prima.

Il contratto collettivo dovrà limitarsi a fissare una percentuale minima (piuttosto bassa) di retribuzione che deve essere agganciata al risultato, percentuale che in sede di contrattazione individuale potrebbe essere aumentata consistentemente. A questo si farà corrispondere una diminuzione della retribuzione fissa (in particolare quella di posizione) in modo da evitare una lievitazione eccessiva dell'importo complessivo. Al tempo stesso, tuttavia, il maggiore investimento del dirigente sul risultato anche in termini retributivi dovrà essere adeguatamente incentivato attraverso la possibilità di raggiungere comunque un

importo complessivo maggiore. Il finanziamento potrebbe provenire da un impegno, da assumere in sede di contrattazione nazionale, a non far crescere la quota di retribuzione di risultato di chi sceglie di mantenerla al minimo, spostando i periodici incrementi in un fondo per la maggiore retribuzione di chi scelga di subordinarne una quota più ampia al risultato.

Proseguendo nell'impostazione suggerita, si dovrebbe valutare anche la possibilità di collegare parte della retribuzione alla valutazione sul raggiungimento degli obiettivi complessivi dell'incarico dirigenziale, quelli, per intendersi, che abbiamo individuato come "di lungo periodo", con scadenza al termine dell'incarico. La disponibilità del dirigente a spostare parte della retribuzione di risultato sugli obiettivi finali potrebbe anche qui essere adeguatamente incentivata attraverso la possibilità di raggiungere, in caso di valutazione positiva, un importo maggiore di quello che si sarebbe ottenuto dal successo delle sole valutazioni annuali.

#### ***2.4. Incarico e valutazione***

Affinché il collegamento fra risultati e retribuzione non finisca per risolversi in un meccanismo inefficace, è evidente l'importanza della valutazione della quale deve essere ribadita la centralità nell'attribuzione dell'incarico, nella verifica dei risultati di esso e nella retribuzione del dirigente. A questo fine occorre rafforzare e precisare le indicazioni in tema di responsabilità dirigenziale in modo da conferire ad esse un maggior tasso di effettività. Occorre altresì valutare l'opportunità di prevedere che in assenza di valutazione annuale e finale il dirigente non possa vedersi conferita la quota di retribuzione ad esso collegata, ma abbia diritto a vedersi rinnovare il medesimo incarico alla scadenza. Questo dovrebbe rendere direttamente interessati alla valutazione sia la parte politica, sia la dirigenza. Un impegno in termini di effettività della valutazione deve essere poi assunto anche dai sindacati affinché anche in sede di contrattazione nazionale siano predisposte regole adeguate. Per un esame più approfondito di tali aspetti si rinvia alla parte del documento dedicata alla valutazione.

### ***2.5. Durata dell'incarico dirigenziale***

A differenza di quanto si è detto in questo documento a proposito della dirigenza fiduciaria, per quella professionale occorre assicurare una durata dell'incarico svincolata dalla durata del mandato politico e dal suo destino. In questo senso è opportuno ribadire un limite minimo di durata per l'incarico di dirigente professionale, rispetto al quale può essere mantenuta l'attuale previsione che lo vede fissato a 3 anni. Per quanto concerne invece la durata massima appare utile prevedere un periodo più lungo, anche per consentire al dirigente e a chi gli conferisce l'incarico di concordare la realizzazione di obiettivi di più lungo termine e commisurare ad essi il tempo dell'incarico. A questo fine il limite massimo può essere utilmente allungato fino a 7 anni.

### ***2.6. L'affidamento dell'incarico dirigenziale***

La distinzione fra dirigenti fiduciari e professionali intorno alla quale ruota buona parte della proposta di riforma/adequamento della disciplina della dirigenza che qui si illustra, si fonda sul riconoscimento agli organi politici della possibilità di incidere su una serie di incarichi dirigenziali, ma solo su quelli.

Una volta distinto in maniera netta fra area della fiduciarità e area della professionalità, la seconda va sottratta il più possibile all'incidenza della politica anche con riferimento al potere di conferimento e revoca. Questo andrà quindi riconosciuto alla dirigenza di vertice della struttura (ad es. il capo dipartimento di un ministero per gli incarichi di direzione generale, il direttore generale di un comune per gli incarichi dirigenziali, ecc...).

Certamente si è consapevoli del fatto che non di rado la figura dirigenziale alla quale è affidato il potere di nomina del dirigente professionale apparterrà alla dirigenza fiduciaria. Il timore che, attraverso quest'ultima figura, l'organo politico

finisca per mantenere un potere di incidenza sostanziale sull'area della professionalità, dovrebbe però essere fugato dal meccanismo di incarico. Come si è detto la forma prescelta per esso è quella contrattuale, nella quale quindi un più ampio spazio decisionale è riconosciuto anche al dirigente incaricando. L'articolazione tripartita dei livelli di obiettivo/prestazione, a sua volta, appare idonea a garantire una maggiore certezza del quadro dei risultati attesi, garantendo, anche sotto questo profilo, chi accetta l'incarico. Anche la chiara distinzione fra le competenze e le funzioni della struttura assegnata, fissati con le fonti pubbliche di organizzazione, e gli obiettivi, individuati nel contratto tutela il dirigente professionale in termini di mansioni e compiti assegnati.

Da ultimo sembra opportuno circondare di maggiori garanzie anche la fase preliminare a quella della formalizzazione dell'incarico, quella, cioè, della individuazione del dirigente al quale conferirlo.

A questo fine occorre innanzi tutto assicurare condizioni di piena trasparenza alla selezione. Nel momento in cui si configura l'esigenza di affidare un incarico, l'amministrazione dovrà rendere note le condizioni e i termini del futuro rapporto e la professionalità necessaria. Questo consentirà ai potenziali aspiranti di "candidarsi" all'affidamento. Le candidature potranno pervenire non soltanto dai dirigenti appartenenti alla struttura nell'ambito della quale si colloca l'ufficio dirigenziale da ricoprire, ma anche da coloro che risultano inclusi nell'albo generale della dirigenza (l'istituzione del quale è prevista in altra parte di questo documento), consentendo in questo modo una "mobilità interna" piuttosto ampia.

Anche alle ragioni dell'individuazione della figura prescelta per ricoprire l'incarico dovrà essere assicurata una adeguata trasparenza, rendendo noti i motivi della scelta con riferimento alla professionalità, al *curriculum* e ai risultati ottenuti nella gestione di attività precedenti.

### ***2.7. Conferma e revoca dell'incarico dirigenziale***

Per quanto concerne la conferma dell'incarico dirigenziale possono immaginarsi limitate eccezioni alla procedura di trasparenza descritta al precedente punto.

Nel caso in cui le valutazioni annuale e finale conseguite dal dirigente siano ampiamente positive, l'amministrazione potrebbe motivatamente rinnovare direttamente l'incarico al dirigente ad esso precedentemente preposto senza dover provvedere a rendere nota la volontà di affidamento dell'incarico e quindi senza la possibilità di candidature da parte di potenziali altri aspiranti.

In questa prospettiva si potrebbero prevedere delle motivazioni limitate, quali l'opportunità di proseguire i progetti avviati o di far avanzare ulteriormente gli obiettivi raggiunti.

In ogni caso la possibilità di un rinnovo diretto dovrebbe essere limitata ad una sola volta, in maniera da ridurre al minimo le possibilità di deroga alla procedura di trasparenza.

Resta evidentemente inteso che il dirigente originariamente incaricato e confermato (per una sola volta) può sempre partecipare come aspirante alla successiva procedura di affidamento del medesimo incarico.

La revoca dell'incarico dirigenziale è, invece, attualmente disciplinata dall'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001, che la collega al mancato raggiungimento degli obiettivi, laddove questo emerga dalle valutazioni effettuate ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1999. In relazione alla gravità dei casi, infatti, l'amministrazione potrà non rinnovare l'incarico, revocarlo, ovvero recedere dal rapporto di lavoro.

Stante quanto si è ritenuto a proposito del rinnovo, che perderebbe quindi il carattere di tendenziale “automaticità, salvo verifica negativa”, divenendo eccezione rispetto alla regola, la prima conseguenza della valutazione negativa dovrebbe essere la revoca.

Per la revoca, come si è fatto per l’affidamento dell’incarico, occorre prevedere adeguata motivazione nonché il limite della sua impossibilità se non preceduta da valutazione negativa da parte degli organi a ciò preposti.

*Scheda di sintesi*

- Ripristinare la soluzione della piena riconduzione dei contenuti dell’incarico dirigenziale al contratto, nel quale saranno indicati sia i termini operativi, sia quelli economici del rapporto.
- Individuare (non normativamente, ma eventualmente attraverso direttive di indirizzo o circolari) diversi possibili livelli degli obiettivi assegnati alla dirigenza: routinari, annuali, pluriennali.
- Permettere al dirigente di contrattare un diverso equilibrio percentuale fra quota della retribuzione fissa e di risultato, consentendo una maggiore incidenza dell’ultima rispetto alla prima e incentivando adeguatamente chi scelga tale seconda soluzione.
- Valutare l’opportunità di prevedere che in assenza di valutazione annuale e finale il dirigente non possa vedersi conferita la quota di retribuzione ad esso collegata, ma abbia diritto a vedersi rinnovare il medesimo incarico alla scadenza (v. la parte del documento dedicata alla valutazione).
- Prevedere una durata massima dell’incarico dirigenziale pari a 7 anni.
- Sottrarre il potere di assegnare incarichi dirigenziali professionali alla politica, affidandolo alla dirigenza di vertice.

- Assicurare condizioni di piena trasparenza nella scelta del soggetto al quale affidare l'incarico dirigenziale.
  
- Prevedere la motivazione dell'atto di incarico.

### **3. Gli incarichi di funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca**

La disciplina normativa degli incarichi ispettivi, di consulenza e di studio, è rinvenibile nell'art. 19, comma 10, del d. lgs. n. 165 del 2001, (così come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera l, della legge n. 145 del 15 luglio 2002), il quale prevede piuttosto laconicamente che i dirigenti – di prima come di seconda fascia – ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali, “svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazione che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali”.

A sua volta l'art. 3, comma 7, della stessa legge n. 145 del 2002 ha inserito, tra gli altri “incarichi specifici previsti dall'ordinamento”, quelli esercitabili “presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali”.

Dall'analisi del quadro normativo appena descritto è agevole individuare il tratto effettivamente caratterizzante tali incarichi nell'assenza della titolarità di un ufficio.

Tale disciplina, tratteggiata solo in negativo, e destinata a coloro che non sono affidatari di compiti latamente definibili di *line* nell'assetto dell'amministrazione, ha prodotto come conseguenza pratica una distorsione nell'utilizzo della fattispecie, considerata meramente residuale rispetto a quella ordinaria dell'assegnazione della

titolarità di un ufficio; tale tendenza ha trovato peraltro l'importante avallo della giurisprudenza contabile, che ha dichiarato illegittima l'attribuzione ad estranei all'amministrazione delle predette funzioni, ampliando di fatto il solco rispetto alla disciplina ordinaria stabilita dal comma 6 del medesimo art. 19 (Corte dei Conti, sez. contr., 27 luglio 2005, n. 13).

La soluzione negativa sembra derivare dalla formulazione del comma 6 dell'art. 19 citato, in base al quale ai soggetti estranei all'amministrazione possono essere conferiti non tutti gli incarichi dirigenziali, ma solo quelli operativi, individuati dai commi da 1 a 5 dello stesso art. 19, comportanti la effettiva titolarità di uffici dirigenziali.

A tale riguardo, va rimarcato come proprio negli incarichi di consulenza e studio sia rintracciabile il campo di operatività più consono all'assegnazione a professionalità esterne, dato che precipuamente in tale ipotesi viene in rilievo l'interesse dell'amministrazione ad avvalersi di competenze non rinvenibili al proprio interno, per la soluzione di problemi denotati da alta specialità o particolare difficoltà.

Il conferimento dell'incarico ispettivo, di consulenza e di studio e ricerca è, quindi, divenuto uno strumento di "sedimentazione" del personale dirigenziale rimasto privo di incarico.

Per il vertice delle amministrazioni, il bacino costituito dagli incarichi in questione ha rappresentato e rappresenta, infatti, una valvola di sfogo per mutamenti nelle posizioni dirigenziali, assumendo talvolta l'incarico di studio la caratteristica di un "esilio dorato". Si pensi, ad esempio, all'utilizzo che ne è stato fatto in occasione della emanazione di regolamenti di riorganizzazione dei ministeri, che vedono la decadenza degli incarichi, o, naturalmente, a seguito della entrata in vigore dello *spoils system una tantum* di cui alla legge n. 145 del 2002.

Non c'è dubbio che l'attuale disciplina della dirigenza, in cui l'estinzione naturale del rapporto d'ufficio consegue allo scadere dell'incarico, ha poi notevolmente contribuito all'accrescimento dell'uso distorto della disposizione di

cui al comma 10, grazie all'aumento del grado di discrezionalità a disposizione dell'amministrazione.

Le disposizioni frutto della contrattazione collettiva cercano di stemperare la concezione di residualità fino ad ora delineata, ponendo l'accento sulla parità di rango tra incarichi di *line* e di *staff*.

Già il contratto collettivo della dirigenza dell'area I per il quadriennio 1998-2001 prevedeva (art. 13, comma 4) l'obbligo di assicurare al dirigente un nuovo incarico dirigenziale almeno equivalente qualora, alla scadenza dell'incarico ricoperto, non si intendesse riconfermarlo nella precedente posizione, senza che vi fosse stata una espressa valutazione negativa sulla sua gestione, formulata nel rispetto delle prescritte procedure e regole di contraddittorio.

Il successivo CCNL, firmato in data 21 aprile 2006 (relativo al quadriennio 2002-2005), inoltre, all'art 20 (Conferimento incarichi dirigenziali) specifica che "Tutti i dirigenti, appartenenti al ruolo dell'amministrazione e a tempo indeterminato, hanno diritto ad un incarico" – e dunque anche ad un incarico di studio o ricerca - e che "Il conferimento degli incarichi dirigenziali avviene, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 19, comma 1, del d. lgs. n. 165 del 2001, in base ai seguenti criteri generali: a) natura e caratteristiche degli obiettivi prefissati; b) attitudini e capacità professionale del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro; c) rotazione degli incarichi, la cui applicazione è finalizzata a garantire la più efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse in relazione ai mutevoli assetti funzionali ed organizzativi e ai processi di riorganizzazione, al fine di favorire lo sviluppo della professionalità dei dirigenti". Le amministrazioni, inoltre, sono tenute ad adottare procedure dirette a consentire il tempestivo rinnovo degli incarichi dei dirigenti al fine di assicurare la certezza delle situazioni giuridiche e garantire la continuità dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità delle pubbliche amministrazioni stesse.

Occorre sottolineare che queste disposizioni hanno valenza generale e sono applicabili anche agli incarichi previsti *ex* comma 10 dell'art. 19 d. lgs. n. 165 del 2001, dando conseguentemente fondamento ad una idea di rivalutazione di questa particolare tipologia di incarichi.

E' utile precisare, inoltre, che a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 145 del 2002 al testo dei commi 1 e 2 dell'art. 19 (dove si fa ora riferimento, in generale, agli incarichi di funzione dirigenziale) sembrano venuti meno i dubbi in ordine all'estensione agli incarichi in argomento delle procedure previste per l'assegnazione degli incarichi di direzione degli uffici, ora incentrate sul provvedimento di conferimento, cui accede il contratto per quanto relativo ai profili retributivi.

Fin qui la disciplina normativa e negoziale. Si è posto finora l'accento sull'uso distorto di uno strumento che ha invece notevoli potenzialità al suo interno. Va segnalato un ulteriore aspetto: alla luce della legge n. 145 del 2002, l'abolizione del ruolo unico (che consentiva – o meglio aspirava a consentire - una ulteriore “fase di decantazione” del dirigente privo di incarico) ha permesso un ampliamento dello spazio di operatività (e anche dell'*appeal*) dell'assegnazione degli incarichi in questione. Anzi, in presenza di un quadro politico che ha fatto, pur tra mille difficoltà, della alternanza tra due schieramenti antagonisti la regola, la tendenza naturale della classe politica verso la riconquista di spazi lasciati all'autonomia dell'amministrazione viene incentivata dalla possibilità di ricorrere all'opzione fornita dall'art. 19, comma 10.

Appare necessario, invece, tentare un superamento della posizione di odierna residualità e minorità degli incarichi di cui al comma 10, anche in relazione al rilievo che tali incarichi potrebbero assumere in un'amministrazione sempre più libera da compiti operativi, quale naturale conseguenza delle riforme istituzionali ispirate al federalismo, al decentramento ed alla sussidiarietà: è di tutta evidenza che incarichi volti ad attività di studio, di ricerca e di consulenza o di ispezione (forse più che quello relativi ai collegi di revisione) possono rappresentare, per le amministrazioni, occasioni preziose di approfondimento e riflessione che spesso, nella quotidiana attività degli uffici, mancano e costituiscono un *handicap* sentito

dagli stessi dirigenti. Al pari di altre esperienze europee, come la Francia, gli incarichi di cui al citato comma 10, pur diversamente connotati rispetto ad incarichi avente natura preminentemente gestionale, hanno titolo per rivelarsi di indubbia utilità per le amministrazioni, purché, al termine dell'incarico di studio, consulenza o ricerca, sia rinvenibile un prodotto finale che valga a distinguere in modo chiaro tali incarichi da quelli di tipo fiduciario in essere all'interno degli uffici di diretta collaborazione.

Proprio al fine di valorizzare una diversa configurazione di questi incarichi, non appare incongruo tentare di individuare una platea di dirigenti ristretta e qualificata destinataria degli incarichi in parola: in questo senso, potrebbe introdursi una disposizione che preveda che le funzioni di studio e ricerca (e non anche, evidentemente, quelle presso i collegi di revisione degli enti pubblici) di cui al comma 10 siano conferite a dirigenti in possesso del titolo di dottore di ricerca o di specialista (nella vecchia formulazione biennale o triennale delle scuole di specializzazione) o, ancora, di adeguata formazione post-universitaria, nelle materie afferenti all'oggetto. In relazione alla particolare natura (e delicatezza) degli incarichi ispettivi, che hanno come fine l'analisi e soprattutto la verifica di particolari ambiti della macchina amministrativa, ne appare opportuna, inoltre, l'assegnazione a soggetti dotati di specifiche e documentate esperienze nel settore del controllo di (e sulla) gestione. La disposizione, allo stesso tempo, può rappresentare un viatico per la nascita di un ruolo ben definito di specialisti nelle diverse materie (non solo economisti o giuristi, ma statistici, architetti, ingegneri, ecc.) che non espletino funzioni propriamente gestionali e manageriali.

L'incarico di cui al comma 10 dell'art. 19 del d. lgs. n. 165 del 2001, infatti, dovrebbe correlarsi in modo inequivocabile alle caratteristiche professionali e alle competenze specifiche del dirigente, in una corrispondenza chiara tra profilo dello stesso e compito che gli viene affidato: in tal modo, si eviterebbe non solo la attuale residualità degli incarichi di cui si tratta, ma, *a fortiori*, una confusione con i normali incarichi di consulenza di cui il Ministro dispone e che hanno precipuo ed eminente carattere fiduciario, venendo a cessare con la cessazione dell'organo politico.

*Scheda di sintesi*

- |  |
|--|
| <p>- Valorizzare adeguatamente gli incarichi di attività di studio, ricerca, consulenza e ispezione, riservandoli a dirigenti in possesso di particolare qualificazione (dottorati e specializzazioni <i>post lauream</i>) e specifica esperienza professionale.</p> |
|--|

#### **4. Il conferimento di incarichi a soggetti esterni ai ruoli dirigenziali**

Anche alla luce di alcuni provvedimenti normativi intervenuti nella fase finale della XIV legislatura, ha ripreso di nuovo vigore la discussione (per la verità, mai sopita) attorno al ruolo ed allo spazio da riconoscere alla possibilità per le amministrazioni di conferire incarichi di direzione dei loro uffici, con contratti di diritto privato a tempo determinato, a soggetti estranei ai loro ruoli dirigenziali, secondo quanto previsto dal comma 5 *bis* (che riguarda i casi di attribuzione degli incarichi a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche o di organi costituzionali) e, soprattutto, dal comma 6 dell'art. 19 del d. lgs. n. 165 del 2001 (che disciplina le ipotesi di affidamento degli incarichi a persone prevalentemente, ma non esclusivamente, esterne alle strutture pubbliche).

Soprattutto quest'ultima disposizione, che nella sua ispirazione (e formulazione) originaria consentiva di acquisire sul mercato professionalità specifiche carenti nelle amministrazioni, e di reclutare particolari figure di vertice che risultassero indispensabili al fine di accompagnare e gestire processi di innovazione, è stata mortificata dall'uso distorto che, nella maggior parte dei casi, se ne è fatto, per concedere promozioni interne e premiare dipendenti delle stesse amministrazioni spesso legati da fedeltà politica ai titolari del potere di nomina: in tal senso si è instaurata – nonostante i ripetuti, severi richiami da parte del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, che richiama le amministrazioni ad una

maggior “discrezione” e correttezza nell’utilizzazione dello strumento - una diffusa prassi che, alla fine, ha ricevuto una improvvida sanzione legislativa con l’art. 4 *sexies*, comma 3, del d.l. n. 115 del 2005, come modificato dalla legge di conversione n. 168 del 2005. Va considerato, tra l’altro, che questo personale, nel corso del tempo, è stato confermato ripetutamente e, pertanto, è apparso di fatto “stabilizzato” nella sua posizione, senza che nel frattempo si procedesse al varo di apposite procedure concorsuali, nel rispetto della disciplina vigente in materia di accesso ai pubblici uffici.

Con ciò non si vuole significare che l’istituto considerato in sé non sia valido e non si sia rivelato molto utile nei casi (limitati) in cui è stato correttamente utilizzato. Si tratta, quindi, non di cancellarlo, ma di affinarne la disciplina, esplicitandone la *ratio* e precisandone il contenuto e i confini applicativi alla luce dell’esperienza. Si dovrebbe, in particolare, rivisitare il testo normativo per chiarire, in modo inequivocabile, che gli incarichi possono essere conferiti solo a soggetti in possesso di specifici e ben determinati requisiti e, comunque, non appartenenti all’amministrazione che li conferisce, se non (come sarebbe, in verità, preferibile) esterni alle pubbliche amministrazioni in generale: ipotesi, questa, apparentemente “massimalista”, ma in realtà molto coerente con il disegno complessivo sin qui definito.

Inoltre, si potrebbe delineare uno schema procedurale obbligatorio che consenta il ricorso al contratto di diritto privato solo nei casi in cui si tratta di acquisire professionalità particolari, non altrimenti rinvenibili nell’amministrazione interessata (e in altre amministrazioni, se troverà attuazione l’ipotesi della creazione di un albo generale della dirigenza), inserendo nell’attuale regolazione alcuni correttivi finalizzati a:

a. non consentire, di norma, il rinnovo degli incarichi alla loro scadenza e rendere, al contrario, obbligatorio l’avvio del reclutamento secondo i canali ordinari, nel caso in cui si verifici formalmente il permanere dell’esigenza di avvalersi di alcune competenze specifiche;

b.attivare, contestualmente alla selezione di soggetti esterni, e nel caso in cui il loro lavoro non sia legato ad attività di carattere progettuale (in quanto tali, tipicamente circoscrivibili nel tempo), percorsi formativi “finalizzati” rivolti a risorse interne all’amministrazione;

c.procedere ad un reale ed ampio interpello pubblico preliminare all’attribuzione degli incarichi *ex art.* 19, comma 6, in modo da garantire la massima trasparenza della procedura e di favorire l’acquisizione sul mercato di tutte le migliori candidature;

d.rendere obbligatoria la pubblicazione in appositi ambiti (albi ufficiali, la rete, ecc.) dei *curricula* dei soggetti prescelti, debitamente sottoscritti.

Sempre in relazione alla prassi applicativa degli incarichi dirigenziali con contratto a termine di diritto privato, bisogna tenere presente che, per quanto riguarda le amministrazioni non centrali, e in particolare gli enti locali, la situazione si presenta con caratteristiche peculiari e diverse. Risulta che in molti casi, in dipendenza del quadro organizzativo e funzionale proprio di tali enti, ed anche in conseguenza delle limitazioni al reclutamento imposte dalle ultime leggi finanziarie, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato raggiungono percentuali che si avvicinano al 50%, sono attribuiti sia a funzionari interni che ad esterni e, in ragione della loro durata, commisurata al mandato degli organi di governo, sono fortemente condizionati dalla politica.

Al riguardo, se è vero che il riferimento ai “principi” esclude implicitamente la necessità di adeguarsi anche a disposizioni di dettaglio dettate per le amministrazioni statali, come quella che fissa i limiti del 5% e dell’8% dei posti in organico nelle due fasce dirigenziali per il conferimento di incarichi a tempo determinato, è anche vero che dal complesso delle norme in materia si può ben desumere il principio che tali incarichi vadano affidati comunque entro un limite prefissato, e tale da non sconvolgere l’assetto complessivo dell’amministrazione.

Per questo motivo, e con riferimento a tutte le amministrazioni, le menzionate percentuali andrebbero proficuamente ricondotte all’originaria e univoca quota del

5%. Ciò non solo per i motivi, sopra evidenziati, di scorretto utilizzo dell’istituto in questione, ma anche per ulteriori considerazioni.

In particolare, occorre ora fare i conti con la previsione dell’art. 2, comma 156, del d. l. n. 262 del 2006, convertito in legge n. 286 del 2006, che estende a tutti dirigenti dei ministeri nominati ai sensi dei commi 5 *bis* e 6 dell’art. 19 del d. lgs. n. 165 del 2001 il meccanismo di *spoils system* già previsto dal comma 8 dello stesso art. 19 solo per i dirigenti chiamati a ricoprire gli uffici dirigenziali di cui al precedente comma 3 (cioè, le funzioni “apicali”, come quelle di segretario generale o di capo dipartimento): quindi, anche per essi gli incarichi cessano automaticamente decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo (il meccanismo viene esteso dal comma 160 dello stesso art. 2 anche ai direttori delle agenzie, incluse le agenzie fiscali). Inoltre, il successivo comma 161 stabilisce che in sede di prima applicazione gli incarichi in questione conferiti prima del 17 maggio 2006 (cioè, prima dell’entrata in carica del Governo scaturito dalle ultime elezioni politiche) cessano se non confermati entro sessanta giorni dall’entrata in vigore del medesimo d. l. n. 262 del 2006, fatti salvi, per gli incarichi attribuiti a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni, gli effetti economici dei contratti in essere.

Si tratta, come è stato fatto rilevare, di previsioni normative che senza dubbio trovano un fondamento ed una giustificazione nell’uso abnorme e distorto che, come detto, delle nomine effettuate all’esterno della dirigenza amministrativa era stato fatto negli anni precedenti. Ma sul piano sistematico esse suscitano forti perplessità, perché investono anche l’insieme delle posizioni dirigenziali di livello generale e persino quelle “di seconda fascia” (e non solo quelle di maggiore rilievo, di snodo fra politica ed amministrazione) e, soprattutto, perché fanno pensare ad un carattere tendenzialmente “fiduciario” di tutti i casi di attribuzione di incarichi di direzione a soggetti individuati al di fuori della dirigenza di ruolo: il che non corrisponde – al di là delle ricordate “perversioni” e delle forzature registratesi nella prassi – né alla realtà né, tanto meno, alla lettera ed allo spirito delle norme che regolano la materia.

Pertanto, nel dettarne una disciplina più rigorosa (nei termini sopra indicati), si dovrebbe chiarire che gli incarichi di cui ai commi 5 *bis* (nella misura in cui essi sopravvivano all’auspicata costituzione dell’albo unitario) e 6 dell’art. 19 di norma non rientrano nell’area della fiduciarità, ma sono sottoposti al regime degli altri incarichi dirigenziali, salvo il fatto che in esito alle procedure di conferimento la scelta del soggetto affidatario dell’incarico non cade su un appartenente ai ruoli (*rectius*, all’albo) dei dirigenti amministrativi, ma su un soggetto individuato all’esterno.

In relazione a ciò, è opportuno non dimenticare che all’interno delle strutture di diretta collaborazione il ricorso a professionalità specifiche è già consentito a Ministri e Sottosegretari ai quali, nell’ambito di uffici che nel tempo hanno assunto dimensioni viepiù crescenti, è riconosciuta la facoltà di avvalersi di personale di fiducia per tutta la durata del loro mandato.

*Scheda di sintesi*

- Rideterminare in senso riduttivo le percentuali di incarichi di direzione attribuibili a soggetti esterni, e limitarne l’uso ai soli casi nei quali sia necessario acquisire professionalità non disponibili all’interno dei ruoli dirigenziali.
- Sottoporre l’affidamento degli incarichi agli esterni, che in linea di principio non rientrano nell’area della fiduciarità, a procedure di pubblicità.
- Vietare l’attribuzione degli incarichi in questione, a dipendenti dell’amministrazione interessata, ed escludere, di norma, la loro reiterazione.

## VIII

### **Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi**

#### **1. La valutazione della *performance* dirigenziale: lo stato dell'arte**

Una dirigenza valutata in base ai risultati che raggiunge. È questo il *refrain* che dalla stagione di riforme amministrative dello scorso decennio si ripete senza che nessuno ne abbia mai messo in dubbio il valore di concetto cardine per un'amministrazione più moderna. Quando poi si passa dal piano delle affermazioni di principio all'analisi dei processi e delle norme (specie quelle non scritte) che regolano in concreto il comportamento amministrativo, l'aspettativa rimane piuttosto delusa.

Pressoché tutte le amministrazioni si cimentano con processi di valutazione. E a tal fine consumano risorse (giornate di lavoro, incarichi ad esperti e progettisti di sistemi etc.). Ma difficilmente utilizzano poi la valutazione stessa al fine di desumerne comportamenti gestionali coerenti: premiando, intervenendo a supporto del cambiamento o anche sanzionando in maniera sostanziale.

Il giudizio deve essere però articolato, tanto che la valutazione della dirigenza può ben essere utilizzata come cartina di tornasole per distinguere i fronti in cui il processo di innovazione amministrativa è stato più costante da quelli su cui ha ceduto il passo. La valutazione si integra virtuosamente con un modello operativo orientato ai risultati solo laddove sussistono alcune caratteristiche che potremmo definire "ambientali":

1. la stabilità dei cicli gestionali (si pensi al caso dei comuni, dove il mandato del sindaco offre maggiori garanzie di stabilità nel medio periodo, con ovvie ricadute anche sull'attività del singolo dirigente), e quindi,
2. la stretta connessione con i sistemi di programmazione e misurazione delle attività (anche in questo caso le esperienze di molti comuni hanno fatto da apripista, come anche quelle di alcuni grandi enti nazionali – si pensi a quelli previdenziali – che, presentando una maggiore uniformità di linee di attività, hanno potuto adeguatamente monitorare e confrontare le *performance* conseguite all'interno dei vari settori operativi);
3. l'attribuzione di un peso significativo alla quota di retribuzione di risultato.

Rimangono fuori da questo elenco di base fattori ancora più di contesto (a partire dalla ben nota differenziazione qualitativa delle amministrazioni in ragione del posizionamento geografico). Resta il fatto che la valutazione della dirigenza svolge un ruolo a dir poco ancillare nell'amministrazione ministeriale; ancora insufficiente, seppure ricca di esperienze di rilievo (in ragione del loro numero) negli enti locali; debole nelle regioni; avanzata in alcuni enti previdenziali, alcuni dei quali, come l'INPS, possono essere considerati delle buone pratiche.

Questo quadro, benché appena accennato, descrive una realtà in cui la valutazione del dirigente non può essere considerata come un elemento che vive di vita propria, ma come uno strumento che acquista o perde significato se collocato in un contesto che complessivamente “tiene” sul fronte delle dinamiche gestionali. Un contesto nel quale:

1. si programmano le attività in base alle risorse disponibili (pur scontando tutte le rigidità legate al loro utilizzo nel settore pubblico);
2. si formalizzano modalità di monitoraggio dell'andamento e degli esiti della gestione.

## **2. I fattori condizionanti l'effettivo funzionamento dei sistemi di valutazione**

### ***2.1. Il progressivo ma ancora insufficiente sviluppo dei sistemi di pianificazione e controllo***

Proprio in considerazione del fatto che la valutazione si presenta come fase finale del processo di controllo direzionale (pianificazione, programmazione, misurazione dei risultati e *reporting*), risulta indispensabile ragionare di monitoraggio delle *performance* dirigenziali a partire dall'analisi dei sistemi di gestione manageriale all'interno dei quali essa deve essere sviluppata.

Se la lente attraverso cui si osserva la realtà amministrativa è quella che si rivolge all'attività di controllo strategico, che nei ministeri si sostanzia prevalentemente nella predisposizione e nel monitoraggio della direttiva annuale, si rilevano oramai esperienze in ciascuna amministrazione, benché esse presentino forti differenziazioni in ordine alla capacità di utilizzo della strumentazione di supporto all'adozione delle scelte gestionali.

I risultati su questo fronte, seppure non poco significativi, debbono essere considerati ancora insufficienti. Basti pensare che in un passato ancora recente (solo dieci anni fa) nessuna organizzazione ministeriale faceva ricorso a meccanismi di programmazione per orientare la propria attività. Tutt'al più ci si limitava ad adottare atti di indirizzo normativamente previsti, che però non rispondevano in alcun modo a logiche manageriali di tipo direzionale<sup>10</sup>. Nell'ultimo decennio si sono invece verificati significativi passi in avanti, tali per cui:

1. allo stato attuale tutte le amministrazioni adottano strumenti di pianificazione e programmazione, secondo una logica di articolazione "ad albero" che connette gli obiettivi strategici di ampio respiro con specifici obiettivi operativi, finalizzati a dare concreta attuazione alle linee di indirizzo;

2. si sta determinando un diffuso processo di apprendimento di nuove modalità di indirizzo, sviluppo e verifica delle attività amministrative (quelle proprie del

---

<sup>10</sup> Con esclusione degli strumenti di programmazione impiegati per l'utilizzo dei fondi comunitari.

controllo strategico e del controllo di gestione) fino a poco tempo fa sconosciute, e che oggi coinvolgono invece ogni singolo dirigente;

3. si accresce progressivamente (seppure in modo non del tutto uniforme) la qualità tecnica delle direttive elaborate, che migliorano sul piano della definizione dei risultati attesi, e, in taluni casi, cominciano a prevedere la quantificazione delle risorse associate a ciascun obiettivo.

## ***2.2. La resistenza a trasformare la valutazione da forma a sostanza***

Contestualmente al consolidarsi degli elementi di successo descritti si registra, tuttavia, il permanere di rilevanti aspetti di debolezza del sistema, che possono essere ricondotti essenzialmente ad un fenomeno: lo scarso utilizzo dei processi di valutazione nelle reali dinamiche operative. Ciò in quanto l'astratta circolarità del processo di programmazione, controllo e valutazione, non determina coerenti conseguenze in termini di scelte gestionali. In altre parole, la verifica della rispondenza tra i rendimenti conseguiti e quelli programmati all'inizio di attività non è di fatto utilizzata per valutare adeguatamente la qualità dell'operato della dirigenza e definire in modo correlato una buona dinamica di premialità, delineare un'opportuna strategia di sviluppo del personale o sanzionare le *performance* ripetutamente negative.

Al contrario, gli incentivi sono ancora distribuiti "a pioggia" (con la conseguenza che, di fatto, nessuno è veramente premiato), si sanziona solo in casi eccezionali e si progettano con scarsa consapevolezza gli interventi di formazione.

A ben vedere, quello che può apparire come un comportamento incoerente – si prescrive l'adozione di metodologie di moderno *management* senza che esse vengano poi utilizzate per dirigere l'organizzazione – appartiene alla più tipica attitudine della burocrazia pubblica, e si sostanzia nell'accettazione solo formale di regole di comportamento, che nasconde la mancanza sostanziale di contenuti. Il risultato è che "la montagna partorisce il topolino": a fronte di migliaia di

ore/persona dedicate a diffondere all'interno delle amministrazioni le metodologie di controllo direzionale, alle molte risorse spese in consulenze, alle giornate di lavoro dedicate al controllo di gestione, non corrisponde un processo di cambiamento di pari entità.

### ***2.3. Le ragioni e le responsabilità del fallimento dei sistemi di valutazione***

In primo luogo possono essere individuate ragioni di “fallimento” riconducibili a caratteristiche tecniche degli strumenti di programmazione e monitoraggio. Infatti, nonostante la chiarezza del quadro di riferimento definito dal d. lgs n. 286 del 1999, anche laddove nella fase di programmazione sono stati individuati correttamente obiettivi, risultati attesi e relativi responsabili, in molti casi si sono rivelati ancora inadeguati i meccanismi per la verifica degli stadi di avanzamento conseguiti.

Allo stato attuale, solo con riferimento a pochissime esperienze si può parlare di metodologie di controllo strategico (per non parlare di quelle di controllo di gestione) “stabilizzate”, fondate sulla disponibilità non solo di un progetto teorico, ma anche di un sistema informativo che consenta l'alimentazione automatica e affidabile dei dati e la produzione di una reportistica standardizzata, oltre ad un utilizzo “di routine” di tutti gli elementi conoscitivi necessari nelle fasi di programmazione, controllo e valutazione.

In secondo luogo, i sistemi implementati non presentano sempre una coerenza interna rispetto al modello teorico delineato dal disegno normativo. Il rapporto tra programmazione strategica e programmazione finanziaria fa registrare la maggiore distanza tra l'architettura prevista dalla disciplina di riferimento (e dalla logica di sistema) e quanto invalso nella prassi. La criticità consiste nel fatto che il processo di programmazione strategica (e quindi la fissazione di obiettivi strategici, la loro articolazione in obiettivi operativi, la conseguente traduzione di questi ultimi in programmi di azione e la costruzione dei connessi indicatori) ha avuto inizio per lungo tempo e lo ha ancora oggi, in alcuni casi, solo dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, con la conseguenza che la ripartizione delle risorse viene

effettuata in assenza di una chiara definizione degli obiettivi da conseguire. In sintesi, posto che la gestione inizia prima che si formalizzi l'atto di programmazione (la direttiva), si determina una grave cesura tra il processo di definizione degli obiettivi e l'assegnazione delle risorse alle strutture che dovranno realizzarli.

Un terzo genere di cause della incompleta realizzazione dei sistemi di controllo e valutazione va addebitata all'inconsistente cultura gestionale delle *leadership* politiche, che determina una scarsa legittimazione degli strumenti considerati inficiandone, in moltissime occasioni, la complessiva credibilità. Eppure da quasi dieci anni i ministri dispongono di (nutriti) uffici di diretta collaborazione, all'interno dei quali figurano anche i servizi di controllo interno, istituiti proprio al fine di supportare l'autorità politica nella traduzione delle *policies* in programmi operativi di intervento. Ma queste strutture non si sono ancora affermate come protagoniste del processo di cambiamento gestionale e, d'altra parte, il loro utilizzo è stato spesso orientato a soddisfare esigenze differenti, di generico rinforzo dello *staff* del vertice politico piuttosto che di supporto ai processi di direzione organizzativa.

Infine, proprio con riferimento a quest'ultimo fronte non è possibile eludere il tema della continua destabilizzazione provocata a danno delle strutture e dei processi gestionali dal susseguirsi di momenti di ri-organizzazione che poco rispondono ad una scelta strategica di medio-lungo periodo, manifestandosi, al contrario, nella gran parte dei casi, come interventi episodici rispondenti a logiche di altro genere: basti pensare al passaggio da processi di riorganizzazione collegati al decentramento delle funzioni e all'accorpamento dei ministeri a quelli, più recenti (e dannosi), legati al cosiddetto "spacchettamento" delle strutture deputate all'amministrazione del *welfare*. L'instabilità è, infatti, fisiologicamente ostile alla funzionalità dei sistemi di controllo direzionale, pensati per orientare i processi di implementazione di medio-lungo periodo delle politiche pubbliche.

Un'ultima causa di indebolimento dei sistemi di programmazione e valutazione è riconducibile al comportamento della dirigenza. Anche in questo caso occorre rammentare come il *management* pubblico italiano si caratterizzi per un'anzianità di

servizio molto elevata, e, quindi, come categoria di professionisti che solo in anni recenti ha cominciato a confrontarsi con una logica meritocratica, che teme i meccanismi di premio/sanzione e pertanto non ha favorito il passaggio da una condizione professionale complessivamente più “statica” e tutelata ad una più dinamica, fondata sulla verifica delle competenze. Se tale elemento viene considerato in modo combinato con quanto rilevato in merito alla scarsa attenzione del vertice politico per i sistemi di controllo direzionale, si comprende ancor meglio la causa dello scarso investimento operato dalla dirigenza nei confronti dei nuovi strumenti gestionali, che ha fatto propri solo formalmente, senza una reale trasformazione del proprio stile di direzione.

### **3. Ipotesi di intervento**

#### ***3.1. Conciliare due esigenze: valutare le amministrazioni e amministrare valutando***

Il quadro delineato evidenzia, quindi, l’esistenza di organizzazioni che, a fronte di una consistente “retorica” sui modelli di direzione per obiettivi e sul controllo e la valutazione dei risultati, esprimono una logica gestionale rispondente ad altri criteri, certamente meno coerenti con l’affermazione di una reale responsabilità per i rendimenti conseguiti, da far valere per i singoli come per le unità organizzative.

A partire da questa situazione, considerata largamente insoddisfacente, è scaturito, soprattutto nel corso dell’ultimo anno, un dibattito sulle *performance* delle amministrazioni e dei loro lavoratori, nel corso del quale è stata posta grande enfasi sulle funzioni di controllo e valutazione. Un’enfasi che in molti commenti è stata declinata in un’ottica di sanzione dei *bad performers*, riassumibile nella richiesta – peraltro in sé condivisibile - di licenziare i fannulloni. Rimane il fatto che questa impostazione risolve solo parzialmente l’esigenza fondamentale di concepire la funzione di controllo e valutazione come esercizio proprio dell’azione di governo degli apparati pubblici. In altri termini, il fallimento della valutazione così come oggi configurata non può trovare una soluzione univoca nell’avocazione

della funzione da parte di organismi terzi, privando le amministrazioni di una loro fondamentale responsabilità.

Il tema va piuttosto impostato tenendo conto di esigenze distinte che vanno messe in coerenza:

1. da una parte quella di mettere in opera meccanismi di controllo e valutazione “terzi” e, in quanto tali, non influenzabili dalla resistenza al cambiamento che la valutazione suscita all’interno delle singole organizzazioni;

2. dall’altra l’esigenza di non abdicare a sviluppare modelli gestionali per la macchina pubblica che faccia della valutazione una componente imprescindibile del ciclo di governo direzionale, che parte dalla programmazione (fondata sulla valutazione dei cicli precedenti) e si conclude con la valutazione (per programmare i cicli successivi).

Un quadro, quindi, nel quale valutazione interna ed esterna non sono alternative, ma compensano i rispettivi limiti: quello della compiacenza per la valutazione interna e quello della eccessiva distanza della valutazione dalla gestione per quella esterna.

### ***3.2 Consolidare la valutazione interna: più commitment e vincolo all’incentivo***

Su questo fronte occorre distinguere un primo aspetto, direttamente collegato al grado e al tipo di legittimazione che viene assegnata alla funzione di valutazione, a partire da quella proveniente dal *commitment* politico: in tal senso, per quanto concerne l’amministrazione nazionale, meritano di essere ricordate le indicazioni fornite per il processo di definizione di priorità e programmi operativi dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007.

In essa, in primo luogo, viene messa in luce l’esigenza di garantire un coinvolgimento molto più deciso e generalizzato del vertice politico nel processo di

programmazione, da parte di tutte le strutture deputate al coordinamento e all'impulso in tale ambito. In questa fase dovrebbe essere inoltre resa vincolante l'individuazione di obiettivi che siano effettivamente rispondenti ai compiti istituzionali assegnati alle strutture e che siano correlati alle reali risorse umane ed economico-finanziarie disponibili. In caso contrario, infatti, gli atti di indirizzo si rivelerebbero del tutto astratti, e la loro effettiva probabilità di realizzazione sarebbe seriamente compromessa. Pertanto, nonostante le direttive si caratterizzino come provvedimenti unilaterali, e non come atti negoziati, sarebbe necessario formalizzare un'adeguata fase istruttoria in cui pervenire, sulla base delle priorità indicate dall'organo di governo e della conoscenza dei vertici amministrativi rispetto alle potenzialità ed ai limiti delle macrostrutture da loro coordinate, a documenti di programmazione concordati il cui livello di concreta fattibilità non debba poi essere messo in discussione nel corso della gestione.

Connessi con questo primo aspetto sono tre elementi, che sono stati ripetutamente segnalati come pre-condizioni per il successo del processo di valutazione:

a) assicurare ai servizi di controllo interno una composizione qualificata, in grado di garantire la presenza nelle amministrazioni di competenze gestionali e organizzative;

b) incentivare interventi formativi sul *management* pubblico, tesi ad assicurare lo sviluppo delle professionalità in materia di programmazione, controllo e valutazione;

c) costruire una base di conoscenza "comune", a disposizione di tutte le amministrazioni, relativamente agli strumenti tecnici a sostegno del processo di programmazione (articolazione degli obiettivi, indicatori per la misurazione del rendimento, *standard* di riferimento, schede per l'elaborazione dei programmi di azione).

Il secondo aspetto da tenere in considerazione riguarda invece gli aspetti tecnici del processo di valutazione. A tale proposito, si rileva che per garantire una

maggior efficacia dei meccanismi di verifica delle performance già previsti dalla normativa vigente non occorre revisionare radicalmente l'attuale architettura del sistema delineata dal d.lgs. n. 286 del 1999 e dal d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di valutazione della dirigenza. Al contrario, un intervento di questo tipo rischierebbe di determinare un dannoso disorientamento. Piuttosto, occorre rendere stringente l'utilizzo della valutazione, anche introducendo forti vincoli per:

a. differenziare le valutazioni (ad esempio, definendo l'utilizzo obbligatorio di un "indice *standard* di eterogeneità" delle retribuzioni, al di sotto del quale dovrebbero determinarsi delle penalità per il successivo ciclo gestionale);

b. rendere più significativa la quota parte della retribuzione connessa alla *performance* conseguita, rendendo effettiva la modulazione dei diversi livelli di indennità di risultato in considerazione dei differenti carichi di lavoro attribuiti o dei differenti standard di rendimento attesi;

c. coinvolgere più cospicuamente i responsabili dello sviluppo del personale nella gestione del sistema di valutazione, in modo da rendere sempre più strettamente collegata quest'ultima alle attività di gestione delle risorse umane (ad esempio, mettendo in relazione gli esiti della valutazione con una parziale rotazione periodica ed obbligatoria degli incarichi);

d. definire degli *standard* di risultato anche per le strutture deputate a sovrintendere ai processi di valutazione e controllo (i Secin nei ministeri), che hanno sì sofferto delle note problematiche connesse all'introduzione in ambito pubblico della logica dei risultati, ma non hanno al contempo frequentemente operato con la necessaria coerenza ed incisività;

e. prevedere il condizionamento dell'operatività del bilancio rispetto alla definizione della programmazione annuale e degli obiettivi di risultato e di performance in essa contenuti. Si tratterebbe, in altre parole, di impedire l'inizio del nuovo ciclo gestionale in mancanza dell'emanazione della direttiva annuale e del riavvio periodico dei sistemi di controllo relativi all'attività "routinaria", a seguito di una verifica dei risultati conseguiti nell'anno precedente. Tale vincolo potrebbe,

peraltro, influire positivamente sul livello di consapevolezza relativo all'esigenza di dedicare alle funzioni considerate professionalità specifiche e qualificate, piuttosto che continuare ad operare, come accade nella gran parte dei casi, con mezzi di fortuna. Contestualmente e nella stessa logica dovrebbe essere eliminata la previsione della lettera c) del medesimo comma 1 dell'art. 4 del d. lgs. n. 165 del 2001, in base alla quale allo stato attuale l'attribuzione e la ripartizione delle risorse tra gli uffici di livello dirigenziale generale è effettuata dall'autorità politica. Ciò allo scopo di definire con maggiore chiarezza il confine, spesso ancora troppo incerto, tra l'attività di indirizzo, di competenza del vertice amministrativo, e quella più propriamente gestionale, di competenza della dirigenza. Un simile risultato non sembra conseguibile in assenza di sanzioni significative e chiaramente predefinite come quelle prospettate. E ciò nonostante gli sforzi compiuti nel tempo al fine di incentivare le amministrazioni a muoversi in una logica di stretta integrazione e dipendenza dei processi di programmazione operativa e finanziaria, compiuti anche con la direttiva di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007, meritoria sul piano della definizione di un impianto complessivo più coerente ed interconnesso rispetto a quanto non accadesse in passato<sup>11</sup>, ma ancora troppo debole sul fronte delle conseguenze negative imputabili a quanti non dovessero adempiere alle indicazioni date;

---

<sup>11</sup> All'interno della menzionata direttiva guida, si afferma, infatti, che "Occorre accentuare e stringere il legame e le connessioni fra il ciclo della pianificazione strategica e il ciclo della programmazione finanziaria, che nell'attuale assetto hanno punti di contatto, ma restano separate nel momento essenziale: la decisione strategica sull'allocazione delle risorse. L'attività di valutazione e controllo strategico si pone, oggi, infatti, a valle di decisioni sul bilancio prese prevalentemente secondo un metodo incrementale, sul quale incide profondamente la contingenza politica, mentre restano oscurate e opache le priorità definite nel programma di Governo. Sembra utile, invece, invertire questo ciclo e definire un ciclo all'interno del quale la definizione delle priorità di Governo – proprie del Governo nel suo complesso e di ciascun ministro responsabile di settore – guidino le scelte in ordine all'allocazione delle risorse e siano, quindi, già determinate, condivise e articolate prima della definizione del DPEF, che deve rifletterle, in modo che poi esse trovino traduzione anche nella legge finanziaria.

Il ciclo integrato di pianificazione strategica e di formazione del bilancio di previsione deve articolarsi nelle seguenti fasi:

1. Definizione delle priorità politiche
2. Elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare
3. Aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare
4. Determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale.
5. Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva.

f. considerare anche ipotesi in cui alla valutazione annuale della *performance* realizzata possa essere affiancata, preso atto delle caratteristiche dell'attività svolta, una valutazione pluriennale connessa al monitoraggio complessivo del rendimento conseguito alla data di scadenza dell'incarico ricoperto.

*Scheda di sintesi*

In sintesi, le principali linee di intervento su cui muoversi sono le seguenti:

1. rendere più vincolante il coinvolgimento del vertice politico nei processi di pianificazione/programmazione, introducendo meccanismi sanzionatori nel caso di inadempienza su questo fronte;
2. garantire una composizione altamente qualificata delle strutture organizzative deputate al coordinamento dei sistemi di controllo direzionale all'interno delle amministrazioni;
3. prevedere adeguate iniziative di formazione progressiva del *management* pubblico relativamente all'utilizzo di strumenti di controllo direzionale;
4. incentivare lo scambio delle buone pratiche.

Inoltre, si dovrebbe:

- incrementare consistentemente la quota parte della retribuzione connessa ai risultati conseguiti, differenziandola anche allo scopo di collegarla in modo più stringente alla complessità ed al rilievo dell'incarico ricoperto;
- coinvolgere più cospicuamente le strutture competenti per la gestione del personale nello sviluppo e nell'applicazione degli strumenti per la valutazione della *performance* dirigenziale;

- prevedere dei meccanismi di valutazione anche per l'attività svolta dalle strutture deputate al coordinamento dei sistemi di controllo direzionale;
  
- impedire l'effettiva operatività del bilancio annuale assegnato ad una struttura fino al momento dell'adozione dei necessari e connessi documenti di pianificazione e programmazione preventiva a cui legare l'utilizzo delle risorse stanziare;
  
- affiancare alla valutazione annuale un'eventuale valutazione pluriennale, in considerazione della natura dell'incarico considerato.

### ***3.3 La valutazione esterna: una “meta valutazione” di quella interna, a garanzia di trasparenza, informazione e partecipazione***

Sul fronte della definizione dell'assetto da conferire ai sistemi di valutazione delle *performance* dirigenziali all'interno dell'amministrazione, possono trovare spazio differenti soluzioni: da un canto, quelle che reputano più proficuo il tentativo di mettere in opera gli interventi di sviluppo e consolidamento degli attuali processi di valutazione; dall'altro, quelle incentrate sulla previsione di nuovi organismi “suplevaluatori”, a cui è stato dedicato ampio margine nel recente dibattito pubblico.

La scelta di conservare un ruolo importante agli organismi collocati all'interno delle strutture amministrative interessate, piuttosto che immaginare di attribuire una funzione “salvifica” esclusivamente ad nuovo soggetto titolare di compiti di valutazione esterna delle *performance*, è motivata principalmente da due ordini di ragioni. Il primo motivo è legato all'esigenza di salvaguardare la logica complessiva dei sistemi di controllo e valutazione introdotti negli anni Novanta, nella consapevolezza che l'obiettivo da perseguire non è quello di scardinarne l'impianto, ma di metterlo finalmente in opera. Il secondo motivo è di tipo concettuale, e deriva dai principali filoni di analisi del funzionamento delle organizzazioni pubbliche che sono alla base dell'impianto generale del sistema di *public management* introdotto nella seconda metà dello scorso decennio. Tali

correnti di pensiero concepiscono quelle di controllo e valutazione come funzioni per loro natura e finalità interne alle organizzazioni, ed in particolar modo come strumenti che queste ultime devono utilizzare per meglio dirigere il proprio operato.

L'ipotesi alternativa, che vorrebbe la valutazione al di fuori delle amministrazioni (sostenendo che in tal modo se ne migliorerebbe il requisito di imparzialità), si ispira ad una logica differente, prevalentemente orientata alla sola verifica degli *output* e degli *outcome* finali, più che all'inclusione, nel monitoraggio, dei processi gestionali preliminari al conseguimento dei risultati finali. L'ipotesi non è neppure nuova nell'esperienza italiana: si tratta, al contrario, di una delle funzioni più importanti della Corte dei Conti, che pure ha contribuito solo parzialmente a promuovere comportamenti manageriali più virtuosi.

D'altro canto, poiché il tema della valutazione, se affrontato nella sua interezza, ricomprende sia la questione dell'analisi della *performance* finale di un'organizzazione (qualità dei servizi resi a cittadini, famiglie, imprese ecc.), sia la verifica delle modalità di utilizzo dei fattori produttivi disponibili, l'idea di ricorrere unicamente a un valutatore esterno perde efficacia: infatti, come potrebbe quest'ultimo acquisire piena conoscenza e consapevolezza delle dinamiche gestionali, così da poter esprimere giudizi appropriati? La complessità dell'universo di riferimento e gli esiti dei tentativi in tal senso più volte intrapresi in passato, fanno quanto meno presupporre che si tratterebbe di un'impresa estremamente ardua.

Senza trascurare il fatto che, nella logica collaborativa che è alla base dei sistemi di controllo direzionale, la valutazione si delinea come ultima fase di un processo ben più ampio, che muove dal coinvolgimento di valutatori e valutati nell'elaborazione degli obiettivi, nella definizione delle modalità e delle risorse più adeguate per il loro raggiungimento, nella verifica in itinere degli stati di avanzamento e nella comune individuazione delle soluzioni da adottare in caso di eventuali criticità. In un simile contesto, l'attribuzione dei compiti di valutazione ad un soggetto esterno farebbe saltare i presupposti della partecipazione e della condivisione delle scelte adottate, contrapponendo di nuovo, come accadeva in

passato, valutatori e valutati (si pensi, in tal senso, a quanto accaduto con riferimento alle tradizionali note di merito o di demerito).

Tuttavia, poiché non è possibile eludere la constatazione del fatto che la valutazione interna è risultata nella pratica finora poco incisiva (come più ampiamente evidenziato nel paragrafo 2.1), appare non solo possibile, ma opportuno pensare all'introduzione di un organismo "terzo": il quale, peraltro, dovrebbe essere chiamato non a sostituire gli organi esistenti, ma a garantire assistenza e sostegno alle attività di valutazione svolte da ciascuna amministrazione nel suo ambito, oltre che uno specifico ruolo di vigilanza sulle modalità con le quali tale monitoraggio interno viene effettivamente sviluppato.

La funzione di valutazione esterna non corre il rischio di comprimere la funzione di valutazione interna, che deve continuare a supportare della gestione, se si struttura come risorsa di affiancamento, supporto e certificazione dell'attività di valutazione diffusa (cioè presente in ciascuna amministrazione); inoltre, a condizione che, accanto a questa prima attività, se ne attivi una seconda finalizzata a rendere trasparenti, accessibili e confrontabili le informazioni sulle *performance* delle singole strutture. In questo modo un soggetto terzo rispetto alle singole amministrazioni avrebbe la *chance* di intervenire su quei fattori che finora hanno consentito di eludere un utilizzo davvero incisivo degli esiti della valutazione interna.

In tale veste, un soggetto terzo di nuova costituzione potrebbe assumere il ruolo di certificatore dei processi di verifica delle *performance* dirigenziali (ipotizzando una certificazione a cui collegare, ancora una volta, meccanismi di premio/sanzione), e pertanto:

- a) dovrebbe validare *ex ante* l'adeguatezza delle soluzioni metodologiche e organizzative adottate per la valutazione, oltre che degli strumenti di controllo direzionale su cui essa si fonda e dai quali trae le informazioni che l'alimentano;

- b) sarebbe responsabile del monitoraggio *in itinere* del corretto svolgimento del processo di valutazione (con modalità di intervento che potrebbero richiamare quelle dei soggetti certificatori delle ISO).

Il ruolo di soggetto “certificatore” dovrebbe, in ogni modo, affiancarsi allo svolgimento di opportune funzioni di consulenza e supporto alle amministrazioni nell'impostazione dei propri sistemi di valutazione. La mancanza di una certificazione positiva, o di una censura formale relativamente alle modalità di gestione del processo di valutazione da parte di un'amministrazione, dovrebbero quantomeno impedire la ripartizione della componente della retribuzione collegata al risultato.

Accanto a questa funzione, il soggetto in questione dovrebbe svolgere quella di “facilitatore” della misurazione della qualità dei servizi, in questo senso rispondendo positivamente alle esigenze emerse nel dibattito sulle *performance* delle amministrazioni. Tale misurazione potrebbe essere realizzata da soggetti esterni alle amministrazioni erogatrici, oppure tramite modalità che arricchiscano i sistemi di valutazione interna attraverso la partecipazione di terzi quali, ad esempio, le categorie degli utenti delle differenti attività finali poste in essere. Si tratterebbe, in pratica, di ricorrere a strumenti di *audit* civico, rispetto ai quali esistono una vasta esperienza ed un'ampia letteratura. In questo modo la valutazione esterna potrebbe senza dubbio svolgere un ruolo di grande rilievo, senza tuttavia sostituirsi alla valutazione interna e garantendo, così, il mantenimento dei descritti equilibri gestionali su cui si fonda l'impianto dei cruscotti direzionali delineati all'interno dell'attuale assetto organizzativo e normativo del *management* pubblico. Il ruolo dell'organismo potrebbe essere, dunque, quello di garante di tale azione, mettendo in connessione, da un lato, le misurazioni esterne e partecipate dell'*output* delle amministrazioni e, dall'altro, la messa in trasparenza degli esiti delle valutazioni interne, in modo che esse non rimangano “chiuse” all'interno delle amministrazioni: evitando, così, che i loro esiti possano eventualmente essere depotenziati e non determinino effettive conseguenti gestionali (ad esempio a favore del mantenimento di talune “rendite di posizione”), come frequentemente avvenuto finora.

Sarebbe necessario delineare, pertanto, un modello di verifica dei rendimenti conseguiti che venga esercitata all'interno dell'organizzazione, ma con caratteristiche di trasparenza e conoscibilità profonde dall'esterno, oltre che di predeterminazione e formalizzazione di occasioni in cui l'amministrazione si "esponga" ad una valutazione di secondo grado effettuata, ciascuno secondo i propri ambiti di competenza, da tutti gli *stakeholders* di riferimento. In concreto ciò potrebbe significare, ad esempio, che le informazioni relative ad alcuni significativi aspetti gestionali (numero, tipologia, contenuti degli incarichi dirigenziali attribuiti, obiettivi assegnati alle strutture organizzative ed ai singoli dirigenti, distribuzione delle risorse, misurazione del raggiungimento dei risultati) debbano essere pubblicate sui siti *web* di ciascuna amministrazione. Prevedendo, inoltre, il consolidamento di apposite procedure di *public review* nell'ambito delle quali i giudizi espressi da terzi siano messi a confronto con gli esiti dei sistemi di valutazione interna.

Sotto il profilo strutturale, pur lasciando impregiudicata in questa sede la collocazione e la configurazione istituzionale dell'organismo di supporto esterno alla valutazione, si possono indicare le seguenti caratteristiche relative alla sua composizione:

- a) i membri del collegio debbano essere obbligatoriamente scelti tra soggetti che, oltre ad aver svolto specifici studi nel settore dei sistemi di controllo direzionale applicati alle amministrazioni pubbliche, abbiano altresì maturato una consolidata e certificata esperienza in tale ambito, sul piano nazionale ed internazionale. I *curricula* degli esperti designati dovrebbero inoltre essere resi pubblici e disponibili all'interno del sito dell'organo stesso;
- b) componenti del collegio possano rimanere in carica per un unico mandato, introducendo, pertanto, il divieto esplicito di rinnovo dell'incarico;
- c) i nominativi dei soggetti prescelti dovrebbero essere individuati attraverso procedure idonee a garantire che essi siano espressione di una posizione condivisa del Parlamento e, conseguentemente, quanto più possibile in grado di svolgere il loro compito con indipendenza.

Due ultime considerazioni concernono la funzionalità di questa pista di lavoro ed il senso complessivo dell'investimento nella valutazione dell'azione amministrativa.

Sul primo aspetto merita di essere ricordato che, per una amministrazione nella quale operano circa 3,5 milioni di persone, e che serve una platea ben più ampia, non è ipotizzabile che tali funzioni possano essere seriamente e diffusamente svolte da organismi di ridotte dimensioni. La valutazione è o non è. Per essere richiede spalle larghe: l'*Audit Commission* che svolge funzioni simili per i servizi locali inglesi e per il servizio sanitario vanta un organico di 2.500 persone, con strutture diffuse sul territorio che le permettono di sviluppare una funzione reale di *auditing*, di consultazione ampia degli *stakeholders* e di consistente restituzione al paese delle informazioni raccolte<sup>12</sup>.

Sul secondo aspetto, infine, è necessario tenere presente che l'impiego di adeguati meccanismi di valutazione dei rendimenti conseguiti non solo risponde all'esigenza di garantire un costante monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa a tutela del pubblico interesse, ma rappresenta, altresì, un indispensabile strumento di garanzia della dirigenza a fronte del rischio di eventuali indebite ingerenze da parte di soggetti terzi (in primo luogo, dei vertici politici) nell'esercizio delle proprie funzioni. In tal senso è opportuno richiamare, da ultimo, le recenti sentenze della Corte costituzionale n. 103 e n. 104 del 2007, nell'ambito delle quali, contestando la legittimità di disposizioni che prevedevano una stretta connessione tra la durata degli incarichi dirigenziali e quella dei relativi organi di riferimento, nonché il ricorso a forme di *spoils system* "una tantum", si ribadisce fortemente il bisogno di assicurare ai dirigenti la massima indipendenza ed autonomia nell'esercizio dei propri poteri gestionali, rimandando la possibilità di

---

<sup>12</sup> Cfr [www.audit-commission.gov.uk](http://www.audit-commission.gov.uk), il sito dell'unità ne precisa le funzioni e lo status: "*The Audit Commission is an independent body responsible for ensuring that public money is spent economically, efficiently and effectively, to achieve high-quality local services for the public. Our remit covers around 11,000 bodies in England, which between them spend more than £180 billion of public money each year. Our work covers local government, health, housing, community safety and fire and rescue services.*

*As an independent watchdog, we provide important information on the quality of public services. As a driving force for improvement in those services, we provide practical recommendations and spread best practice. As an independent auditor, we ensure that public services are good value for money and that public money is properly spent*".

procedere ad eventuali interruzioni anticipate o a rimozioni dagli incarichi ricoperti solo nei casi in cui siano effettivamente verificati i risultati negativi dell'attività svolta, a valle di un adeguato processo di valutazione realizzato secondo le modalità definite nella normativa vigente.

*Scheda di sintesi*

A garanzia di un adeguato impulso e monitoraggio dell'applicazione dei sistemi di valutazione della dirigenza nell'ambito delle amministrazioni pubbliche sarebbe necessario:

- attribuire ad un costituendo soggetto il compito di validare ex ante l'adeguatezza delle soluzioni metodologiche e organizzative adottate per la valutazione, oltre che degli strumenti di controllo direzionale su cui essa si fonda e dai quali trae le informazioni che l'alimentano;
- prevedere che lo stesso soggetto sia responsabile del monitoraggio in itinere del corretto svolgimento del processo di valutazione (con modalità di intervento che potrebbero richiamare quelle dei soggetti certificatori delle ISO);
- stabilire che i membri del collegio debbano essere obbligatoriamente scelti tra soggetti che, oltre ad aver svolto specifici studi nel settore dei sistemi di controllo direzionale applicati alle amministrazioni pubbliche, abbiano maturato una consolidata e certificata esperienza in tale ambito, sul piano nazionale ed internazionale; i *curricula* degli esperti designati, da individuare attraverso procedure che ne garantiscano l'imparzialità, dovrebbero inoltre essere resi pubblici e disponibili su *Internet*.

## IX

### La disciplina della responsabilità dirigenziale

#### 1. Dirigenti “autonomi e responsabili”: l’attuale crisi in sede applicativa del modello di responsabilità dirigenziale

La nuova *mission* della pubblica amministrazione (come “amministrazione per obiettivi”) e la “distinzione di competenze” tra politica ed amministrazione, in termini di attività di pianificazione e di gestione, ha comportato l’emersione di una correlata dimensione di responsabilità in capo ai dirigenti, che si pone come elemento complementare rispetto all’autonomia gestoria. L’“autonomia” gestionale, infatti, deve essere necessariamente accompagnata da una “responsabilità”, quale momento in cui si risponde del proprio operato (non solo in funzione sanzionatoria, ma anche in funzione di intervento per il miglioramento generalizzato dell’azione amministrativa, garantendone il buon andamento ed il raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità). Tale *ratio* si è tradotta (in linea teorica), oltre che nella distinzione tra indirizzo e gestione, nella previsione della “responsabilità in via esclusiva dei dirigenti per l’attività amministrativa, la gestione ed i risultati” (art. 4, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001).

La responsabilità dirigenziale sembra però aver assunto un “ruolo marginale” nel nostro sistema; tale constatazione emerge a seguito:

a) dell’introduzione di interventi modificativi “disorganici” e “disarmonici” (primo tra tutti quello operato con la legge n. 145 del 2002) rispetto alla *ratio* ispiratrice della privatizzazione del pubblico impiego e della dirigenza, dove si avverte tanto una delegittimazione dell’autonomia gestionale, quanto (come è stato opportunamente notato) una “perdita di effettività della responsabilità dirigenziale”; si fa in particolare riferimento: - a) allo *spoils system* “*una tantum*”

(art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002), recentemente dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 103 del 2007 della Corte Costituzionale; - *b*) allo *spoils system* in coincidenza con l'avvento di un nuovo Governo (come delineato all'art. 19, comma 8, del d. lgs. n. 165 del 2001, *post* legge n. 145 del 2002, per gli incarichi dirigenziali di vertice, e ora esteso a quelli destinati a soggetti esterni ai ruoli dirigenziali con l'art. 2, comma 158, del d. l. n. 262 del 2006, convertito in legge n. 286 del 2006). Inoltre, tale "fase recessiva" dell'istituto della responsabilità dirigenziale emergeva anche dall'assenza della previsione legislativa del termine minimo dell'incarico dirigenziale, (oggi ripristinato ad opera della legge n. 168 del 2005). La possibilità di conferire incarichi di durata inferiore all'anno, mentre la valutazione dell'incarico avviene, *ex* art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1999 (salvo che per l'ipotesi "eccezionale" di conclusione anticipata<sup>13</sup> della valutazione), con cadenza annuale, comportava problemi relativi alla valutabilità già in astratto "dell'operato" del dirigente pubblico, impedendo il formarsi degli elementi conoscitivi su cui fondare l'eventuale applicazione dell'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 (sia con riferimento alla configurazione delle ipotesi di responsabilità, che alla conseguente applicazione delle misure sanzionatorie/correttive);

*b*) delle difficoltà emerse in "fase attuativa" della normativa, già riscontrate con riferimento alla versione del testo derivante dall'attuazione della legge n. 59 del 1997. Si fa in particolare riferimento al processo di valutazione (antecedente logico ed imprescindibile all'accertamento di responsabilità e dunque all'applicazione dell'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001). Allo stato attuale la valutazione del personale con incarico dirigenziale è ancora inquadrabile quale adempimento meramente formale, dal momento che non ingenera effetti "organizzativi" rilevanti; questo stato di cose comporta una menomazione nella catena "pianificazione – gestione – controllo", che si ripercuote anche sull'eventuale "accertamento" di responsabilità, laddove la "conferma" o la "revoca" dell'incarico devono essere legate all'effettiva valutazione dell'operato del dirigente. Questo *iter* rappresenta infatti, per questi ultimi, una garanzia capace di tutelarne la professionalità.

---

<sup>13</sup> L'attuale art. 5, comma 4, del d. lgs. n. 286 del 1999 prevede la conclusione anticipata della valutazione del personale con incarico dirigenziale in caso di "rischio grave di un risultato negativo".

**2. La formulazione dell’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 (post legge n. 145 del 2002): – ipotesi di responsabilità e sanzioni/misure applicabili – alcune criticità**

L’attuale formulazione dell’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla legge n. 145 del 2002, prevede che “il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l’inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all’art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1999, comporteranno l’impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l’amministrazione potrà revocare l’incarico collocando il dirigente a disposizione nei ruoli di cui all’art. 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo”<sup>14</sup>.

Tale “formulazione” dell’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 (post legge n. 145 del 2002) ha fatto emergere una serie di problematiche legate sia alle “ipotesi di responsabilità dirigenziale”, che alle ipotesi “sanzionatorie”. In particolare:

a) *con riferimento alle “ipotesi di responsabilità” sono emersi:*

- una discrepanza tra la formulazione dell’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 (post legge n. 145 del 2002) e l’art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1999<sup>15</sup>, riguardo all’oggetto della valutazione, quest’ultimo articolo tiene “particolarmente conto dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione” e nell’individuare i criteri di valutazione pone l’accento tanto sul raggiungimento degli obiettivi quanto sulla capacità manageriale. Questo parametro non è più presente nella formulazione dell’art. 21 del d. lgs. n.

---

<sup>14</sup> La revoca anticipata può avvenire, anche per “*motivate ragioni organizzative e gestionali*”(CCNL Area I, 1998 -2001, art. 35, comma 8).

<sup>15</sup> Il testo dell’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 (ante legge n. 145 del 2002), si presentava “coordinato” con il testo dell’art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1999. L’art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 165 del 2001 (ante legge n. 145 del 2002) prevedeva, infatti, che “i risultati negativi dell’attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi, valutati con i sistemi e le garanzie determinati con i decreti legislativi di cui all’art. 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, comportano per il dirigente interessato la revoca dell’incarico, anche tra quelli di cui all’art. 19, comma 10, presso la medesima amministrazione ovvero presso altra amministrazione che vi abbia interesse.”

165 del 2001 (*post* legge n. 145 del 2002), a differenza della sua formulazione *ante* legge n. 145 del 2002, i cui elementi per l'individuazione della responsabilità dirigenziale erano “i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi (oltre all'inosservanza grave delle direttive);

- problemi interpretativi con riferimento alla formulazione della disposizione sulla inosservanza delle direttive, ora previsto nella formulazione “semplice” e non più nella versione “aggravata”, riaprendo il dibattito relativo all'inquadramento della natura della responsabilità individuata dalla disposizione legislativa<sup>16</sup>.

b) *con riferimento alle ipotesi “sanzionatorie” previste all'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 (post legge n. 145 del 2001) sono emersi problemi interpretativi in relazione:*

- al significato da attribuire all'espressione “l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale” quale conseguenza del mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero all'inosservanza delle direttive, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1999. Il dato letterale dell'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 (*post* legge n. 145 del 2002) sembra far ritenere che si mantenga sino alla scadenza dell'incarico chi abbia avuto una valutazione negativa, mentre in precedenza subentrava (in linea teorica) la revoca dell'incarico, che,

---

<sup>16</sup> Già in precedenza, quando la formulazione normativa prevedeva l'ipotesi di responsabilità per “grave inosservanza delle direttive”, emergevano orientamenti contrapposti. Da una parte vi era chi riteneva che tale ipotesi fosse riconducibile ad una responsabilità per colpa, e dunque un illecito disciplinare per inadempimento *ex* art. 2104, comma 2, c. c., ciò in quanto verrebbe a configurarsi nella constatazione della inosservanza “grave” della direttiva, un comportamento negligente e dunque un inadempimento rispetto ad un obbligo contrattuale. Dall'altra parte vi era chi riteneva che la direttiva (relativamente alla previsione legislativa di “grave inosservanza delle direttive”), andasse configurata “quale elemento contrattuale dell'obbligazione”; l'attività di scelta strategica operata dal vertice politico si traduce in obblighi contrattuali per il dirigente, che in qualità di soggetto che dà attuazione agli indirizzi politico-amministrativi, è obbligato a rispettare. L'inosservanza non andrebbe dunque riferita al disattendere (sia pur grave) di “una direttiva”, ma atterrebbe al discostamento in fase attuativa/gestionale di ciò che non è possibile, nei suoi contenuti, mettere in discussione: il programma definito dal vertice politico; programma a cui il dirigente deve dare attuazione, (limitatamente agli “impegni” contrattualmente presi e nello stesso contratto individuati).

nell'attuale formulazione normativa *post* legge n. 145 del 2002, sembra ipotizzabile solo per i casi di maggiore gravità;

- al “rapporto tra le tipologie/ipotesi (di responsabilità) e le sanzioni/misure correttive” che, nell'attuale art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 (*post* legge n. 145 del 2002), sembra essere deficitario; si fa infatti perno sulla “gravità progressiva di una sola coppia di ipotesi, (individuate nel “mancato raggiungimento degli obiettivi” e “nell'inosservanza delle direttive”), comminando la sanzione “in relazione alla gravità dei casi”. Sembra così eccessivo l'ambito di scelta lasciato all'organo decidente in relazione alla sanzione da applicare (revoca con collocamento a disposizione del ruolo o recesso dal rapporto di lavoro). In questo scenario non sembra sufficiente la previsione legislativa dell'intervento (generalizzato) del Comitato dei garanti a ripristinare le garanzie (del momento di accertamento della responsabilità e individuazione della misura “sanzionatoria” applicabile)<sup>17</sup> giacché permane la possibilità di comminare la sanzione anche senza il parere del Comitato dei garanti, in quanto “decorsi inutilmente i trenta giorni dalla richiesta senza averlo ottenuto è possibile prescindere dallo stesso”;

- alla ipotesi di revoca come proposta dalla legge n. 145 del 2002, che non prevede la “ricollocazione del dirigente pubblico” con l'affidamento ad altro incarico, ma la “collocazione del dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'art. 23 del d. lgs. n. 165 del 2001”. In questo caso i problemi emersi sono riconducibili:

1. all'assenza di indicazioni relative al “tempo di permanenza” a disposizione dei ruoli del dirigente revocato;

2. alla conseguente erogazione (come da CCNL) della retribuzione al dirigente “collocato a disposizione”, in assenza dello svolgimento di

---

<sup>17</sup>L'intervento del Comitato dei garanti era previsto in precedenza solo per i casi di maggiore gravità della responsabilità e per comminare sanzioni che incidessero sul “rapporto di lavoro a tempo indeterminato” del dirigente. La modifica apportata all'art. 22 del d. lgs. n. 165 del 2001 con la legge n. 145 del 2002, che ha previsto la sostituzione, fra le altre, delle parole “21, comma 2”, con “21 comma 1”, sembra consolidare l'idea che l'applicazione della disciplina per l'irrogazione della sanzione sia unica per tutte le ipotesi di responsabilità, rendendo necessaria la richiesta del parere del Comitato dei garanti per qualunque provvedimento si intenda muovere contro il dirigente “responsabile” (revoca o recesso).

un incarico, configurando un possibile “doppio costo” per l’amministrazione, per il dirigente che esercita la funzione dirigenziale (magari anche con un incarico *ex art.* 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001) e per il dirigente a disposizione dei ruoli;

3. al coordinamento con il diritto del dirigente all’attribuzione di un incarico, anche non di direzione, come recentemente emerso nelle pronunce giurisprudenziali<sup>18</sup>.

### **3. Il filo rosso tracciato dalla Corte costituzionale: dalle prime pronunce in tema di responsabilità dirigenziale (*post* privatizzazione del pubblico impiego) ai principi emergenti dalle sentenze n. 103 e n. 104 del 2007**

Sembra dunque oggi importante intervenire per migliorare la formulazione dell’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 e per rendere effettivamente operativo l’istituto della responsabilità dirigenziale. La responsabilità dirigenziale deve rappresentare l’altra faccia della medaglia dell’autonomia dirigenziale (intesa, quest’ultima, quale reale possibilità di gestione delle risorse in capo al dirigente

---

<sup>18</sup><sup>18</sup> In particolare si fa riferimento alla pronuncia del Tribunale di Roma, sezione lavoro, del 26 febbraio 2003, che condanna il ministero dell’Economia e delle finanze ed il dipartimento della Funzione pubblica per inadempimento in relazione all’obbligo di conferire un incarico dirigenziale corrispondente alle attitudini ed alle capacità del dirigente. Il G. O., in funzione di giudice del lavoro, configura un diritto soggettivo in capo al dirigente al conferimento dell’incarico di funzione dirigenziale, dall’interpretazione dell’art. 19, comma 1, del d. lgs. n. 165 del 2001, dell’art. 19, comma 10, del d. lgs. n. 165 del 2001, e dell’art. 13, comma 1 CCNL 1998 – 2001 (Area I), (che prevede il diritto al conferimento dell’incarico di funzione dirigenziale). Tali disposizioni, lette unitamente, conducono questa giurisprudenza ad affermare che “*il dirigente ha diritto allo svolgimento di compiti propri della sua qualifica*”, e, sebbene non sia configurabile in capo allo stesso un diritto alla titolarità di un ufficio “di direzione”, allo stesso dovranno essere affidate funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o dalle singole amministrazioni o dalla Presidenza del Consiglio. Il Tribunale di Roma ha inoltre tutelato il dirigente per il caso di inadempimento della pubblica amministrazione. Infatti, la configurazione del potere di conferimento dell’incarico dirigenziale tra i poteri datoriali di cui all’art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/01 e conseguentemente la configurazione di un rapporto paritetico tra le parti comporta, a fronte dell’individuazione di un diritto soggettivo in capo al dirigente (ricorrente) un corrispettivo obbligo in capo all’amministrazione; disattendere a tale obbligo comporta l’inadempimento contrattuale della pubblica amministrazione, al quale corrisponde il possibile risarcimento dei danni. In tal sede l’A.G.O. ha predisposto il risarcimento per la “lesione della personalità morale” tutelata dagli artt. 2 e 3 della Costituzione e dall’art. 2087 c. c., che verrebbe ad essere frustrata a causa dell’inattività alla quale il dirigente è stato costretto.

pubblico). Per rendere “certa” la responsabilità occorre però intervenire (come chiarito in altra parte di questo documento) al fine di rendere realmente operativo il sistema indirizzo – gestione – controllo. Occorre primariamente rendere efficiente il sistema di “produzione” delle linee di indirizzo politico, proprio perché la tempestiva e chiara individuazione degli obiettivi si ripercuote tanto sul momento di conferimento degli incarichi, quanto sulla gestione, nonché sul momento necessario di controllo e sull’accertamento della responsabilità dirigenziale. In questo quadro tanto i controlli sull’attività dei dirigenti, quanto le conseguenti ipotesi di responsabilità, “rappresentano un elemento necessario per garantire la costituzionalità del sistema”.

Diviene pertanto fondamentale che il sistema sia congegnato in modo che non rimanga una mera enunciazione di principio, tanto a monte nell’attività di indirizzo, quanto a valle nell’attività di controllo, e, conseguentemente, nell’accertamento della responsabilità; valorizzando la valutazione del personale dirigenziale, momento necessario e necessariamente precedente alla fase, solo eventuale, dell’accertamento della responsabilità dirigenziale, e naturalmente preordinato alla gestione più efficace, efficiente ed economica delle risorse ad opera della dirigenza pubblica.

Il sistema così delineato sarà da una parte volto a migliorare l’attività gestionale del dirigente, dall’altra a far attecchire una cultura della certezza della responsabilità, quale contrappeso della “reale” autonomia di gestione.

Questo sistema non si presenta comunque scevro di garanzie per il dirigente pubblico. Il recupero di garanzia per il dirigente (e per l’amministrazione) deve trovare una base solida:

a) in primo luogo, nelle disposizioni relative alla valutazione del personale con incarico dirigenziale, (a patto che il sistema sia realmente funzionante) (si rinvia, per un’analisi approfondita alla parte del documento relativa alla valutazione);

b) in secondo luogo, nella chiara formulazione della disposizione sulla responsabilità dirigenziale, da disegnare anche seguendo il filo rosso già tracciato dalla Corte costituzionale.

In particolare nelle sentenze n. 193 del 2002 e n. 313 del 1996 (in relazione al recesso) e nell’ordinanza n. 11 del 2002 (in relazione alla revoca), la Corte costituzionale ha stabilito che:

- l’applicazione delle disposizioni del codice civile non comporta che la pubblica amministrazione possa recedere liberamente dal rapporto, ma solo che la valutazione della idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri e procedure di carattere oggettivo, ispirate a principi della pubblicità e del contraddittorio, solo a conclusione delle quali è possibile esercitare il recesso;

- le garanzie, proprie della funzione dirigenziale, non si rinvencono nella inamovibilità degli stessi, ma nella obiettiva individuazione di parametri di riferimento (oltre che per il conferimento) per la revoca degli incarichi dirigenziali, revoca quale “atto uguale e contrario a quello con il quale l’incarico è stato conferito”, dove è importante una valutazione oggettiva e trasparente per l’individuazione della responsabilità, al fine di evitare che l’elemento di fiduciarità possa sfociare in un esercizio arbitrario del potere di scelta della dirigenza, quale mezzo surrettizio per influire sull’autonomia della stessa.

La previsione di un modello basato sulla “certezza della responsabilità dirigenziale, assistita dalle garanzie di un obiettivo e trasparente sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale, è stata recentemente confermata dalla Corte costituzionale: in particolare nella sentenza n. 103 del 2007, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo il c. d. *spoils system* “*una tantum*” introdotto con legge n. 145 del 2002,<sup>19</sup> la Consulta ha ripercorso l’evoluzione

---

<sup>19</sup> La Corte Costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 per contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che gli «incarichi di funzione dirigenziale di livello generale», cessano automaticamente il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge. La Corte Costituzionale ribadisce che, ai fini della delimitazione dell’ambito applicativo della normativa impugnata (art. 3, comma 7, legge n. 145 del 2002 – cd *spoils system* “*una tantum*”), “la questione proposta non riguarda la posizione dei dirigenti ai quali siano stati conferiti incarichi “apicali”, vale a dire quelli di maggiore coesione con

legislativa della c.d. privatizzazione del pubblico impiego, con particolare riferimento al rapporto tra “politica e amministrazione”, confermando nuovamente che l’impianto normativo delineatosi con le recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione è coerente ed in linea con la Costituzione. Tali disposizioni (dalla legge n. 421 del 1992 alla legge n. 59 del 1997, e successivi decreti legislativi di attuazione, in modo pieno, e solo “parzialmente” con riferimento alla legge n. 145 del 2002, in considerazione della dichiarata illegittimità costituzionale) “hanno disegnato un nuovo modulo di azione che misura il rispetto del canone dell’efficacia e dell’efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico, avendo a disposizione un periodo di tempo adeguato, modulato in ragione della peculiarità della singola posizione dirigenziale e del contesto complessivo in cui la stessa è inserita”.

In particolare, la riforma del 1997-1998 (legge delega n. 59 del 1997 e successivi decreti delegati), ha comportato, per la Corte costituzionale:

- sul piano strutturale, “il completamento dell’attuazione del processo di contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti, introducendo definitivamente il principio della temporaneità degli incarichi connessi al rapporto di ufficio”;

- sul piano delle competenze, l’abbandono del modello incentrato esclusivamente sul principio della responsabilità ministeriale, facendo perno sulla “distinzione tra il potere di indirizzo politico-amministrativo e l’attività gestionale svolta dai dirigenti”. Tale distinzione ha, “da un lato, ampliato le competenze dirigenziali, l’esercizio delle quali deve essere valutato tenendo conto, in particolare, dei risultati «dell’attività amministrativa e della gestione» (art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1999); dall’altro lato, e conseguentemente, ha comportato un maggiore rigore nell’accertamento della responsabilità dei dirigenti stessi, che presuppone un efficace sistema valutativo in relazione agli obiettivi programmati” (Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2007).

---

gli organi politici (segretario generale, capo dipartimento e altri equivalenti)”. Le modalità di cessazione di questi ultimi incarichi sono, infatti, contenute nel comma 8 dell’art. 19 del d. lgs. n. 165 del 2001, (articolo che è stato oggetto di modifiche da parte della predetta legge n. 145 del 2002).

Con particolare riferimento alla “responsabilità dirigenziale”, la Corte costituzionale ha confermato che la prevista contrattualizzazione della dirigenza “non implica che la pubblica amministrazione abbia la possibilità di recedere liberamente dal rapporto stesso” (principio già affermato nella sentenza n. 313 del 1996).

In tale prospettiva, è indispensabile, che siano previste “adeguate garanzie (procedimentali)<sup>20</sup> nella valutazione dei risultati e dell’osservanza delle direttive ministeriali finalizzate alla adozione di un eventuale (provvedimento – **atto**)<sup>21</sup> di revoca dell’incarico per accertata responsabilità dirigenziale” (garanzie già positivamente affermate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 193 del 2002 e nell’ordinanza n. 11 del 2002) (Corte Costituzionale, sentenze n. 103 e n. 104 del 2007<sup>22</sup>).

La revoca dell’incarico dirigenziale può dunque “essere conseguenza soltanto di una accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti e all’esito di un “procedimento di garanzia puntualmente disciplinato” (Corte costituzionale, sentenze n. 193 del 2002 e n. 103 del 2007): tale momento di

---

<sup>20</sup> La Corte costituzionale fa riferimento ad un “momento di confronto dialettico tra le parti”, con una preventiva fase valutativa, trasparente e verificabile, da concludersi con l’adozione di un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale.

<sup>21</sup> È solo il caso di precisare che sebbene la Corte costituzionale utilizzi il sostantivo “provvedimento” di revoca, non interviene in merito alla natura dell’atto in questione. La Consulta delinea la Sua motivazione richiamando espressamente le pronunce n. 193 del 2002 e n. 11 del 2002, in cui la stessa individua l’atto di “revoca” quale “*atto uguale e contrario a quello con il quale l’incarico è stato conferito*”. È dunque, quest’ultima, una scelta rimessa al legislatore (sulla opportunità e legittimità costituzionale della scelta privatistica dell’atto di conferimento dell’incarico si rinvia alla parte del documento in tema di conferimento dell’incarico dirigenziale).

<sup>22</sup> Nella sentenza n. 104 del 2007, la Corte Costituzionale, a conferma di un impianto normativo coerente con la Costituzione delineato, da ultimo con la legge n. 59 del 1997 e successivi decreti delegati, richiama quanto già dalla Stessa affermato in alcune precedenti pronunce, in particolare ritenendo che “la disciplina privatistica del loro rapporto di lavoro non ha abbandonato le «esigenze del perseguimento degli interessi generali» (sentenza n. 275 del 2001); che, in questa logica, essi godono di «specifiche garanzie» quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati «tenendo conto, tra l’altro, delle attitudini e delle capacità professionali» e che la loro cessazione anticipata dall’incarico avvenga in seguito all’accertamento dei risultati conseguiti (sentenza n. 193 del 2002 ed ordinanza n. 11 del 2002); che il legislatore, proprio per porre i dirigenti (generali) «in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principî d’imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, ha accentuato (con il d. lgs. n. 80 del 1998) il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti» (ordinanza n. 11 del 2002).

garanzia si traduce dunque in un sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale obiettivo, trasparente e partecipativo.

È qui solo il caso di ricordare che la “posizione di garanzia” di cui gode il dirigente pubblico viene sottolineata anche dalla giurisprudenza di merito, la quale, sotto il profilo della formulazione normativa, ha stabilito che le modifiche unilaterali di parte datoriale del rapporto di lavoro instaurato possano avvenire solo nei “casi tipizzati nelle disposizioni legali o contrattuali”, *“escludendo l’utilizzo di poteri di autotutela, quali l’annullamento dell’atto di conferimento, incompatibili con l’essenza degli atti di diritto privato caratterizzati dalla parità tra le parti”*. In particolare, con riferimento all’ipotesi di revoca dell’incarico dirigenziale (in relazione alla formulazione della disposizione normativa dell’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001, *ante* legge n. 145 del 2002), ha stabilito che la stessa deve essere ancorata ai presupposti richiesti dal dato normativo, dunque ai soli risultati negativi dell’attività amministrativa e della gestione o al mancato raggiungimento degli obiettivi, e *“comunque a motivate ragioni organizzative e gestionali oppure in seguito all’accertamento dei risultati negativi di gestione o della inosservanza di direttive”*(art. 35, 8° comma, CCNL Area I 1998 -2001) (così: Pretura di Siracusa, ordinanza 19 luglio 1999, n. 656; Tribunale di Parma, sez. lav., ordinanza 28 marzo 2001, n. 125), considerando illegittime le revoche avvenute sulla base di elementi “strettamente fiduciari”, in particolare:

- per valutazioni negative che si riferiscono a periodi temporalmente anteriori all’affidamento dell’incarico di dirigenza (Tribunale di Firenze, ordinanza 20 luglio 1999);
- per ragioni di «tensione e contrasto» esistente tra il dirigente ed i magistrati e personale del TAR (Tribunale di Firenze, ordinanza 20 luglio 1999);
- per una situazione di conflittualità produttiva di tensioni tali da turbare la serenità del clima di lavoro (Pretura di Siracusa, ordinanza 19 luglio 1999, n. 656);
- per mutamenti organizzativi intervenuti in un momento successivo alla revoca. Infatti, affinché la revoca dell’incarico sia legittima i “mutamenti

organizzativi” (di cui all’art. 9 CCNL del personale dipendente degli enti locali pubblicato nella G.U. del 24 aprile 1999) devono essere antecedenti a siffatta “*determinazione datoriale, costituendo, logicamente e giuridicamente, il presupposto fondamentale del potere di revoca dell’incarico e di recesso dal rapporto*” (Tribunale di Catanzaro, 18 dicembre 2002 e Tribunale di Catanzaro, 19 gennaio 2004).

Da queste pronunce emerge un quadro in cui la disciplina della dirigenza privata (dove la libera recedibilità è mitigata solo dalla previsione di cui all’art. 2, comma 1, della legge n. 604 del 1966, come modificato dalla legge n. 108 del 1990, che prevede l’obbligo di comunicazione scritta per il licenziamento, e dal limite dei motivi discriminatori) non è completamente sovrapponibile a quella della dirigenza pubblica. Con riferimento alla fase patologica, “mentre nel rapporto dirigenziale privato vale il principio della recedibilità *ad nutum ex art. 2118 c. c.*, nel pubblico impiego, il rapporto fondamentale di lavoro permane “generalmente” stabile e solo le mancanze più gravi possono portare a recedere dal rapporto di lavoro stesso” (art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 come sostituito dalla legge n. 145 del 2002)<sup>23</sup>: si veda in tal senso la recente decisione della Corte di cassazione n. 2233 del 2007<sup>24</sup>. La necessità di un tale sistema di garanzie si evince già nel particolare tipo di costituzione del rapporto, che si fraziona in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed in un incarico a tempo determinato, lasciando di norma impregiudicato il rapporto di lavoro sottostante al variare dell’incarico, (previsione,

---

<sup>23</sup> L’art. 2, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001, nel prevedere la generale applicabilità della disciplina civilistica, fa salve le disposizioni diverse contenute nel decreto in questione, sicchè anche la normativa relativa alla revoca dell’incarico dirigenziale ed al recesso dal rapporto di lavoro, contenute all’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 rappresentano una “normativa speciale”, che si affianca alla disciplina strettamente civilistica.

<sup>24</sup> La Corte di Cassazione ha affermato che “la disciplina della dirigenza privata non è sovrapponibile a quella della dirigenza pubblica. Le disposizioni legislative riguardanti il rapporto dirigenziale del dirigente pubblico sono differenti rispetto alla disciplina privatistica, sia nella fase costitutiva, che in quella patologica. Con riferimento alla fase costitutiva, nel settore pubblico esiste una “scissione, ignota al diritto privato, fra l’acquisto della qualifica di dirigente ed il successivo conferimento delle funzioni dirigenziali a tempo”. Con riferimento alla fase patologica, “mentre nel rapporto dirigenziale privato vale il principio della recedibilità *ad nutum ex art. 2118 c. c.*, nel pubblico impiego, il mancato raggiungimento degli obiettivi o l’inosservanza delle direttive non comporta la possibilità di risoluzione *ad nutum* dal rapporto”, ma “l’applicazione di sanzioni attinenti al solo incarico dirigenziale, di per sé fungibile e sottratto alla rigidità dell’art. 2103 c. c., dunque, a seconda della gravità del caso: l’impossibilità di rinnovo dell’incarico, la revoca dello stesso”. Il rapporto fondamentale di lavoro permane stabile e solo le mancanze più gravi possono portare a recedere dal rapporto di lavoro stesso e, con esso, all’incarico sovrastante”. A conferma della propria motivazione in relazione alla diversità della disciplina del recesso nel rapporto dirigenziale privato e pubblico, la Suprema Corte richiama l’orientamento della Corte costituzionale nella sentenza n. 313 del 1996.

quest'ultima, che in virtù della flessibilità nell'utilizzo della risorsa dirigenziale, rappresenta un momento “non necessariamente patologico”).

Nel tentativo di migliorare la formulazione dell'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001, occorrerà dunque tener presente il quadro composito di elementi summenzionato, individuando, sulla base dei principi enunciati dalla Corte costituzionale in tema di responsabilità dirigenziale, tipologie di ipotesi di responsabilità e di sanzioni “predeterminate e graduate”.

La disciplina delle ipotesi di responsabilità non può essere formulata in maniera ampia e generica, perché si finirebbe per vanificare la stessa possibilità di “imputazione della responsabilità”, comportando, nei fatti, una deresponsabilizzazione in capo al dirigente pubblico. I requisiti, richiesti dalla Corte costituzionale, “di specificazione delle peculiari responsabilità dirigenziali”, richiedono l'individuazione delle ipotesi di responsabilità dirigenziale, in modo chiaro e circoscritto (o quantomeno circoscrivibile).

La formulazione della responsabilità dirigenziale, in tipologie graduate e predeterminate risponde, inoltre, alla volontà di garantire il dirigente pubblico “di ruolo”, entrato nell'amministrazione a seguito di concorso pubblico (*ex art. 97, comma 3, della Costituzione*), rispetto al collega più strettamente sottoposto ad un regime di diritto privato, per il quale è possibile prevedere il recesso in base all'art. 2118 c. c.

È il caso in questa sede di sottolineare che le garanzie derivanti dall'applicazione del sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale, quale momento necessariamente antecedente all'eventuale “accertamento” della responsabilità dirigenziale (*ex art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001*), devono essere applicate anche per gli incarichi dirigenziali affidati a soggetti “esterni- non di ruolo”.

#### **4. Proposte di intervento sull'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001.**

Le modifiche all'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001 potrebbero dunque:

1. puntare su una chiara individuazione di ipotesi di responsabilità, che abbiano ad oggetto sia “il mancato raggiungimento degli obiettivi individuati nell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale” che “i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione nello svolgimento di funzioni dirigenziali”.

Ciò permetterà:

*a)* di rafforzare il legame tra valutazione e interventi “sull'incarico” o “sul rapporto di lavoro a tempo indeterminato”, ripristinando una corrispondenza tra i criteri di valutazione di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1999 e le ipotesi di responsabilità di cui all'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 (in coordinamento con quanto previsto nella parte del documento relativa alla valutazione);

*b)* di rimettere a fuoco l'importanza della individuazione in sede contrattuale degli obiettivi e dei programmi da realizzare ad opera del dirigente (in coordinamento con quanto previsto nel presente documento con riferimento alla scelta dell'atto di conferimento incarico); questa previsione è inoltre supportata, in modo consolidato, dalla Corte dei Conti<sup>25</sup>. Occorre infatti tradurre gli obiettivi “più generali della direttiva” negli obiettivi (concreti) affidati al singolo dirigente, sul raggiungimento

---

<sup>25</sup> Tra le altre si ricorda la delibera della Corte dei Conti del 24 gennaio 2002, n. 6, in sede di controllo di legittimità ai sensi dell'art. 3, lett. *l*), della legge n. 20/94, in cui si evidenzia che “rispetto al precedente orientamento la portata dell'innovazione risiede non nel conferimento di funzioni dirigenziali astrattamente preordinate, ma nella configurazioni di incarichi specifici, commisurate alle caratteristiche dell'azione da svolgere”, dunque “tutti gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale sono contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giustificare il conferimento”, tanto “sotto il profilo oggettivo della loro coerenza con il quadro dell'indirizzo politico amministrativo deliberato nell'anno dal governo”, tanto “sotto il profilo soggettivo della sussistenza di idonee attitudini, e capacità professionalità dei singolo dirigenti, comprovate anche dai risultati conseguiti in precedenza.” Ciò ha condotto la Corte dei Conti a ritenere illegittimi i contratti che abbiano una “omogeneità dell'oggetto” che non consenta di individuare a monte i rispettivi compiti ed a valle le rispettive responsabilità.

dei quali quest'ultimo sarà valutato e sui quali è chiamato a rispondere in relazione all'eventuale fase di accertamento della responsabilità dirigenziale. All'individuazione in sede contrattuale dell'obiettivo da raggiungere deve, inoltre, corrispondere l'effettiva messa a disposizione delle risorse: in caso contrario non verrebbe a determinarsi una ipotesi di "inadempimento contrattuale" vera e propria, a causa dell'assenza delle condizioni necessarie, in termini di adeguatezza delle risorse sia umane che finanziarie per poter operare, quale condizione pre-supposta per l'attribuzione della responsabilità dirigenziale;

c) di tenere in considerazione anche "come" si raggiunge l'obiettivo, facendo riferimento ai "risultati negativi della gestione", elemento che mira a tener utilmente in considerazione la complessiva attività gestionale e amministrativa del dirigente in termini di efficacia ed efficienza (come sottolineato nuovamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 103 del 2007)<sup>26</sup>. Ciò permette da una parte di imputare una responsabilità al dirigente anche per un cattivo/inadeguato utilizzo delle risorse, dall'altra di non imputargli una responsabilità qualora il mancato raggiungimento dell'obiettivo non sia dipeso da una cattiva capacità di gestione, ma da fattori "esterni", a lui non imputabili;

Dunque "il mancato raggiungimento degli obiettivi individuati nell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale" e "i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione nello svolgimento di funzioni dirigenziali" dovranno rappresentare le ipotesi di responsabilità "legislativamente individuate" per poter imputare al dirigente una responsabilità, che dovrà in concreto essere accertata<sup>27</sup>. Tali due ipotesi di responsabilità dovranno essere presenti nell'atto (di

---

<sup>26</sup> La Corte costituzionale, nella sentenza n. 103 del 2007, sottolinea che la distinzione tra indirizzo e gestione, con il conseguente ampliamento delle competenze dirigenziali, comporta che l'esercizio delle stesse deve essere valutato tenendo conto, in particolare, dei risultati «dell'attività amministrativa e della gestione» (art. 5 del d. lgs. n. 286 del 1999).

<sup>27</sup> È solo il caso di precisare che non ad ogni "scostamento" dal 100% dal raggiungimento degli obiettivi scatta "l'accertamento della responsabilità". Anche il raggiungimento del 60 -70 -80 % degli obiettivi e dei programmi da realizzare, individuati in sede contrattuale, può essere considerato un risultato positivo (sia pur non con un punteggio massimo), unitamente alla presa in esame di "come" si è operato nel raggiungere l'obiettivo. ("Quanto" e "come" sono gli elementi che nel documento indichiamo quali necessari al fine di verificare se vi sia o meno una responsabilità dirigenziale). La decisione della "soglia di scostamento" dai risultati "attesi" idonea a far scattare l'accertamento della responsabilità dirigenziale è di competenza del momento della valutazione

applicazione della misura correttiva/sanzionatoria), secondo quanto previsto da un orientamento giurisprudenziale consolidato (già richiamato nelle pagine precedenti) che ha messo in primo piano la formulazione della disposizione legislativa, stabilendo che le modifiche unilaterali di parte datoriale del rapporto di lavoro instaurato possano avvenire solo nei casi tipizzati nelle disposizioni legali o contrattuali<sup>28</sup>.

2. individuare graduate misure sanzionatorie, che incidano, a seconda della gravità della responsabilità dirigenziale, sull'incarico o sul rapporto di lavoro a tempo indeterminato sottostante, prevedendo una "misura intermedia" tra la revoca dell'incarico ed il recesso<sup>29</sup>, quale "momento di garanzia che dovrebbe sussistere per tentare di individuare una nuova collocazione, sia in un'amministrazione diversa, che nella medesima, in relazione e funzioni differenti" (Corte costituzionale, sentenza n. 193 del 2002). Ciò permetterebbe di ripristinare una corrispondenza tra la gravità della responsabilità e le misure sanzionatorie (sia perché tale corrispondenza si pone in linea con il filo rosso tracciato dalla Corte costituzionale, sia perché garantisce la trasparenza nella imputazione della responsabilità (prima ancora che nell'*iter* procedurale), riducendo gli spazi per manovre di arbitraria attribuzione di sanzioni in capo all'organo politico;

---

(anche in fase attuativa da parte di ogni singola amministrazione). Questo ragionamento è da leggere anche in considerazione di quanto abbiamo prospettato in relazione alla retribuzione di risultato, che punta alla "diversificazione". Se così non fosse, tutti i dirigenti mirerebbero ad ottenere una valutazione che sia sempre e comunque positiva al 100%, (anche per evitare che gli sia revocato l'incarico). Questa situazione "generalmente molto positiva dei risultati delle valutazioni", come abbiamo riscontrato sul campo, non significa necessariamente, che si sia raggiunta realmente la piena efficienza del sistema, ma, piuttosto, ha rappresentato (nei fatti) una distorsione dello stesso.

<sup>28</sup> Tribunale di Catanzaro, 19 gennaio 2004, su: [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); Tar Toscana, Firenze, sentenza n. 352 del 2001, su: [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Tribunale di Catanzaro, 18 dicembre 2002, su: [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it); Pretura di Siracusa, ordinanza 19 luglio 1999 n. 656; Tribunale di Parma, sez. lav., ordinanza 28 marzo 2001, n. 125.

<sup>29</sup> Con riferimento al recesso per giusta causa *ex art.* 2119 c.c. rimangono ferme le disposizioni dei CCNL (ad es.: il CCNL Area I, 2002 -2005, nel capo VI, dedicato all'ESTINZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO, individua tra le "Cause di cessazione del rapporto di lavoro" il recesso dell'amministrazione (art. 41), prevedendo, la disciplina del tentativo obbligatorio di conciliazione (art. 42); le procedure di arbitrato in caso di recesso (art. 43), le ipotesi e le conseguenze della nullità del licenziamento (art. 44). In particolare, l'art. 44 del CCNL Area I, 2002 -2005, prevede che "in tutti i casi di licenziamento discriminatorio dovuto alle ragioni di cui alla lettera a) del comma 1 si applica l'art. 18 della legge n. 300 del 1970". Si veda con riferimento alle conseguenze del licenziamento illegittimo la sentenza della Corte di cassazione 1 febbraio 2007, n. 2233.

3. specificare quali siano le “conseguenze” connesse alla revoca dell’incarico, prevedendo, ad esempio, la contestuale “destinazione ad altro incarico, anche tra quelli di cui all’art. 19, comma 10, presso la medesima amministrazione ovvero presso altra amministrazione che vi abbia interesse”; risolvendo le problematiche emerse in relazione alla revoca come proposta dalla legge n. 145 del 2002, che non prevede la “ricollocazione del dirigente pubblico” con l’affidamento ad altro incarico, ma la “collocazione del dirigente a disposizione dei ruoli di cui all’art. 23 del d. lgs. n. 165 del 2001”. Ciò permetterà: *a)* di non ingenerare incertezze sul “destino” del dirigente cui sia stato revocato l’incarico, per rilevata responsabilità in sede di valutazione; *b)* di evitare il “doppio costo” per l’amministrazione, per il dirigente che esercita la funzione dirigenziale (magari anche con un incarico ex art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001) e per il dirigente a disposizione dei ruoli; *c)* di tenere in considerazione il “diritto” del dirigente all’attribuzione di un incarico, anche non di direzione, come recentemente emerso nelle pronunce giurisprudenziali<sup>30</sup>.
  
4. prevedere l’intervento di un soggetto “di garanzia” per l’adozione del “recesso” dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato del dirigente pubblico. Tale ruolo potrebbe continuare ad essere assunto dal Comitato dei garanti ex art. 22 del d. lgs. n. 165 del 2001, versione *ante* legge n. 145 del 2002.

Occorre sottolineare che la disciplina della responsabilità dirigenziale ex art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 è da tenere distinta:

- a)* dalla c. d. “responsabilità disciplinare” del dirigente pubblico (già fatta salva dall’attuale testo dell’art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001) – (per l’analisi della quale si rinvia alla parte del documento ad essa dedicata);

---

<sup>30</sup> Si veda, in tal senso, la nota n. 6.

*b)* dalle particolari previsioni ipotizzate con riferimento alla revoca dell’incarico della dirigenza “apicale”, con una connotazione più spiccatamente fiduciaria (per l’analisi della quale si rinvia alla parte del documento ad essa dedicata). A tal proposito sembra importante ricordare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 103 del 2007, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l’art. 3, comma 7, della legge n. 145 del 2002 nella parte in cui stabilisce che gli «incarichi di funzione dirigenziale di livello generale» cessano automaticamente il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge, ribadisce che, ai fini della delimitazione dell’ambito applicativo della normativa impugnata, “la questione proposta non riguarda la posizione dei dirigenti ai quali siano stati conferiti incarichi “apicali”, vale a dire quelli di maggiore coesione con gli organi politici (segretario generale, capo dipartimento e altri equivalenti)”. Le modalità di cessazione di questi ultimi incarichi sono, infatti, contenute nel comma 8 dell’art. 19 del d. lgs. n. 165 del 2001, (articolo, come detto, modificato dalla ricordata legge n. 145 del 2002).

*Scheda di sintesi*

- Individuare in modo chiaro le ipotesi di responsabilità, che abbiano ad oggetto sia “il mancato raggiungimento degli obiettivi individuati nell’atto di conferimento dell’incarico dirigenziale” che “i risultati negativi dell’attività amministrativa e della gestione nello svolgimento di funzioni dirigenziali.
- Individuare graduate misure sanzionatorie, che incidano, a seconda della gravità della responsabilità dirigenziale, sull’incarico o sul rapporto di lavoro a tempo indeterminato sottostante, prevedendo una “misura intermedia”, tra la revoca dell’incarico ed il recesso dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato.
- Specificare quali siano le “conseguenze” connesse alla revoca dell’incarico, prevedendo, ad esempio, la contestuale “destinazione ad altro incarico, anche tra quelli di cui all’art. 19, comma 10, presso la medesima amministrazione ovvero presso altra amministrazione che vi abbia interesse.
- Prevedere l’intervento di un soggetto “di garanzia” per l’adozione del “recesso” dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato del dirigente pubblico. Tale ruolo potrebbe continuare ad essere assunto dal Comitato dei Garanti, ex art. 22, d.lgs. n. 165/01, versione ante l. n. 145/02.

## X

### **L'etica della dirigenza pubblica**

#### **1. I doveri di comportamento**

Lo statuto del dirigente pubblico è in Italia, molto meno ricco in rapporto alle esperienze di altri paesi: Francia e Germania che dettano per legge un lungo elenco di doveri, Regno Unito nei quale i doveri sono prevalentemente dettati in codici di condotta.

Il tema è rilevante non solo per i dirigenti professionali, massimi garanti dell'imparzialità dell'attività amministrativa dal momento che l'adozione degli atti amministrativi è ad essi riservata, ma anche per i soggetti (siano o meno essi di provenienza dalla dirigenza professionale) con incarico fiduciario, perché essi, pur non essendo direttamente implicati nelle scelte concrete dell'amministrazione, partecipano in vario modo al risultato finale e perché essi sono comunque parte dell'amministrazione, contribuiscono a formare presso i cittadini l'immagine complessiva dell'amministrazione.

Si ricordi che in generale tutta la tematica dei doveri di comportamento e delle compatibilità/incompatibilità ruota intorno al principio che l'amministrazione nel suo complesso non deve solo essere imparziale, ma deve apparire come tale. In questa prospettiva l'amministrazione è, per il cittadino, in primo luogo il funzionario pubblico. E' del funzionario che si deve garantire l'imparzialità soggettiva, anche in termini di comportamenti da tenere, all'interno e all'esterno dell'amministrazione di appartenenza.

Una disciplina più attenta è necessaria in attuazione dei principi costituzionali dell'art. 54, comma 2 (dovere di adempiere le funzioni pubbliche con «disciplina e onore»); dell'art. 97 («imparzialità» e sfere di competenza proprie dei funzionari);

dell'art. 98 («servizio esclusivo della Nazione», intesa come interesse generale) della Costituzione.

Nel sistema italiano, fondato sulla privatizzazione del rapporto di lavoro, anche per la dirigenza il problema delle fonti di disciplina dei doveri di comportamento è particolarmente complesso.

Si intrecciano atti legislativi, atti amministrativi generali, codici di condotta, atti privatistici, unilaterali e contrattuali, individuali e collettivi, con una tendenza espansiva del contratto collettivo (che assorbe anche i codici di comportamento).

Il risultato complessivo è stato quello di un notevole abbassamento dell'efficacia degli strumenti di verifica e di sanzione forniti tradizionalmente dalla responsabilità disciplinare.

Per i funzionari non dirigenti non è ipotizzabile una ripubblicizzazione della responsabilità disciplinare, la cui rivalutazione dovrà passare per una revisione attenta dei contenuti contrattuali.

Per la dirigenza, soprattutto per quella professionale che opera con riserva di attività amministrativa, il discorso è diverso. Ferma restando la distinzione tra prestazione lavorativa (rimessa alla fonte privatistica) e esercizio della funzione pubblica (disciplinato dalla fonte pubblicistica), appare necessaria una disciplina organica dei doveri di comportamento che attengono in senso stretto all'esercizio della funzione.

La legge interverrebbe a disciplinare la materia come limite esterno all'autonomia contrattuale.

### ***1.1. Doveri della dirigenza professionale***

Si tratta di riscrivere per intero il capitolo dei doveri di comportamento della dirigenza professionale, a partire dai doveri di correttezza (anche al di fuori dell'amministrazione), di fedeltà alle istituzioni (che comprende quello di fornire tutte le informazioni e le competenze a propria disposizione), di riservatezza (da

bilanciare con il dovere di trasparenza, cioè di consentire l'accesso alle informazioni pubbliche), di indipendenza da partiti politici e interessi economici, sono elementi essenziali dell'imparzialità nell'esercizio della funzione.

Per questi doveri sono ipotizzabili:

- a) una disciplina di legge, integrata da specifici doveri stabiliti da atti organizzativi generali;
- b) un codice di condotta, per la individuazione di comportamenti permessi o vietati non meritevoli di una previsione normativa, ma da promuovere presso il corpo professionale dei dirigenti, anche la fine di incrementarne la visibilità e lo spirito di appartenenza.

Per i doveri fissati dalla legge l'attivazione della responsabilità disciplinare deve essere disciplinata al di fuori di ogni intervento del contratto collettivo (che continua ad occuparsi dei doveri inerenti la prestazione lavorativa). La disciplina dovrebbe prevedere l'intervento di commissioni indipendenti, esterne all'amministrazione, sul modello inglese, per evitare l'eccessivo peso di spinte corporative, cui sia riconosciuto il potere di accertamento, nella tutela di tutti i diritti di difesa dell'interessato, delle violazioni e la delimitazione delle sanzioni irrogabili, la cui competenza sarebbe sempre lasciata all'amministrazione di appartenenza del dirigente, nella utilizzazione dei poteri del privato datore di lavoro. .

Per i doveri fissati nei codici di condotta, nell'impossibilità di aggiungere le eventuali violazioni alla competenza degli organi disciplinari (l'effetto sarebbe un irrigidimento delle regole di condotta che si vuole evitare), non resta che fondare il rispetto delle regole a forme di trasparenza e di accertamento di violazioni largamente affidate allo stesso corpo professionale dei dirigenti.

### ***1.2. Doveri dei titolari di incarico fiduciario***

Anche sui titolari di incarico fiduciario incombono la gran parte dei doveri di comportamento che tradizionalmente sono fissati per i dirigenti professionali.

L'unico punto di differenza, visto il rapporto fiduciario con l'organo politico che effettua la nomina, sta nel dovere di indipendenza dai partiti politici, che in principio dovrebbe essere escluso, ma con qualche dubbio.

Occorre infatti considerare la diversa posizione degli appartenenti agli uffici di diretta collaborazione (compresi i consulenti che in essi operano) e degli uffici di vertice.

Per i primi l'appartenenza politica non costituisce un elemento da tenere celato o riservato: la nomina è stata effettuata proprio perché si tratta di persone che hanno una particolare consonanza con l'organo politico (come nel caso dei *political advisors* dell'esperienza inglese).

Per gli uffici di vertice il rapporto fiduciario non comporta necessariamente anche l'appartenenza allo stesso partito (o alla stessa coalizione) e una certa indipendenza dai partiti potrebbe essere necessaria a garantire il successivo rientro del dirigente (proveniente dalla dirigenza professionale) nei ruoli ordinari dell'amministrazione per assumervi i compiti tipici della dirigenza professionale.

Poiché chi svolge incarichi fiduciari, pur provenendo dalla dirigenza professionale, non svolge direttamente attività amministrativa e di gestione, potrebbe essere utile chiarire che egli, analogamente a quanto avviene per gli eletti alle cariche politiche, non fa parte, per la durata dell'incarico, del corpo professionale, pur continuando a godere del diritto alla conservazione del posto e alla progressione ordinaria in carriera.

Per la durata dell'incarico non incombono quindi i doveri tipici della dirigenza professionale, ma solo i doveri espressamente previsti dalla legge e dai codici di condotta.

La sanzione principale per questi incarichi non può essere allora di tipo disciplinare, ma politico. Spetta all'organo politico, di fronte ad una mancanza ai doveri di comportamento, valutarne le gravità e decidere se vi siano gli estremi per la revoca dell'incarico.

Il ruolo dei codici di condotta in questo caso non è affatto trascurabile. Se il codice espressamente adottato per lo svolgimento degli incarichi fiduciari ha

ricevuto anche una adeguata pubblicità, le violazioni del codice saranno oggetto di una più estesa riprovazione che incide direttamente sul rapporto fiduciario.

*Scheda di sintesi*

- Disciplinare, con legge o atto organizzativo generale di natura pubblicistica, i doveri dei dirigenti con incarico professionale.
- Disciplinare con legge i doveri dei soggetti con incarico fiduciario, distinguendo tra fiduciarità politica e fiduciarità professionale (che presuppone una maggiore distanza dall'appartenenza politica).
- Rinviare a codici di condotta la individuazione di comportamenti permessi o vietati non meritevoli di una previsione normativa, sia per i dirigenti professionali che per i titolari di incarico fiduciario.

## **2. Regime delle compatibilità/incompatibilità**

I maggiori limiti della disciplina vigente stanno:

- a) nella assenza di una disciplina dedicata espressamente ai dirigenti e in particolare alla compatibilità tra incarico dirigenziale altre attività , pubbliche o private;
- b) nella assenza di una disciplina preventiva, generale ed oggettiva, con un ampio rinvio allo strumento dell'autorizzazione per l'accertamento della compatibilità;
- c) nella prevalente attenzione, quanto alla compatibilità tra incarico dirigenziale e cariche politiche, alla tutela della libera espressione del mandato politico, a scapito della considerazione delle particolari esigenze di imparzialità nello svolgimento delle funzioni pubbliche affidate;

- d) nella prevalente attenzione, quanto alla compatibilità tra incarico dirigenziale e attività private, all'interesse alla integralità della prestazione lavorativa da assicurare all'amministrazione, a scapito dei possibili conflitti di interesse tra esercizio delle funzione pubblica e ruolo condizionante degli interessi in gioco.

Vediamo separatamente i diversi punti.

### ***2.1. Assenza di una disciplina dedicata alla dirigenza professionale e agli incarichi fiduciari***

Il dirigente professionale è un funzionario con particolari responsabilità, prima fra tutte la garanzia dell'imparzialità nell'attività amministrativa e di gestione che la legge gli riserva. Un discorso analogo, rapportato però al ruolo svolto quanto allo svolgimento dei compiti della dirigenza professionale, vale per i titolari di incarichi fiduciari. Non si comprende perché la legge (art. 53, comma 3, del d. lgs. n. 165 del 2001) preveda una disciplina speciale per i magistrati (ordinari, amministrativi, contabili e militari) e per gli avvocati e procuratori dello Stato, ma non per i dirigenti e i titolari di incarico fiduciario. La fonte di disciplina dovrebbe essere in parte legislativa (il decreto delegato dovrebbe individuare le tipologie di incompatibilità) e in parte di fonte secondaria (regolamenti ex art 17, comma 2, legge n. 400 del 1988 per le amministrazioni dello Stato, altre fonti legislative e regolamentari per le altre amministrazioni).

### ***2.2. Assenza di una disciplina preventiva***

Per le incompatibilità più gravi, così come per le compatibilità certe, in tutti i casi in cui esse possono essere verificate in via automatica è preferibile la strada della preventiva individuazione.

L'autorizzazione è strumento troppo discrezionale per garantire adeguatamente l'imparzialità del dirigente. Esso potrà essere mantenuto solo per i casi di minore impatto, per i quali una valutazione discrezionale dell'amministrazione è da ritenersi accettabile, in quanto volta più ad assicurare la compatibilità tra attività lavorative diverse e l'integralità della prestazione lavorativa e meno i profili di imparzialità.

### ***2.3. Revisione delle compatibilità tra incarico dirigenziale e politica***

Due i profili possibili: la compatibilità con l'appartenenza a partiti politici; la compatibilità con cariche politiche.

Quanto al primo la libertà personale di appartenere ad un partito non può essere negata. Sull'esperienza tedesca si potrà semmai lavorare sui doveri di riserbo del dirigente (quali il dovere di non ostentare la propria appartenenza politica).

Quanto al secondo la disciplina deve essere rivista in senso più restrittivo, anche quanto alla compatibilità con cariche politiche di minore rilievo, quali le cariche di consigliere in piccoli comuni. L'impegno attivo in politica è sempre una dichiarazione palese di appartenenza che può generare dubbi sulla effettiva imparzialità del dirigente.

In generale si tratta di incompatibilità e non di ineleggibilità (alla carica politica) o di non nominabilità (all'incarico dirigenziale). In sede di candidatura per una carica politica (a maggior ragione in sede di assunzione dell'incarico) il dirigente professionale deve fare la propria opzione. Nei casi più rilevanti potrà essere previsto il divieto di rientro del dirigente che svolto una carica politica nella stessa amministrazione (o in una amministrazione operante nello stesso territorio).

#### ***2.4. Revisione della disciplina dei conflitti di interesse del dirigente***

La possibilità di svolgere attività di tipo economico, al di fuori dello svolgimento professionale e continuativo (già chiaramente incompatibile), non ha trovato nella disciplina vigente dei limiti chiari. E' disciplinato il caso dell'aspettativa per favorire la mobilità tra pubblico e privato per i dirigenti in servizio (art. 23 *bis* del d. lgs. n. 165 del 2001). La normativa sembra riguardare prevalentemente dirigenti privi dell'incarico dirigenziale. Per i dirigenti con incarico dirigenziale invece la normativa a tutela dell'imparzialità (come disinteresse) andrebbe meglio precisata.

Non è disciplinato infine il caso dello svolgimento di attività economiche presso imprese private dopo la conclusione del rapporto di lavoro pubblico (o dopo la fine dell'incarico dirigenziale). In questo campo si può ispirarsi alla disciplina francese che pone un limite temporale preciso (cinque anni dalla fine del servizio) per lo che i dirigenti «abbiano, in servizio, controllato o sovvenzionato» le stesse imprese.

#### *Scheda di sintesi*

- Rivedere in senso più restrittivo la disciplina delle compatibilità/incompatibilità con disciplina di legge, in gran parte preventiva e in parte rimessa ad autorizzazioni, sia per i dirigenti con incarico professionale che per i titolari di incarico fiduciario.
- Distinguere tra libertà di appartenenza ai partiti politici (riconosciuta, ma da non ostentare) e compatibilità tra incarico dirigenziale e candidatura a (e assunzione di) una carica politica.
- Disciplinare il rapporto tra incarico dirigenziale professionale e assunzione di interessi economici, durante e dopo lo svolgimento dell'incarico.

## XI

### **Principi generali comuni alla dirigenza dello Stato e delle amministrazioni regionali e locali**

#### **1. I caratteri propri della dirigenza regionale e locale**

La dirigenza delle amministrazioni regionali e locali rimane ancora oggi “più giovane” e “meno strutturata” di quella dello Stato con una forte differenziazione dei profili professionali sia sul versante amministrativo che su quello tecnico professionale. La moltiplicazione dei profili professionali peraltro è andata aumentando negli ultimi anni in ragione dell’incremento delle competenze delle Regioni e delle amministrazioni locali.

Provando a fare una schematizzazione – sicuramente molto sommaria – nelle amministrazioni territoriali convivono: a) una dirigenza di ruolo di “vocazione” prevalentemente amministrativa selezionata e incardinata negli uffici a cavallo tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta; b) una dirigenza selezionata e incardinata negli uffici dopo il d. lgs. n. 29 del 1993 e, quindi, con una maggiore attenzione a *skills* tipicamente manageriali; c) una dirigenza reclutata a tempo determinato, in larga misura senza procedure selettive spesso proveniente dalla stessa amministrazione che conferisce l’incarico<sup>31</sup>. Va sottolineato che i dirigenti a contratto soprattutto negli enti locali sono responsabili di strutture; non si tratta, quindi, di dirigenza fiduciaria o di incarichi per studi e/o per la realizzazione di progetti specifici.

---

<sup>31</sup> I dirigenti a contratto sono molto aumentati di numero negli ultimi anni, e questo dato è critico sia per quanto riguarda il funzionamento delle organizzazioni che per quanto attiene alle procedure di reclutamento; è evidente, infatti, che tale personale spinge per la stabilizzazione con possibili ripercussioni negative anche sull’adeguatezza delle procedure di reclutamento.

A cavallo tra la prima e la seconda tipologia si collocano i segretari comunali e provinciali, spesso nominati direttori generali e/o anche, a interim, responsabili di settore o uffici.

La conseguenza è quella di avere stili “manageriali” molto difformi che dovrebbero essere “amalgamati” e coordinati centralmente, anche se il coordinamento – laddove è previsto - è complicato dalla doppia “dipendenza” politica e amministrativa dei dirigenti a contratto, selezionati spesso direttamente dagli amministratori.

## **2. Il rapporto tra la disciplina con legge dello Stato della dirigenza pubblica e l'autonomia normativa delle regioni e degli enti locali**

### ***2.1. L'adeguamento dell'art. 27 del d. lgs. n. 165 del 2001***

Il rapporto tra disciplina legislativa statale dell'organizzazione amministrativa e della dirigenza e disciplina normativa delle Regioni e degli enti locali è ancora oggi regolato dal d.lgs. n. 165 del 2001, secondo lo schema adottato a partire dal d. lgs. n. 29 del 1993. La legge dello Stato delinea il modello di base dell'organizzazione amministrativa, disciplinando anche nel dettaglio l'organizzazione dello Stato e prevedendo un potere regionale e locale di “adeguamento” della propria organizzazione al modello di base.

Frutto di questa impostazione è l'art. 27 del d. lgs. n. 165 del 2001, collocato alla fine della prima sezione del Capo II del Titolo II, dedicato alla “Dirigenza” (senza ulteriori qualificazioni).

Secondo l'art. 27 le Regioni e gli enti locali, nell'esercizio delle rispettive potestà normative, «adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità».

Questa particolare scelta di tecnica legislativa comportava l'applicazione anche agli enti territoriali dei principi sulla distinzione tra politica e amministrazione e

sulla dirigenza, mentre il dovere di adeguamento non viene previsto né in materia di rapporto di lavoro (ma qui si è sempre fatta valere la competenza statale in materia di diritto civile), né in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi, disciplinati in parti diverse del d. lgs. n. 165 del 2001.

Naturalmente il processo di adeguamento non era esente da gravi problemi, soprattutto quanto alla individuazione, in una disciplina di dettaglio scritta per l'amministrazione dello Stato, dei principi da considerarsi vincolanti anche per gli enti ad autonomia territoriale.

Per gli enti locali, poi, è da considerare il d. lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) che provvede ad identificare una propria disciplina dell'organizzazione, destinata a valere come limite all'autonomia normativa degli enti locali.

## ***2.2. Il nuovo Titolo V della Costituzione***

Nella materia è intervenuta la legge costituzionale n.3 del 2001 (successiva quindi al d. lgs. n. 165 del 2001, che peraltro non è stato poi rivisto sul punto, nonostante vi siano stati numerosi interventi modificativi), che adotta un criterio del tutto diverso.

L'art. 117, comma 2, lettera g), riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la sola materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», mentre la materia dell'organizzazione amministrativa non rientra tra le materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni, ma in quelle di competenza legislativa residuale.

L'art. 117, comma 6, stabilisce che gli enti locali abbiano competenza regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

L'impostazione, fortemente innovativa, del nuovo Titolo V, quindi, vuole che ciascun livello di governo, ciascun soggetto costitutivo della Repubblica (art. 114), provveda alla propria organizzazione, senza interferenze da parte dello Stato, che ha perduto il potere di fissare principi e attraverso essi di fissare un modello di base di

organizzazione pubblica, cui gli enti territoriali si debbano adeguare, adattandolo alle rispettive esigenze e «peculiarità».

Questa scelta corrisponde alla fissazione di nuovi rapporti generali tra i livelli all'interno della Repubblica: lo Stato cura, con la propria organizzazione, interessi unitari; regioni e enti locali svolgono le funzioni loro attribuite, secondo il principio di sussidiarietà con la propria organizzazione. La legge, statale o regionale, può fissare obiettivi e *standard* («livelli essenziali delle prestazioni») come limite all'autonomia normativa e organizzativa degli enti territoriali, ma non può imporre modelli organizzativi predeterminati.

Il sistema di adeguamento dell'art. 27 del d. lgs. n. 165 del 2001 e la disciplina organizzativa uniforme dettata dal TUEL (d. lgs. n. 267 del 2000) sono pertanto da ritenersi travolti dalla nuova disciplina costituzionale.

### ***2.3. I principi costituzionali in materia di organizzazione pubblica***

La riconosciuta autonomia normativa degli enti territoriali in materia di organizzazione non comporta, però, che essa possa essere esercitata al di fuori dei principi costituzionali. L'art. 117, comma 1, richiama esplicitamente il rispetto della Costituzione come limite per l'esercizio della potestà legislativa, ma è del tutto evidente che un tale limite vale anche, a maggior ragione, per l'esercizio della potestà regolamentare.

Si tratta quindi di superare il modello dell'«adeguamento» dell'organizzazione amministrativa regionale e locale a quella statale, per affermare un modello nel quale ciascun livello di governo, nel configurare la propria organizzazione, rispetta i principi direttamente ricavabili dalle norme costituzionali. Segue questa impostazione la Corte costituzionale laddove in decisioni recenti, che riguardano questa materia, ha da un lato riconosciuto la potestà legislativa regionale in materia di *spoils system* della dirigenza, in quanto rientrante nell'«organizzazione amministrativa regionale» (sentenza n. 233 del 2006), ma ha applicato ad essa

direttamente principi ricavabili dalla Costituzione (in particolare gli artt. 51, 97 e 98), dichiarando illegittime le norme regionali con essi in contrasto.

In rapporto ai principi costituzionali sulla dirigenza pubblica si tratta di vedere se, e a quali condizioni, lo Stato possa provvedere alla loro individuazione, così da chiarire quali limiti siano da rispettare nell'esercizio delle rispettive potestà normative (legislative e regolamentari).

Poiché al compito non può provvedere la stessa Costituzione e nel nostro ordinamento non si dispone di leggi rinforzate (organiche), non resta che lo strumento della legge statale ordinaria, ma da approvarsi con un particolare coinvolgimento delle regioni e degli enti locali.

Anche qui, in assenza di una seconda camera di rappresentanza territoriale, la strada obbligata è quella dell'intesa in sede di Conferenza unificata su un testo che provveda ad identificare esplicitamente, senza rinvii a future attività interpretative, i principi direttamente ricavabili dalla Costituzione.

Tali principi sono direttamente applicabili da parte di tutti i soggetti della Repubblica (compreso lo Stato) e vanno rispettati in sede di normazione sull'organizzazione.

Lo Stato agirebbe, quindi, di intesa con gli enti territoriali, nell'interesse generale della Repubblica nel suo insieme, alla preventiva individuazione di principi generali, comuni, direttamente discendenti dai principi costituzionali.

A titolo di esempio in sede di revisione della disciplina statale sulla dirigenza si dovrebbe inserire, in fondo al testo (così da chiarire che i principi sono relativi all'intera materia della dirigenza) una disposizione che individui i principi come direttamente discendenti dalla Costituzione e ne chiarisca l'immediata applicabilità a tutte le amministrazioni pubbliche.

I principi che la legge potrebbe individuare sarebbero i seguenti:

- a) distinzione fra competenze di indirizzo politico e competenze di gestione amministrativa (artt. 95 e 97 Cost.);
- b) distinzione tra titolari di incarico fiduciario e dirigenti con incarico professionale quanto a durata, procedure di conferimento e revoca degli

- incarichi, con esclusione di ogni ipotesi di decadenza automatica per gli incarichi professionali (artt. 95, 97 e 98);
- c) riserva di compiti di gestione e amministrazione attiva ai soli dirigenti con incarico professionale, con esclusione di ogni potere di intromissione degli organi politici e dei titolari di incarico fiduciario (art. 97);
  - d) accesso per concorso selettivo, fondato sulla competenza professionale, a tutti i livelli dirigenziali professionali (artt. 51 e 97);
  - e) assegnazione degli incarichi professionali unicamente sulla base di criteri predeterminati di valutazione di titoli professionali (art. 97);
  - f) valutazione della dirigenza professionale e attivazione della relativa responsabilità sulla base di meccanismi e parametri oggettivi idonei a evidenziarne la capacità professionale e il raggiungimento dei risultati (art. 97);
  - g) disciplina per legge o atto normativo di diritto pubblico dei doveri di comportamento dei titolari di incarico fiduciario e dei dirigenti professionali (artt. 54 e 98);
  - h) disciplina per legge del sistema delle compatibilità e incompatibilità, che ponga i dirigenti professionali al riparo da indebiti condizionamenti di interessi economici o politici (art. 98).

Restano altri due problemi:

1. Se la legge statale possa individuare dei limiti dimensionali al di sotto dei quali alcuni principi trovano un'applicazione attenuata. Attualmente la legislazione statale in materia di enti locali prevede che nei Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti la distinzione tra competenze degli organi politici e degli organi amministrativi non sia applicabile. Se si riconosce allo Stato, sia pure nei limiti e con le procedure prima indicate, il potere di individuare i principi, si deve riconoscere allo Stato anche la possibilità di graduarne, allo stesso modo, l'attuazione. Scelte di questo tipo sono quindi legittime.
2. La individuazione esplicita dei principi consente agli enti territoriali che vogliano differenziare la propria disciplina rispetto a quella statale, di adottare

proprie normative, senza adeguarsi al modello organizzativo dello Stato. Per gli enti che invece non intendano muoversi in questa direzione o lo vogliano fare solo in parte, non resta che considerare la disciplina statale di dettaglio come disciplina cedevole, modificabile dalla legge regionale e dai regolamenti locali.

Sulla base di queste premesse, vengono qui di seguito esaminati i principali aspetti dell'organizzazione della dirigenza delle amministrazioni regionali e locali, con l'obiettivo di individuare alcune linee di riforma coerenti, per quanto possibile, con le indicazioni di ordine complessivo fornite in questo rapporto in ordine alla revisione della disciplina della dirigenza pubblica.

### **3. Dirigenza fiduciaria e dirigenza professionale**

In altra parte del presente documento si afferma che la distinzione tra dirigenza fiduciaria e dirigenza professionale è funzionale a diversi scopi, e si propone di introdurre questa distinzione per legge valido per tutte le amministrazioni, in quanto principio generale coerente con i principi costituzionali..

Applicare questa distinzione alle amministrazioni territoriali è molto significativo non tanto per la numerosità della dirigenza fiduciaria presso le amministrazioni territoriali (che è abbastanza ridotta) ma per marcare una netta differenza tra modalità di reclutamento (il riferimento è in particolare ai dirigenti a contratto) e funzioni esercitate.

La dirigenza fiduciaria, infatti è limitata agli uffici di diretta collaborazione (presenti nelle regioni e nelle amministrazioni locali di maggiori dimensioni) e ai direttori generali dei comuni e delle province. Nelle regioni raramente sono previste funzioni di coordinamento generale riconducibili a quelle dei direttori generali; tali funzioni, spesso sono svolte dagli uffici di gabinetto.

Di conseguenza mentre per gli enti locali è abbastanza agevole individuare i confini della dirigenza fiduciaria, per quanto riguarda le regioni la distinzione tra dirigenza fiduciaria e dirigenza professionale non può che essere rinviata alla regolamentazione delle singole regioni.

Per quanto riguarda le procedure di conferimento degli incarichi le nomine, con il relativo impegno di spesa (in caso di dirigenti a contratto) sono deliberate dalle Giunte e gli incarichi conferiti dall'organo politico monocratico, per quanto riguarda sia la dirigenza fiduciaria che quella professionale; viene fatta salva, quindi, già con le procedure attualmente in vigore, la collegialità della decisione.

Per la dirigenza fiduciaria (in particolare per i direttori generali), fermo restando il conferimento dell'incarico da parte dell'organo politico, si può prevedere, così come proposto per le amministrazioni dello Stato, un parere non vincolante della commissione consiliare competente in materia di organizzazione e personale (sia per le Regioni che per gli enti locali).

Per quanto riguarda la dirigenza professionale sarebbe opportuno distinguere l'atto di nomina dal conferimento dell'incarico che, almeno nelle amministrazioni di maggiori dimensioni (dove sono previsti più livelli dirigenziali) e in quelle dove è presente la figura del direttore generale, dovrebbe essere di competenza del vertice amministrativo e non di quello politico.

Il direttore generale dell'ente locale, così come indicato nell'art. 108 del TUEL, non ha poteri gerarchici sui dirigenti ma esercita funzioni di coordinamento e controllo (peraltro spesso con l'ausilio dei nuclei di valutazione e di procedure di valutazione formalizzate).

Vi è la tendenza, tuttavia, soprattutto nelle piccole e medie amministrazioni ad affidare ai direttori generali incarichi specifici e/o temporanei di gestione di strutture e a prevedere nei regolamenti di organizzazione, in caso di inadempienze o contrasto con i dirigenti, l'utilizzo dei poteri sostitutivi<sup>32</sup>.

Alla luce delle esperienze realizzate in questi anni, appare opportuno specificare chiaramente che il direttore generale non può assumere compiti di amministrazione attiva, fatta eccezione per alcune funzioni di staff (sistema di controllo di gestione, sicurezza, URP...), tipiche della funzione esercitata.

Analogamente dovrebbe essere regolamentato per le amministrazioni regionali con riferimento ai dirigenti individuati come "fiduciari".

---

<sup>32</sup> E' evidente che queste regole, prevista per garantire la funzionalità delle amministrazioni, anche in situazioni di crisi, possono diventare un "cavallo di Troia" per aggirare la separazione tra indirizzo politico e amministrazione, in ragione della fiduciarità della nomina del direttore generale.

Il TUEL prevede che il direttore generale possa essere revocato, previa delibera di giunta.

Questa indicazione, insieme alla possibilità, riconosciuta a entrambi le parti di un congruo preavviso in caso di recesso anticipato (il preavviso a carico dell'amministrazione presumibilmente deve essere più lungo) è sufficiente per tutelare la dirigenza fiduciaria da rimozioni immotivate<sup>33</sup>.

Per quanto riguarda la dirigenza professionale nel caso si opti per il reclutamento attraverso procedure concorsuali (come indicato nel paragrafo seguente) i termini per un eventuale recesso anticipato devono essere indicati nel bando di selezione e non possono che far riferimento alla revoca motivata e/o al preavviso da regolamentare nel contratto di lavoro, esplicitando preventivamente le motivazioni che possano condurre al recesso anticipato, che non possono che essere riferite alla qualità delle prestazioni rese in funzione degli obiettivi assegnati).

#### *Scheda di sintesi*

- Le Regioni e gli enti locali devono distinguere, con proprie regolamentazioni, la dirigenza fiduciaria da quella professionale.
- Il conferimento degli incarichi, per la dirigenza professionale, deve essere di competenza del vertice amministrativo.
- Vanno differenziate motivazioni e modalità del recesso anticipato per la dirigenza fiduciaria e per quella professionale.

---

<sup>33</sup> Il preavviso è un istituto tipico dei contratti di lavoro di tipo privatistico che ha, evidentemente, notevoli difficoltà a essere utilizzato per la dirigenza pubblica perché potrebbe essere inteso come uno strumento che, se regolamentato in maniera impropria, potrebbe minare il principio dell'autonomia e della responsabilità dirigenziale. Per questo motivo in un altro capitolo di questo rapporto si sottolinea la necessità di prevedere delle garanzie per la revoca anche degli incarichi fiduciari. In realtà non vi è contraddizione tra le due impostazioni: il preavviso è lo strumento che può – già in fase di costituzione del rapporto – regolamentare tempi e modalità per il recesso anticipato.

#### **4. I sistemi di reclutamento**

Da una ricognizione effettuata sulla normativa regionale in materia di selezione e reclutamento dei dirigenti nelle amministrazioni regionali (parzialmente datata perché ferma alla metà del 2005) emerge che molte Regioni non hanno provveduto ad aggiornare le proprie norme da molti anni; norme che in alcuni casi sono antecedenti al d. lgs. n. 165 del 2001 e in genere poco dettagliate.

In alcuni casi si è proceduto ad aggiornare la normativa con l’emanazione di regolamenti che sono intervenuti solo su alcuni aspetti.

Quasi nessuna regione prevede una regolamentazione per l’assegnazione di contratti a personale esterno né ne limita il numero e, in generale poco o nulla viene detto per l’eventuale assegnazione di contratti a tempo determinato.

Le norme presentano interessanti differenze per quanto riguarda i requisiti d’accesso al concorso; fermi restando i cinque anni di anzianità nelle pubbliche amministrazioni gli incarichi dirigenziali presso enti pubblici diversi da quelli indicati all’art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001, quelli svolti presso organizzazioni private, in organismi internazionali vengono valutati in maniera abbastanza differenziata.

Diverse sono anche le percentuali di posti riservati al personale interno (fino al 50%).

Solo due regioni a statuto speciale prevedono anche degli indirizzi per il reclutamento dei dirigenti negli enti locali.

Generalmente, è previsto il reclutamento attraverso corso-concorso ma nella pratica l’uso che se ne fa è abbastanza limitato.

In genere è prevista anche un’attività di formazione successiva all’assunzione, che può essere, almeno nelle previsioni, anche di lunga durata.

Ferma restando la difficoltà di individuare principi generali che costringano le amministrazioni regionali e locali a utilizzare criteri e procedure simili nel reclutamento dei dirigenti, sarebbe utile intervenire almeno sui due aspetti seguenti:

- a) procedure di reclutamento per la dirigenza a contratto di tipo professionale;

b) incentivazione all'utilizzo di procedure comuni per il reclutamento di dirigenti ruolo attraverso il corso-concorso.

Per il reclutamento di dirigenti a contratto è possibile prevedere:

- l'obbligatorietà, per il reclutamento dei dirigenti "professionali" dell'utilizzo di procedure selettive, lasciando la possibilità della scelta *intuitu personae* solo per la dirigenza "fiduciaria";
- la definizione di una percentuale massima – da indicare nei regolamenti di organizzazione – di dirigenti a contratto sui dirigenti di ruolo avendo come riferimento la sola dotazione organica dei dirigenti e non, come attualmente indicato nel d. lgs. n. 267 del 2000, anche quella dei dipendenti di fascia D;
- il divieto di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari della stessa amministrazione.

Come già indicato in precedenza le amministrazioni territoriali sono tenute (anche dopo la riforma costituzionale) a effettuare il reclutamento dei dirigenti (e dei dipendenti) attraverso procedure concorsuali.

Ma è impossibile, come già sottolineato in precedenza, indicare a tutte le amministrazioni norme di dettaglio uniformi, anche se è del tutto evidente che esse presentano una forte disomogeneità ( per quanto riguarda ad es. composizione delle commissioni, caratteristiche delle prove selettive, adeguatezza dei bandi di selezione, formazione successiva alla selezione, ecc.) e che tale disomogeneità non può non avere ripercussioni sulle capacità e sulle competenze dei dirigenti reclutati e, di conseguenza sulla qualità dei servizi di loro competenza e sulla qualità delle *performances* delle amministrazioni..

Non potendosi obbligare le amministrazioni territoriali a seguire percorsi comuni e omogenei per la selezione dei dirigenti, quali un corso-concorso unico, statoli Governo (la Presidenza del Consiglio) ne potrebbe incentivare l'utilizzo garantendo assistenza e collaborazione nelle fasi di reclutamento.

La proposta che si avanza è di modifica dell'art. 28 del d. lgs. n. 165 del 2001 prevedendo la possibilità che l'Agenzia nazionale per la formazione definisca, con cadenza biennale, d'intesa con la Conferenza unificata, un piano di reclutamento,

attraverso il corso-concorso di dirigenti da destinare alle amministrazioni regionali e locali<sup>34</sup>. L'ambito territoriale del piano potrebbe essere definito sulla base di un accordo di programma tra la Presidenza del Consiglio e le regioni interessate, individuando le risorse finanziarie messe a disposizione da ciascuna parte firmataria per la realizzazione del piano e le modalità attuative del corso concorso. All'accordo di programma potrebbero aderire gli enti locali, compresi nel territorio delle regioni firmatarie dell'accordo di programma. che siano nelle condizioni di procedere all'assunzione di dirigenti..

La parte formativa del corso-concorso, definita dall'Agenzia per la formazione d'intesa con le regioni e gli enti locali potrebbe essere realizzata, a seconda dell'area territoriale interessata, dall'Agenzia per la formazione o da altre scuole di formazione pubblica o a prevalente partecipazione pubblica di volta in volta individuate nell'accordo di programma.

La costituzione di una struttura nazionale quale l'Agenzia per la formazione, agevola la possibilità di portare avanti un'iniziativa di questo genere che, peraltro, almeno per le regioni del Mezzogiorno potrebbe anche essere trovare un parziale finanziamento nelle risorse nazionali destinate agli interventi di sviluppo (azioni di sistema da prevedere nell'ambito del Fondo per le aree sottoutilizzate).

#### *Scheda di sintesi*

- Incentivazione all'utilizzo di percorsi e procedure comuni per il reclutamento dei dirigenti di ruolo attraverso il corso-concorso.
- Obbligo di ricorrere a procedure selettive per il reclutamento della dirigenza professionale a tempo determinato.
- Modifica della percentuale massima di contratti sul totale dei dirigenti di ruolo.
- Divieto di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari della stessa amministrazione.

---

<sup>34</sup> Eventualmente nel rispetto delle percentuali tra concorso e corso-concorso indicate in un altro capitolo di questo rapporto.

## **5. Regime delle compatibilità/incompatibilità**

Ferme restando le considerazioni di carattere generale sul tema contenute in questo rapporto, per le amministrazioni regionali e locali si rileva una significativa omissione nel TUEL (art. 60) per quanto riguarda l'ineleggibilità/incompatibilità tra la carica di amministratore e quella di dirigente (almeno a livello apicale).

Non è possibile, ad esempio, che un dirigente regionale (di livello apicale), responsabile della definizione di un piano di riparto di risorse (in un qualsiasi settore) si orienti a privilegiare un'area nella quale è stato (o intende essere) amministratore? La stessa considerazione vale per il segretario e/o il direttore generale di una provincia.

Poiché non può essere messa in discussione l'eleggibilità può essere rafforzato il principio della incompatibilità:

- sottolineando l'obbligo di abbandono definitivo dell'incarico dirigenziale in caso di elezione ad una carica elettiva nell'ambito della Regione/Provincia nella quale si è ricoperto l'incarico;
- inserendo l'incompatibilità alla nomina ad amministratori locali di dirigenti apicali dell'amministrazione regionale o provinciale che operano nella regione o rispettivamente nella provincia nella quale ricade l'ente locale;
- prevedendo l'impossibilità ad essere nominati direttori generali/dirigenti generali nella medesima provincia/regione nella quale si è stati amministratori.

Va modificato anche il riferimento temporale per le incompatibilità, perché 180 giorni appaiono un termine molto ridotto; tale termine andrebbe portato ad almeno tre anni.

Ugualmente deve essere disciplinata l'incompatibilità (preventiva e successiva) dell'incarico dirigenziale con la nomina ad amministratore di società partecipate e/o

soggette al controllo dell'amministrazione così come oggi è previsto per gli amministratori<sup>35</sup>.

L'incompatibilità dovrebbe, in questo caso, limitarsi ai dirigenti direttamente interessati al settore cui si riferiscono le società interessate.

Anche in questo caso il periodo di riferimento deve essere congruo (3-5 anni).

### *Scheda di sintesi*

- E' necessario individuare le cause di incompatibilità tra la funzione di amministratore e quella di dirigenziale, in considerazione del ruolo che svolge la dirigenza – in particolare quella regionale e provinciale – nella definizione di interventi e nell'attribuzione di risorse a specifici territori.

## **6. La valutazione dei dirigenti**

I sistemi di valutazione sono ormai abbastanza diffusi e consolidati nelle amministrazioni regionali e locali, così come i nuclei di valutazione, ma i risultati raggiunti sono estremamente diversificati e mediamente ritenuti poco soddisfacenti.

Il Formez, insieme alla provincia autonoma di Trento ha realizzato, nel 2005, un'indagine sui sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali utilizzati nelle regioni e nelle province autonome.

In tutte le regioni sono presenti sistemi di valutazione delle prestazioni; in alcuni casi anche attivati prima del d. lgs. n. 286 del 1999.

La composizione dei nuclei di valutazione è molto varia (prevalenza di esperti esterni, *mix* tra interni ed esterni, differenti profili di competenza degli esperti, ecc.)

---

<sup>35</sup> Il contesto da utilizzare per la revisione del regime di compatibilità tra incarico dirigenziale e nomine in società partecipate potrebbe essere la riforma della normativa in materia di servizi pubblici locali.

e alcune regioni hanno deciso o stanno decidendo di eliminarli e di internalizzare del tutto le procedure di valutazione.

I sistemi di valutazione sono generalmente orientati alla individuazione e valutazione di obiettivi molto generali (che solo in alcuni casi potrebbero essere definiti come strategici) piuttosto che alla individuazione di obiettivi operativi (in assenza o in carenza di sistemi di controllo di gestione effettivamente operativi).

Generalmente sono valutati i risultati (gli *output*) e i comportamenti organizzativi; meno diffusa è la valutazione delle competenze. La *customer satisfaction*, laddove è presente, generalmente non ha alcun rilievo nella valutazione delle prestazioni dei dirigenti.

I sistemi di valutazione più evoluti, per evitare il rischio dell'appiattimento delle valutazioni, tendono a differenziare le fasce di premio (fino a 8 fasce).

Ma la differenziazione trova come principale ostacolo l'esiguità del premio di risultato (elemento, questo, comune anche alle amministrazioni centrali) che, peraltro, come abbastanza evidente, i dirigenti non spingono particolarmente a incrementare a tutto vantaggio dell'indennità di posizione.

La differenziazione delle posizioni, come nelle amministrazioni centrali, è poco praticata, nonostante vi siano state, negli anni, molte esercitazioni teoriche (estese anche alle posizioni organizzative) e di fatto generalmente viene riferita a macroaggregati, senza alcuna analisi organizzativa di dettaglio.

Un altro elemento di criticità rilevato è lo sfasamento dei sistemi di valutazione e dei tempi di valutazione tra i dirigenti e i dipendenti.

Per quanto riguarda gli enti locali è più difficile ricavare, dalle pur numerose indagini effettuate negli ultimi anni, un quadro unitario.

Sicuramente tutte le criticità rilevate per le regioni valgono anche per gli enti locali con un'accentuazione della difficoltà a individuare obiettivi quantificabili (e a valutarne l'effettivo raggiungimento) in assenza di sistemi di controllo di gestione efficaci e avendo come riferimento spesso Relazioni previsionali e programmatiche e PEG, che sono poco più di meri adempimenti formali.

Come già indicato in premessa la normativa nazionale non lascia molto spazio alla individuazione di principi generali ma operativi sul tema dei controlli e della valutazione delle prestazioni dirigenziali.

Peraltro la valutazione delle prestazioni (e la ricaduta sull'assegnazione/mantenimento /revoca dell'incarico) è, seppure limitatamente alla concertazione dei criteri generali, demandata alla contrattazione decentrata; il che rende ancora più difficile l'identificazione di principi generali stringenti.

Si può intervenire, principalmente su due aspetti:

- a) la temporizzazione della valutazione rispetto al ciclo “ordinario” di attività dell'amministrazione;
- b) la diffusione dei risultati della valutazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto si propone di prevedere, come norma di indirizzo che la retribuzione di risultato non possa venire erogata (e, quindi, non possa essere attivata nessuna procedura di valutazione) se non siano stati prodotti dall'amministrazione entro il mese di gennaio/febbraio quei documenti (bilancio preventivo, PEG, legge finanziaria regionale, aggiornamento annuale del piano di sviluppo...) necessari a identificare gli obiettivi strategici da assegnare alle singole strutture e ai dirigenti ad esse preposte<sup>36</sup>.

Per ogni amministrazione può essere individuata – sempre a livello di norma di indirizzo - la natura di tali documenti o in alternativa lasciato ad esse l'onere della individuazione con l'obbligo della dichiarazione in fase di approvazione che si tratta del “documento” finalizzato alla individuazione degli obiettivi strategici dell'ente<sup>37</sup>.

Per quanto riguarda il secondo aspetto sarebbe utile prevedere:

- 1) che le amministrazioni siano vincolate alla pubblicizzazione dei risultati della valutazione, con ripercussioni evidenti sulla qualità dei sistemi e delle procedure di valutazione;

---

<sup>36</sup> Questa proposta è, ovviamente, in contraddizione con la consuetudine di prorogare, negli enti locali, il termine per l'approvazione del bilancio di previsione ad aprile-maggio; ma poiché di consuetudine si tratta e non di una necessità amministrativa, sarebbe utile sottolineare che il mantenimento di questa prassi nuoce al buon andamento e alla corretta gestione delle amministrazioni locali.

<sup>37</sup> Si sottolinea che il d. lgs. n. 286 del 1999 fa esplicito riferimento al “ciclo annuale” per la valutazione dei dirigenti.

2) la redazione di un “Rapporto annuale sulla valutazione delle prestazioni dirigenziali delle amministrazioni pubbliche” da sottoporre ad una discussione pubblica con le organizzazioni sindacali, le organizzazioni datoriali, le associazioni dei cittadini.

Dovrà essere individuato un soggetto (il CNEL, l’Agenzia per la formazione e l’innovazione ecc.) che abbia il mandato di coordinare – così come è stata la SSPA per il rapporto annuale sulla formazione – un insieme di soggetti incaricati di redigere singole parti del rapporto.

Vi sono già organismi che in maniera puntuale (la Ragioneria generale dello Stato) o generale (la Corte dei Conti) sottolineano continuamente l’inadeguatezza dei sistemi di valutazione utilizzati sia per i dirigenti che per i dipendenti ma mancano dati di sintesi omogenei e comparabili.

La redazione di un Rapporto annuale<sup>38</sup>, al contrario, potrebbe servire a identificare dimensioni di analisi unitarie (caratteristica dei documenti strategici, accuratezza dei formati utilizzati per la individuazione degli obiettivi; tipologia di indicatori; verifiche in itinere, differenziazione delle valutazioni, ecc.) tali da poter consentire di effettuare sia valutazioni generali che confronti territoriali e tra amministrazioni.

#### *Scheda di sintesi*

- Coordinare la valutazione dei risultati con il ciclo delle politiche e delle risorse, attivando meccanismi che consentono effettivamente di avere come riferimento – pur nel quadro della programmazione pluriennale – l’anno solare.
- I risultati della valutazione dei dirigenti devono essere resi pubblici.
- Prevedere la realizzazione di un “Rapporto annuale sulla valutazione delle prestazioni dei dirigenti” da diffondere e discutere anche attraverso iniziative pubbliche

---

<sup>38</sup> La raccolta sistematica e l’elaborazione periodica di informazioni sulle prestazioni dirigenziali potrebbe fornire anche un contributo alla individuazione di criteri e di strumenti utili a realizzare una valutazione comparativa delle performances delle amministrazioni o, quantomeno, di specifiche politiche.