

UNIVERSITA' DEGLI STUDI
"FEDERICO II" DI NAPOLI
FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

Dipartimento di Scienze dello Stato

Dottorato di ricerca in
"Scienza politica ed istituzioni in Europa"
(XXI ciclo)

LA DIRIGENZA PUBBLICA TRA
POLITICA E AMMINISTRAZIONE

Cattedra
Diritto del Lavoro Pubblico

RELATORE
Prof. Marcello D'Aponte

CANDIDATO
Dott. Antonio Damiano

ANNO ACCADEMICO 2007/2008

A mio figlio Gianluca

Introduzione

La pubblica amministrazione italiana, in seguito alle riforme degli anni novanta, ha conosciuto la distinzione tra indirizzo politico e attività amministrativa, come mutuata dall'ordinamento britannico, al fine di rendere la propria azione più efficiente.

Al centro di tale distinzione si pone la dirigenza pubblica, in particolare quella di vertice, alla quale è affidata l'attuazione concreta delle direttive e degli indirizzi impartiti dagli organi di governo politico.

Secondo tale modello, alla politica dovrebbe rimanere estranea l'attività di gestione essendo ad essa affidato il potere di individuare il dirigente, affidare l'incarico e verificarne il raggiungimento dell'obiettivo.

Il difficile rapporto tra politica e amministrazione nello stato liberale si presenta, oggi, come tema di incredibile attualità a distanza di circa 150 anni.

La dirigenza pubblica trova costituito il suo *status*, fatto di una pluralità di competenze autonome e di rappresentanza, con il D.P.R. n. 748/72. Nonostante la finalità di tale decreto fosse il riconoscimento di precise competenze in capo ai funzionari della burocrazia statale, ancora lontano era il cammino della dirigenza verso il superamento del rapporto gerarchico rispetto all'organo politico. Fu, infatti, proprio la generale confusione fra politica e amministrazione ad impedire l'attuazione dei principi espressi da tale D.P.R. e a delineare la figura del "finto" dirigente inserito in un ambito poco adeguato, caratterizzato dalla precarietà delle strutture e delle procedure, imbrigliato in una fitta rete di controlli

formalistici e pressoché inutili al fine di una valutazione sull'efficacia della propria azione. Tuttavia, fu proprio l'insoddisfazione dei cittadini e delle imprese verso la pubblica amministrazione a stimolare l'innovazione gestionale nelle amministrazioni stesse. Ci si rese conto, anche sulla scia del filone di studi dedicato al *New Public Management*, che per migliorare i livelli di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, bisognava attingere a metodologie e tecniche gestionali proprie delle aziende, era necessario mirare al superamento dell'organizzazione burocratica ed all'adozione di nuovi modelli e logiche che appartenevano al bagaglio del dirigente privato. La svolta legislativa avviene con il D.Lgs. n. 29 del 1993 che intende individuare i compiti di direzione politica per separarli da quelli di direzione amministrativa; alla dirigenza è affidata la piena responsabilità per il funzionamento delle strutture ed il compimento degli obiettivi, mentre agli organi politici vengono riservati poteri di indirizzo, programmazione e di verifica dei risultati sull'attività: viene in tal modo attuato il definitivo superamento del modello gerarchico. Il D.Lgs. del 1993 aveva lasciato, tuttavia, dei problemi aperti che furono risolti, in parte, dal successivo D.Lgs. n. 80 del 1998 con la completa contrattualizzazione della dirigenza pubblica.

Le (inevitabili) contraddizioni che contraddistinguevano quel rapporto sembrano rivivere tutt'oggi in seguito alle recenti riforme della disciplina della dirigenza pubblica (in particolare con la L. 145/02) le tematiche della fiduciarità e della temporarietà degli incarichi dirigenziali sembrano confliggere con i principi costituzionali in materia di pubblica

amministrazione, su tutti quello dell'imparzialità e dell'esclusivo servizio alla nazione da parte dei dipendenti pubblici.

Le recentissime sentenze della Corte Costituzionale (n.103 e n.104 del 2007), oltre a dichiarare l'illegittimità delle norme di prima attuazione della l. 145, hanno fissato negli esatti termini la relazione che deve intercorrere fra politica e amministrazione.

Attraverso un'attenta analisi dell'evoluzione legislativa, degli orientamenti giurisprudenziali e delle opinioni della dottrina si cercherà di fornire un quadro critico della situazione e di trovare una definizione per il nostro sistema, da autorevoli parti etichettato come uno "*spoils system*" all'italiana.

Il primo capitolo del presente lavoro è dedicato all'evoluzione storica della disciplina sulla dirigenza pubblica, dal periodo postunitario sino alla recente legge n. 145 del 2002, passando attraverso la Costituzione, il D.P.R. n. 748 del 1972 e le normative di riforma degli anni '90 del XX secolo.

Il secondo capitolo, invece, affronta approfonditamente il tema del conferimento, della revoca e della conferma degli incarichi dirigenziali e, dunque, dello *spoils system* come delineato nell'ordinamento italiano anche alla luce di tutte le contrastanti modificazioni legislative intervenute negli anni. Particolare attenzione è dedicata alla responsabilità dirigenziale e alla sue conseguenze con cenni agli aspetti legati alla dirigenza non privatizzata ed ai dirigenti presso le amministrazioni indipendenti.

Un particolare riguardo è stato dato all'analisi della dirigenza pubblica alla luce del nuovo ordinamento federale dello Stato, in seguito alla riforma del

titolo V della Costituzione, alla quale è dedicato il capitolo terzo. La specialità degli ordinamenti territoriali (Comuni, Province, Regioni) presenta oggi una diversa configurazione della dirigenza locale sempre più diversa da quella della P.A. centrale tanto è vero che, alcuni, preferiscono oggi parlare di “dirigenze pubbliche”. La tesi ha indagato sulla strada intrapresa verso il federalismo chiedendosi se abbia effettivamente creato un'altra dirigenza e che effetti ha prodotto sulla distinzione tra politica e amministrazione.

Il quarto capitolo è interamente dedicato a quello strumento che consente di mantenere un equilibrio più o meno regolato tra politica ed amministrazione, vale a dire il sistema di valutazione dalla dirigenza dal conferimento dell'incarico con la definizione degli obiettivi alla misurazione dei risultati raggiunti e dei comportamenti agiti ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato e del rinnovo dell'incarico. Il lavoro si presenta particolarmente originale perché è stata effettuata una ricerca sui sistemi di valutazione della dirigenza pubblica nelle Regioni e nelle Province autonome italiane che, a quanto consta, non è mai stato trattato così approfonditamente in dottrina prima del presente lavoro.

Al fine di avviare un'analisi comparata con i sistemi degli altri paesi, l'ultimo capitolo affronta, seppur genericamente, gli assetti della dirigenza pubblica negli Stati Uniti, patria dello *spoils system* come correttamente andrebbe inteso.

L'intero progetto di ricerca, pur approfondendo la dirigenza nella pubblica amministrazione, evidenzia continuamente le differenze esistenti con il

regime privatistico. In tal modo, si è inteso conferire alla tesi un respiro più ampio e in linea con i moderni approcci del diritto del lavoro pubblico.

In definitiva la ricerca conferma che la scelta della distinzione tra politica e amministrazione ha avuto più ombre che luci. Si tratta di una scelta da perseguire ed attuare realmente anche se fino ad oggi si è trattato di un illusorio tentativo perché, nella pratica, è ancora vivo quel *pactum sceleris* (Cassese) tra dirigenza e politica che ha condotto ad una progressiva irresponsabilità della prima e una profonda ingerenza nell'attività amministrativa da parte della seconda.

INDICE

Introduzione.....	3
Capitolo I.....	11
Tra incudine e martello: la dirigenza pubblica tra politica e amministrazione.....	11
1.1 Il modello italiano della dirigenza pubblica: dallo Stato unitario alla legge n. 145 del 2002.....	11
1.1.1 <i>La disciplina normativa nell'Italia postunitaria: dalla legge Cavour del 1853 alla Costituzione repubblicana del 1948.....</i>	<i>11</i>
1.1.2 <i>Dall'istituzione della dirigenza statale (D.P.R. n. 748 del 1972) alla "controriforma" (legge n. 145 del 2002)</i>	<i>15</i>
1.2 Il nuovo assetto dei rapporti tra politica e amministrazione: il c.d. principio di distinzione tra azione politica e azione amministrativa	28
1.3 Il potere di indirizzo politico-amministrativo: la formazione del potere di indirizzo, il controllo sui risultati dell'azione amministrativa e l'incidenza del potere politico sugli atti dirigenziali	31
1.4. Il potere di gestione dei dirigenti tra potere di amministrazione concreta e responsabilità dirigenziale	37
Capitolo II.....	44
La dirigenza e lo spoils system all'italiana	44
2.1 La nuova disciplina degli incarichi dirigenziali. Il conferimento dell'incarico al dirigente quale espressione di fiducia da parte dell'organo politico	44
2.2 Cosa si intende per <i>spoils system</i> all'italiana?.....	49
2.3 La dirigenza non privatizzata.....	55
2.4 Le modalità e le tecniche di investitura fiduciaria	58
2.5 Lo <i>spoils system</i> al vaglio della giurisprudenza	64
2.6 Dirigenza ed autorità indipendenti.....	81
2.7 La responsabilità dirigenziale e le sue conseguenze	86
2.7.1 <i>La responsabilità del dirigente</i>	<i>86</i>
2.7.2 <i>Il licenziamento del dirigente.....</i>	<i>91</i>

Capitolo III.....	98
La dirigenza pubblica nell'ordinamento delle autonomie locali.....	98
3.1 Le nuove autonomie locali dopo la riforma del Titolo V.....	98
3.2 Il problema dei Comuni privi di dirigenza.....	102
3.3 I sistemi di accesso alla dirigenza locale e il rapporto fiduciario.....	106
3.4 Conferimento e revoca delle funzioni dirigenziali.....	111
Capitolo IV.....	118
I sistemi di valutazione della dirigenza nelle regioni: i risultati di un'analisi comparata.....	118
4.1 L'importanza strategica della valutazione della dirigenza pubblica.....	118
4.2 La metodologia utilizzata nella ricerca.....	120
4.3 I sistemi di valutazione della dirigenza.....	122
4.3.1 La definizione e l'assegnazione degli obiettivi.....	125
4.3.2 Il Nucleo di Valutazione delle prestazioni dirigenziali.....	129
4.3.3 La titolarità degli organi deputati alla valutazione.....	131
4.3.4 La valutazione delle posizioni.....	133
4.3.5 La valutazione delle prestazioni (risultati e competenze).....	134
4.3.6 La valutazione intermedia.....	137
4.3.7 La conclusione del processo valutativo: la motivazione, il colloquio e gli effetti sulla retribuzione.....	138
4.3.8 La sfida della misurazione dei risultati non facilmente misurabili.....	140
4.4 Conclusioni.....	142
Capitolo V.....	146
La dirigenza negli Stati Uniti: la patria dello spoils system.....	146
5.1 Il sistema della dirigenza negli Stati Uniti d'America.....	146
5.1.1 Le origini della burocrazia statunitense.....	146
5.1.2 Lo spoils system negli Stati Uniti.....	149
5.1.3 Analogie e differenze tra il sistema statunitense e italiano.....	153
Conclusioni.....	157
Bibliografia.....	161

Capitolo I

Tra incudine e martello: la dirigenza pubblica tra politica e amministrazione

1.1 Il modello italiano della dirigenza pubblica: dallo Stato unitario alla legge n. 145 del 2002

1.1.1 La disciplina normativa nell'Italia postunitaria: dalla legge Cavour del 1853 alla Costituzione repubblicana del 1948

La dirigenza ha rappresentato, sin dalle origini dello Stato italiano, il momento di collegamento tra politica e amministrazione, il punto di emersione delle contraddizioni insite in tale relazione. Negli ordinamenti democratici moderni la dirigenza è, difatti, caratterizzata dalla tensione fra due valori inevitabilmente confliggenti: il principio di sovranità popolare, espressione della rappresentanza politica, e il principio di imparzialità, che richiede un'amministrazione al servizio dell'intera collettività, non del ceto politico¹.

Il modello originario del rapporto venne disegnato dalla legge Cavour n.1611 del 1853 che delineò un assetto gerarchico-piramidale dell'amministrazione, frutto del connubio tra principi costituzionali inglesi e criteri organizzativi di derivazione francese. Da un lato, infatti, secondo l'ispirazione inglese, venne affermata la piena responsabilità dei Ministri dinanzi al Parlamento, non soltanto per la direzione dell'attività

¹ Battini S., *Il personale*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte Generale, Tomo I, Giuffrè, Milano 2003, pp. 524-525.

amministrativa, ma anche per l'esecuzione (non fu riconosciuta alcuna rilevanza esterna agli uffici dei ministeri e agli atti dei rispettivi dirigenti). Dall'altro lato, però, nell'organizzazione dello Stato, si adottò un modello accentrato di stampo napoleonico, in cui i ministeri erano i veri gestori di tutte le politiche². In questo modello, quindi, l'alta burocrazia scompariva dietro il ministro, risultando formalmente priva di autonomi poteri, agendo esclusivamente su delega o per conto dell'organo politico.

Questo modello fu messo in discussione appena pochi anni dopo da numerose proposte di riforma, rimaste però soltanto sulla carta. Tali progetti miravano, da un lato, a superare la finzione costituzionale della responsabilità ministeriale; dall'altro lato si proponevano di portare a compimento la distinzione fra governo e amministrazione, al fine di frenare il fenomeno deprecabile della commistione tra politica e amministrazione.

Con l'avvento della Sinistra nel 1876, si registrarono cambiamenti significativi nel rapporto tra amministrazione e politica, per il venir meno della osmosi tra vertici politici e vertici amministrativi (fenomeno che caratterizzò il primo ventennio postunitario, favorito dalla ristrettezza delle élites dirigenti del Paese).

Successivamente all'approvazione del primo Statuto dell'impiego pubblico nel 1908, la burocrazia accettò di assumere un ruolo subalterno nella determinazione delle linee di azione dell'amministrazione, a favore della

² Colapietro C., *Governo e Amministrazione - I La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Giappichelli, Torino 2004, p. 41. Nell'organizzazione ministeriale le due figure chiave erano il segretario generale, chiamato ad assicurare una sorta di mediazione tra il ministro ed i vertici degli apparati, ed il segretario particolare del ministro.

classe politica; in altri termini, la dirigenza preferì rinunciare alle responsabilità per “rifugiarsi” in un sistema di garanzia delle carriere e di stabilità dell’impiego³.

Nel periodo fascista il rapporto fra politica e amministrazione non subì significative modifiche.

Il modello cavouriano, quindi, rimasto sostanzialmente in vigore per oltre un secolo, subì mutamenti profondi con l'approvazione della Costituzione repubblicana del 1948, che introdusse per la prima volta il tema della distinzione dell'amministrazione dal governo (artt. 97 e 98 Cost.).

Nel dibattito in sede di Assemblea costituente, emerse l’opportunità di stabilire norme di rango costituzionale sull’amministrazione, che prevedessero, peraltro, il riconoscimento di un ruolo autonomo della dirigenza in funzione dell’imparzialità e del buon andamento dell’amministrazione stessa, nonché di un suo corretto rapporto con la classe politica⁴.

La Costituzione del 1948, tuttavia, non sembra offrire in merito al rapporto politica-amministrazione indicazioni univoche.

Una contraddizione si rinviene tra gli artt. 95 e 97. Il primo afferma che i ministri sono responsabili individualmente degli atti dei propri dicasteri e parrebbe, dunque, optare per una precisa scelta in favore di un

³ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 44-46. È proprio a partire dal termine dell'età giolittiana che si è assistito al distacco del personale amministrativo dalla sfera politica ed il suo affermarsi sempre più come ceto separato, anche se sottomesso alla politica.

⁴ Fautore di questa linea di pensiero fu Costantino Mortati che espresse l'esigenza di assicurare ai funzionari, *"al servizio della collettività e non dei singoli partiti, alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici"* riportato in Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., p. 47.

ordinamento amministrativo statale accentrato e gerarchizzato, dove il ministro tenga sotto controllo l'azione amministrativa del proprio dicastero.

L'altro, invece, nel disporre che l'ordinamento dei pubblici uffici determina sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità dei funzionari, sembrerebbe prevedere una distinzione fra momento della scelta politica e quello della sua attuazione amministrativa, demandata a funzionari autonomi e responsabili del proprio agire⁵.

Un'altra contraddizione tra le disposizioni della Carta costituzionale può ravvisarsi fra lo stesso principio della responsabilità ministeriale per gli atti dei dicasteri e il principio di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 comma 1). La responsabilità ministeriale esprime, difatti, un'idea di politicizzazione dell'attività amministrativa, nel senso che l'organo politico tenderà a ricondurre in tutti gli atti riferiti alla sua responsabilità personale, ben precise preferenze politiche. Ciò è quindi in contrasto con il principio di imparzialità dell'amministrazione⁶.

Nella Costituzione può dirsi, comunque, che emerge un quadro certamente innovatore rispetto al passato: essa prefigura non un modello univoco dell'organizzazione amministrativa, bensì una pluralità di possibili modelli organizzativi. Essa sembra prevedere, rifiutando il modello gerarchico,

⁵ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 50-51. Tale antinomia è peraltro confermata dal principio generale di cui all'art. 5 Cost., per cui la Repubblica attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo. Ciò non può non significare anche autonomia di decisione e autonoma responsabilità dei vertici amministrativi.

⁶ D'Orta C., *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, 1, p. 159. A sostegno dell'imparzialità dell'amministrazione possono altresì richiamarsi altre disposizioni costituzionali, quali quella sul reclutamento dei pubblici dipendenti tramite concorso (art. 97, comma 3), e soprattutto quella per cui i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione (art. 98, comma 1).

un'amministrazione garantita dalle ingerenze illecite della politica, ma non per questo isolata dalla direzione politica: in tal senso l'appartenenza al medesimo titolo di entrambi gli artt. 95 e 97 Cost. pare esprimere proprio un *continuum* fra governo e amministrazione, al fine di garantire l'unità di indirizzo, senza pregiudicare l'attribuzione di autonomi poteri e responsabilità alla burocrazia.

L'attuazione del quadro costituzionale ha visto, però, il prevalere del principio della responsabilità ministeriale, o meglio la sua interpretazione più restrittiva⁷.

1.1.2 Dall'istituzione della dirigenza statale (D.P.R. n. 748 del 1972) alla "controriforma" (legge n. 145 del 2002)

Nel corso degli anni '60 del secolo scorso, in dottrina, ha cominciato a farsi strada un orientamento interpretativo nuovo, secondo il quale l'antinomia fra gli artt. 95 e 97 della Costituzione sarebbe solo apparente.

Nel nuovo sistema costituzionale, che dà rilievo ai valori del policentrismo, del pluralismo e della specializzazione, la responsabilità del ministro per gli atti del proprio dicastero va intesa in senso meno rigido, ossia come responsabilità politica complessiva per tutti gli atti di quel ramo di amministrazione, e come responsabilità specifica per quanto attiene alle proprie attribuzioni. L'art. 95, dunque, non pregiudicherebbe l'attribuzione di autonomi poteri e responsabilità alla burocrazia⁸.

⁷ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., pp. 160-161. Ciò ha alimentato la concezione della burocrazia come apparato esclusivamente ausiliario e esecutivo.

⁸ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., pp. 161-162.

In questo nuovo quadro è maturata quella che è stata definita la più significativa riforma organizzativa dopo la Costituzione, attuata con il D.P.R. n. 748 del 1972⁹: l'istituzione, mediante una scissione dell'ex carriera direttiva, della dirigenza statale, con l'obiettivo di attenuare la relazione gerarchica tra organi politici e uffici burocratici, e di attribuire alla dirigenza maggiori poteri¹⁰.

La dirigenza dello Stato venne articolata in tre qualifiche gerarchicamente ordinate: primo dirigente, dirigente superiore e dirigente generale. Ad esse si aggiungevano particolari qualifiche ancora superiori in alcune amministrazioni (ad es. i prefetti di prima classe nell'amministrazione dell'interno)¹¹.

Caratteristica fondamentale del nuovo modello fu il tentativo di sottrarre l'alta burocrazia alla piena dipendenza gerarchica dal ministro, trasformandola in un corpo di collaboratori del vertice politico dotato di competenze proprie ed autonome. A ciascun livello dirigenziale vennero attribuiti non soltanto precisi compiti di direzione di uffici (o ispettivi o di studio), ma, soprattutto, nell'ambito di indirizzi e programmi definiti dal ministro, effettivi e autonomi poteri di decisione, nonché poteri negoziali in nome e per conto dell'amministrazione (secondo le materie ed entro i limiti di importo stabiliti dalla legge). A tali poteri fu fatta corrispondere

⁹ Il D.P.R. fu adottato in base alla legge delega n. 249 del 1968, integrata e modificata dalla legge delega n. 775 del 1970.

¹⁰ Battini S., *Il personale*, op. cit., p. 526.

¹¹ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., pp. 162-163. Il dirigente generale è caratterizzato da una continua e stretta collaborazione con il ministro, e quindi è implicato nelle scelte di tipo politico-amministrativo; il dirigente superiore è chiamato ad esplicare attività di carattere ispettivo; il primo dirigente è preposto ad uffici o divisioni che non rivestono posizioni di carattere strategico all'interno dell'amministrazione.

una precisa responsabilità dirigenziale per i risultati, connessa all'osservanza degli indirizzi del governo e del ministro e all'azione degli uffici di preposizione.

Si prevede, infine, che sulle attribuzioni dei dirigenti il ministro non potesse incidere se non attraverso atti formali di annullamento, revoca o riforma dei provvedimenti dei dirigenti (da adottare entro un breve termine) ovvero, per limitate categorie di atti, con provvedimenti espliciti di riserva a sé o di avocazione di questioni¹². All'attribuzione alla dirigenza dei nuovi compiti, corrispose l'introduzione di un nuovo tipo di mobilità verticale ed orizzontale¹³. La riforma del 1972, però, non produsse i risultati sperati dal legislatore, non riuscendo nel tentativo né di creare un rapporto nuovo tra politica e amministrazione, né di delineare una nuova figura di dirigente pubblico.

Nella legge, da un lato, convivevano ancora residui della tradizionale concezione dell'organizzazione statale assieme a spunti di novità. Infatti, il decentramento di poteri ai dirigenti si rivelava in realtà sostanzialmente timido¹⁴. Dall'altro lato, alle indecisioni legislative si sommarono poi carenze attuative, nel senso che in sede di attuazione, le norme di maggior

¹² Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 65-66.

¹³ Cassese S., *L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato*, in *Politica del diritto*, 1998, 1, pp. 162-163. Per quanto concerne la mobilità verticale, si prevede che al primo livello della dirigenza (primo dirigente) potesse accedersi con un corso-concorso, unico per tutti i ministeri, gestito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, collocata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Tuttavia tale nuovo meccanismo di selezione non ebbe successo. La mobilità orizzontale fu introdotta dalla L. n. 382 del 1975 che istituì un ruolo unico per tutti i dirigenti, salvo alcune eccezioni. In tal modo la gestione della carriera veniva sottratta ai singoli ministeri e si consentiva una mobilità orizzontale, con il passaggio da un ministero all'altro. Tuttavia la disposizione relativa alla costituzione di un ruolo unico dei dirigenti, seppur mai abrogata, non venne in realtà mai attuata.

¹⁴ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., pp. 162-164. Ciò sia per i limiti ad esso posti (tetti di importo ai poteri di spesa dei dirigenti, fra l'altro ben presto erosi dall'inflazione, ed esclusione di alcune categorie di atti), sia per la persistenza di penetranti poteri di ingerenza del ministro nelle attribuzioni dei dirigenti.

rilevanza furono disapplicate o ebbero un'applicazione molto timida, secondo un atteggiamento decisamente conservatore¹⁵.

In definitiva, la riforma della dirigenza era fallita per effetto di due forze contrapposte, ma convergenti nei risultati: da una parte, la resistenza dei vertici politici a spogliarsi del potere che avevano da sempre esercitato e che hanno continuato di fatto a conservare; dall'altra, l'atteggiamento passivo dei dirigenti, intimoriti dalle nuove competenze che la legge comportava¹⁶.

Alla fine degli anni '80 del XX° secolo ha ripreso vigore il dibattito sul rapporto fra politica e amministrazione e sulla dirigenza pubblica. Il principio dell'autonomia ha iniziato a delinearsi come criterio regolatore dei rapporti fra politica e amministrazione: la distinzione tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo e la funzione di gestione amministrativa si è affermata come valore funzionale alla creazione di un'autentica classe dirigente amministrativa.

Il primo passo verso una decisa valorizzazione dell'autonomia gestionale della dirigenza è stato compiuto dalla legge n. 88 del 1989 sulla ristrutturazione dei due maggiori enti del parastato: INPS e INAIL. Tale legge ha potenziato il ruolo della dirigenza, sia mediante più precise attribuzioni, sia invertendo l'ordinario criterio in tema di competenze

¹⁵ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., pp. 162-164. In tal senso, lungi dal difendere le proprie esclusive attribuzioni, la dirigenza accettò di buon grado il ridimensionamento di ruolo rispetto alle previsioni della riforma.

¹⁶ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 66-67. Questa disamina è stata efficacemente sintetizzata da S. Cassese con la formula per cui tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa ha operato, nonostante le riforme, uno "scambio sicurezza-poteri", nel quale i dirigenti hanno di fatto rinunciato ad esercitare gli autonomi poteri amministrativi e di gestione ad essi conferiti dalle norme in cambio della esenzione da responsabilità e della non eccessiva interferenza dei politici sulla loro carriera e sicurezza di *status*.

residuali, e cioè affidando queste competenze non all'organo politico ma alla dirigenza¹⁷.

Il secondo intervento riformatore è stato attuato con la legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali. In essa è stabilito in modo netto il principio per cui la definizione degli obiettivi e i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi politici, mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti¹⁸.

Negli anni '90 nel nostro Paese sono state approvate molte importanti riforme amministrative: esse hanno avuto avvio con la riforma del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, attuata con il D.Lgs. n. 29 del 1993 e con la quale si è attuata, tra l'altro, la c.d. "prima" privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici¹⁹.

¹⁷ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., pp. 166-167

¹⁸ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 70-71. La legge affida ai dirigenti l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, la presidenza delle commissioni di gara e di concorso, la responsabilità sulle procedure di appalto e di concorso, la stipulazione dei contratti. Tuttavia permangono ancora margini di incertezza. Anzitutto, l'effettivo ruolo della dirigenza locale è rimesso agli statuti e ai regolamenti di organizzazione dei singoli enti, cui spetta attuare le disposizioni legislative e ripartire concretamente le attribuzioni fra organi politici e dirigenza amministrativa. Inoltre, con l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco prevista dalla legge n. 81 del 1993, si è assistito ad un correlativo aumento dei suoi poteri, anche nei confronti della burocrazia, soprattutto per quanto concerne la nomina dei dirigenti e l'affidamento degli incarichi dirigenziali.

¹⁹ È stata inizialmente messa in dubbio la legittimità costituzionale della c.d. prima privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti (generali), in particolare per violazione dell'art. 97 della Costituzione (volto a garantire l'autonomia dei funzionari e l'imparzialità dell'amministrazione). La sentenza della Corte Costituzionale n. 313 del 1996, nel riconoscere la legittimità della nuova normativa, ha affermato in particolare che *"una diversificazione del regime del rapporto, con duplicazione della relativa fonte, non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico, posto che per questi (dirigente o no) non vi è, come accade per i magistrati, una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare che assicuri, ad esempio, stabilità ed inamovibilità"*. La scelta *"tra l'uno e l'altro regime resta affidata alla discrezionalità del legislatore"*, ferma restando la necessità di garantire il *"corretto bilanciamento"* tra imparzialità e buon andamento, riservando, come nella fattispecie, alla legge *"una serie di profili ordinamentali"*, e sottraendo conseguentemente alla contrattazione tutti quegli aspetti *"che partecipano del momento organizzativo della pubblica amministrazione"*. In definitiva, la Corte chiarisce come l'imparzialità *"non debba essere garantita necessariamente nelle forme dello statuto pubblicistico del pubblico dipendente, ben potendo viceversa trovare regolazione... in un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici"*.

Novità del decreto è, anzitutto, il carattere tendenzialmente generale del nuovo assetto del rapporto politica-amministrazione, non più limitato a specifici settori dell'amministrazione²⁰.

Principi cardine della riforma, per quanto di immediato interesse, sono:

a. attribuzione dell'autonomia gestionale ed operativa ai dirigenti: la legge ha attuato in modo netto il principio di separazione tra politica ed amministrazione, riservando ai dirigenti l'attività gestionale e al ministro il solo potere di indirizzo e coordinamento. L'art. 3 del decreto legislativo sancisce una netta distinzione delle rispettive competenze. In base ad esso, agli organi di governo è riservata l'individuazione degli obiettivi generali e dei programmi da realizzare e la verifica della corrispondenza dei risultati dell'attività espletata agli indirizzi impartiti; alla dirigenza spetta la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica. Ciò comporta per il dirigente, in definitiva, la possibilità di adottare tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno²¹

b. strettamente connessa è l'affermazione del principio di responsabilità, in quanto l'autonomia dirigenziale nella gestione del proprio ufficio, al fine del conseguimento degli obiettivi fissati in sede politica, comporta la responsabilità per il perseguimento degli obiettivi stessi²²;

c. tra dirigenza e organo politico non sussiste più una relazione di tipo gerarchico, che implicava il potere di ingerenza concreta da parte del ministro nell'attività dei dirigenti, ma una forma di sovraordinazione meno

²⁰ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., p. 170. Tale assetto, naturalmente, può valere soltanto nelle amministrazioni in cui gli organi di governo sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica: ministeri e amministrazioni statali, regioni, province, comuni.

²¹ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., p. 72.

²² Cassese S., *L'alta dirigenza italiana...*, op. cit., pp. 163-164.

intensa, inquadrabile nella direzione. Nella direzione manca il potere di ordine dell'organo sovraordinato, sostituito dal potere di emanare indirizzi e direttive: l'ordine pretende mera applicazione, mentre la direttiva implica un adattamento valutativo da parte dell'ufficio subordinato, ammettendo altresì la non attuazione, se motivata²³;

d. la semplificazione delle qualifiche dirigenziali: si passa dalle tre qualifiche di cui alla normativa precedente il 1993 a due (dirigente generale e dirigente);

e. modifica dei criteri di reclutamento e formazione: sono mutati in modo incisivo i criteri di reclutamento e di formazione, con la riforma della Scuola superiore della pubblica amministrazione;

f. in tema di nomina dei dirigenti generali, il decreto legislativo ne prevede tre forme diverse²⁴.

Punto fondamentale della riforma del '93, è che la dirigenza generale dello Stato è stata esclusa dalla c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro, al fine di garantire la sua posizione di autonomia nei confronti del corpo politico.

²³ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., p. 172. La distinzione tra le due sfere non potrà determinare una totale incomunicabilità tra politica e amministrazione, in quanto il dirigente svolgerà comunque un ruolo essenziale: una sorta di cerniera fra pubblica amministrazione e politica, fungendo altresì da supporto a quest'ultima nell'individuazione degli elementi essenziali delle direttive di azione impartite alla pubblica amministrazione.

²⁴ Cassese S., Mari A., *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, *Politica del diritto*, 2001, 1, pp. 13-14. La prima, più tradizionale, disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, a favore di persone dotate di professionalità adeguata alle funzioni da svolgere, con qualifica di dirigente dei ruoli delle stesse amministrazioni; la seconda, disposta con le stesse modalità, ma in favore di esperti di particolare qualificazione, esterni all'amministrazione; la terza, consistente nel conferimento di incarichi di dirigente generale con contratto di diritto privato di durata massima di cinque anni.

La distinzione delle sfere di competenza tra indirizzo e gestione non ha determinato, comunque, l'interruzione di quel necessario processo caratterizzato da reciproche influenze e condizionamenti tra politica e amministrazione, che anzi il legislatore si fa carico di disciplinare, provvedendo a coordinare i compiti degli organi politici e le attribuzioni dirigenziali secondo un processo di natura circolare²⁵.

Prima ancora che si completasse la fase transitoria della prima privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici, il legislatore è intervenuto nuovamente per portare a compimento la riforma, conferendo al Governo una nuova delega con la legge n. 59 del 1997²⁶, da cui sono poi derivati i successivi decreti legislativi nn. 80 e 387 del 1998 (la c.d. "seconda" privatizzazione della dirigenza pubblica).

Il D.Lgs. n. 80 del 1998 ha esteso il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali delle amministrazioni pubbliche, che erano stati esclusi dalla prima privatizzazione; in particolare, riformulando gli artt. 3 e 14 del D.Lgs. 29/93, ha sviluppato il principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, tracciando una linea netta di separazione tra poteri politici e poteri dirigenziali.

La nuova versione dell'art. 3 comma 1 contiene, infatti, un elenco tassativo delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo di competenza del ministro, con la conseguenza che tutte le attribuzioni residue rientrano

²⁵ Battini S., *Il personale*, op. cit., p. 536. Nell'ambito di questo processo, mentre l'indirizzo politico-amministrativo condiziona la gestione amministrativa, quest'ultima influisce sull'elaborazione degli indirizzi, soprattutto attraverso le informazioni provenienti dagli uffici di controllo.

²⁶ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 73-74. La legge delega n. 59 del 1997 (la c.d. "legge Bassanini 1") rappresenta l'avvio di un'organica riforma della pubblica amministrazione nel segno del decentramento e della semplificazione amministrativa, che investe il rapporto stesso tra il sistema amministrativo, il sistema politico e la società civile.

nell'ambito delle competenze dirigenziali, indicate peraltro nel comma 2²⁷, e garantite da una duplice clausola di salvaguardia: quella di cui al successivo comma 3, contenente l'espressa previsione che le attribuzioni dei dirigenti possono essere derogate soltanto ad opera di specifiche disposizioni legislative²⁸; e quella prevista dall'art. 45 comma 1 del D.Lgs. n. 80 del 1998, secondo cui "*le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi... si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti*"²⁹.

Altri punti salienti della riforma del 1998 sono:

- a. i dirigenti statali, compresi i dirigenti di più alto livello, sono inseriti in un ruolo unico articolato in due fasce³⁰;
- b. i dirigenti sono legati all'amministrazione da un rapporto di lavoro di diritto privato, regolato contrattualmente;

²⁷ D'Orta C., *Politica e amministrazione*, in Carinci F. e Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano 2005, p. 955. Nel secondo comma non si parla più, come nella versione originaria, soltanto di "gestione", ma si fa riferimento espresso anche alla "*adozione degli atti e provvedimenti amministrativi*"; parallelamente la responsabilità dirigenziale per risultati, prima riferita all'attività gestionale, è ora ridefinita come responsabilità dei dirigenti, "in via esclusiva", per "*attività amministrativa... gestione e... relativi risultati*". I dirigenti divengono, quindi, titolari esclusivi dell'attività di amministrazione concreta.

²⁸ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 74-75. Lo scopo di questa disposizione è quello di porre un argine contro norme legislative future che, in modo indiscriminato e magari non del tutto voluto, possano ricondurre singoli atti di amministrazione concreta agli organi politici; per fare ciò, le leggi future dovranno, dunque, dichiarare espressamente la volontà di derogare all'art. 3 del D.Lgs. 29/93.

²⁹ D'Orta C., *Politica e amministrazione*, op. cit., p. 956. Si tratta di una disposizione di interpretazione autentica non retroattiva.

³⁰ Cassese S., Mari A., *L'oscuro ruolo...*, op. cit., p. 15. Nella prima fascia sono ricompresi i dirigenti generali e tutti coloro che hanno ricoperto incarichi di tale livello per un periodo di almeno cinque anni, anche non continuativi; nella seconda fascia sono iscritti tutti gli altri.

c. tutti gli incarichi dirigenziali dello Stato sono conferiti a tempo determinato ed hanno una durata compresa fra i 2 e i 7 anni, con facoltà di rinnovo³¹;

d. alla scadenza del contratto, esso può essere rinnovato a discrezione del soggetto competente al conferimento. Prima della scadenza del termine, gli incarichi dirigenziali possono essere revocati nelle ipotesi di inosservanza delle direttive generali o di risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione ovvero per risoluzione consensuale del contratto. Gli incarichi di maggior rilievo (segretari generali e capi dipartimento), invece, seguono le sorti dei governi, in quanto possono essere confermati, revocati o rinnovati entro novanta giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo (altrimenti si intendono confermati sino alla loro naturale scadenza).

La reale portata della nuova disciplina della dirigenza pubblica non può essere apprezzata se non viene considerata nell'ambito delle contestuali riforme del sistema amministrativo: la revisione dell'organizzazione del governo (i D.Lgs. nn. 300 e 303 del 1999) e le riforme che hanno investito la struttura dei bilanci delle pubbliche amministrazioni nonché i controlli

³¹ Cassese S., *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale (dopo la legge n.145/2002)*, Giornale di diritto amministrativo, 2002, 12, pp. 1341-1342. Più precisamente gli incarichi di segretario generale dei ministeri, di capo dipartimento o di capo delle strutture articolate in uffici dirigenziali generali, sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta del ministro competente ai dirigenti di prima fascia; gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali generali sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, ai dirigenti di prima fascia oppure, nella misura di un terzo, ai dirigenti di seconda fascia o, entro il limite del 5%, ad esperti estranei all'amministrazione; gli uffici di livello dirigenziale sono conferiti con decreto del dirigente generale titolare dell'ufficio di appartenenza.

sull'attività amministrativa (in particolare, rispettivamente, la legge n. 94 del 1997 e il D.Lgs. n. 289 del 1999)³².

Da ultimo, il D.Lgs. n. 165 del 2001, recante " Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", emanato ai sensi dell'art. 1 comma 8 della legge n. 340 del 2000, ha raccolto in un testo unico le norme che regolano i rapporti di lavoro relativamente al personale contrattualizzato dipendente delle pubbliche amministrazioni³³.

La legge n. 145 del 2002 si rivela ben più incisiva di quanto appaia ad una prima lettura, come si evince dai suoi concreti contenuti e dall'effettiva portata modificativa. Si tratta, infatti, di un provvedimento di vasta portata, che prevede "*numerose e profonde modifiche... all'assetto complessivo della dirigenza statale*"³⁴, realizzando pressoché una riscrittura della normativa in materia di dirigenza pubblica statale.

La legge ha realizzato un'autentica "controriforma" della dirigenza statale. In essa, possono individuarsi due obiettivi di fondo: l'introduzione nella disciplina della dirigenza di maggiori elementi di flessibilità e di nuove

³² Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 75-76. In particolare, il disegno di legge di bilancio deve essere accompagnato da apposite "note preliminari", attraverso le quali i ministri illustrano al Parlamento il programma e gli obiettivi che intendono perseguire, in relazione ai quali verranno poi misurati i risultati conseguiti nell'attività svolta. A seguito dell'approvazione della legge di bilancio, i ministri assumono la provvista finanziaria per l'attuazione delle loro politiche ed avviano la gestione annuale con l'emanazione di una direttiva generale per l'azione amministrativa rivolta ai dirigenti, a cui vengono intestate le risorse e le responsabilità per l'attuazione del programma. Si tratta di disposizioni coerenti con la logica della separazione fra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione.

³³ Tale provvedimento si è limitato a riprodurre, senza modificazioni sostanziali, il testo aggiornato e vigente del D.Lgs. n. 29/93.

³⁴ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 80-81. Così prevede la Circolare 31 luglio 2002 del Dipartimento della Funzione Pubblica, contenente le modalità applicative della legge sul riordino della dirigenza, nella premessa sulle novità della legge.

forme di mobilità, da un lato, la determinazione di un nuovo equilibrio tra politica e amministrazione, dall'altro.

Per quanto concerne il primo obiettivo, si fa riferimento al consistente ampliamento delle possibilità di affidamento di incarichi dirigenziali generali a dirigenti di seconda fascia (art. 3, comma 1, lett. d); all'aumento della possibilità di attribuzione degli incarichi dirigenziali sia ad estranei alla pubblica amministrazione particolarmente qualificati, sia a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche (art. 3, comma 1, lett. g ed f); alla reintroduzione della modalità di accesso alla qualifica dirigenziale attraverso il corso-concorso selettivo gestito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, aperto anche agli esterni (art. 3, comma 5); alla previsione di disposizioni volte a favorire la mobilità dei dirigenti per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale (art. 7 comma 1)³⁵. Tuttavia, nella legge, appaiono altresì elementi di rigidità, quali, ad esempio, la disposizione che elimina il criterio della rotazione nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali (art. 3, comma 1, lett.a), nonché quella che sopprime il ruolo unico della dirigenza e ricostituisce distinti ruoli dirigenziali presso ciascuna amministrazione dello Stato (art. 3, comma 4)³⁶.

³⁵ Tale disposizione è diretta a realizzare un proficuo e reciproco scambio di esperienze tra management pubblico e management privato, finalizzato a favorire l'introduzione di logiche manageriali all'interno della pubblica amministrazione.

³⁶ D'Auria G., *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 11, p. 1158. Il ruolo unico dei dirigenti avrebbe dovuto costituire uno strumento diretto a consentire la circolazione dei dirigenti fra le amministrazioni statali. Tuttavia, in realtà, ha svolto solo in parte tale funzione, mentre ne ha compiuta una non prevista: quella di legittimare le amministrazioni a disfarsi dei propri dirigenti, non attribuendo loro incarichi di alcun genere e, così, collocandoli presso il r.u.d., senza attivare il procedimento di valutazione delle loro prestazioni (secondo l'art. 5 del d.lgs. 289/99), e, tanto meno, avviare procedimenti sanzionatori nei loro confronti. La nuova legge n. 145 ha, invece, abolito il ruolo unico, ripristinando la situazione precedente: un ruolo di dirigenti per ogni amministrazione. In tal

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, il legislatore ha inteso fissare un nuovo punto di equilibrio tra politica e amministrazione. In realtà, tuttavia, si è pervenuti ad una forte accentuazione del legame fra la dirigenza pubblica statale e gli organi politici. Si fa riferimento alla nuova disciplina degli incarichi dirigenziali e delle modalità per il loro conferimento, secondo l'art. 3, comma 1: "soggettivizzazione" dei criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali; "ripubblicizzazione", nella forma del provvedimento amministrativo, dell'atto di conferimento dell'incarico; riduzione della durata degli incarichi dirigenziali³⁷; rimozione automatica dei titolari degli uffici dirigenziali di vertice da parte di ogni nuovo governo (c.d. *spoils system*, ossia azzeramento dei vertici burocratici con il passaggio da un governo all'altro), nonché generalizzazione retroattiva a tutti gli incarichi di funzioni dirigenziali, di livello generale e non, dello *spoils system* in sede di prima applicazione della legge; riformulazione della disciplina sulla responsabilità dirigenziale (art. 3, comma 2).

La legge n. 145 ha, altresì, previsto la delegabilità delle funzioni dirigenziali nei confronti di personale privo della qualifica di dirigente (nonché l'introduzione della figura di vicedirigente)³⁸.

modo, però, invece di risolvere il problema, lo ha moltiplicato per il numero dei ministeri, poiché ciascun ministro è libero di non motivare, alla scadenza di ciascun incarico, la mancata assegnazione del dirigente allo stesso o ad altro incarico.

³⁷ Cassese S., *Il nuovo regime...*, op. cit., p. 1342. Più precisamente si è stabilita la durata di tre anni per gli incarichi di vertice (segretario generale, capo dipartimento ed equiparati) e per quelli dirigenziali generali; cinque anni per gli incarichi di dirigenza ordinaria. In precedenza, la durata massima era per tutti di sette anni e la durata minima di due anni.

³⁸ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 82-84. Il nuovo comma 1-bis dell'art. 17 del d.lgs. n. 165/01 sancisce che i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lett. b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati.

Il risultato complessivo della riforma è stato quello di un consistente rafforzamento della posizione degli organi politici, a scapito dell'autonomia dirigenziale, a causa di un chiaro e deciso spostamento dell'equilibrio fra politica amministrazione a favore della prima, con conseguente precarizzazione, debolezza, dipendenza e fidelizzazione della posizione dei dirigenti

1.2 Il nuovo assetto dei rapporti tra politica e amministrazione: il c.d. principio di distinzione tra azione politica e azione amministrativa

Il c.d. principio di separazione fra politica e amministrazione consiste nell'attribuzione di funzioni distinte, anziché sovrapposte, agli organi politici (ricoperti da titolari non professionali, espressione diretta o indiretta di rappresentanza politica) e agli organi burocratici di vertice (i cui titolari, ossia i dirigenti, hanno una legittimazione tecnico-professionale). Esso consiste, più precisamente, nella distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, proprie degli organi politici, e funzioni di gestione amministrativa, riservate alla dirigenza³⁹.

Il D.Lgs. n. 29 del 1993 ha previsto l'applicabilità del principio a tutte le pubbliche amministrazioni con organi di vertice espressione, diretta o indiretta, di rappresentanza politica.

Ai sensi di tale principio, il criterio di distribuzione delle competenze tra organi di vertice dell'amministrazione, attribuiti a titolari politici, e uffici

³⁹ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., p. 153. Tale principio è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla legge n. 142 del 1990, legge di riforma degli enti locali (in particolare l'art. 51 comma 2).

amministrativi, attribuiti invece a titolari professionali, attiene alla natura delle funzioni: la legittimazione politica abilita all'esercizio di funzioni di indirizzo, ossia di fissazione dei fini, mentre la legittimazione tecnico-professionale abilita, invece, all'esercizio di attività di attuazione e gestione, cioè di perseguimento concreto degli obiettivi stabiliti in sede politica. Si fa qui riferimento alle attribuzioni di tipo finale, per cui agli organi politici spetta l'adozione degli atti a contenuto normativo e delle direttive volte a orientare l'attività degli uffici amministrativi; ai vertici burocratici spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi e, più in generale, di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Con riguardo, invece, alle attribuzioni di tipo strumentale (uffici, risorse umane e finanziarie), la distribuzione delle competenze tra politici e dirigenti si fonda sul c.d. criterio della soglia⁴⁰. Per cui, agli organi politici spettano le decisioni sulla macro-organizzazione degli uffici (linee fondamentali di organizzazione degli uffici, individuazione degli uffici di maggiore rilevanza), nonché la ripartizione del personale e delle risorse finanziarie tra i vari uffici dirigenziali generali; alla dirigenza competono gli atti di c.d. micro-organizzazione degli uffici e l'ulteriore ripartizione, nonché gestione, delle risorse umane e finanziarie tra i vari centri di responsabilità nell'ambito degli uffici dirigenziali generali⁴¹.

⁴⁰ Battini S., *Il personale*, op. cit., pp. 530-532.

⁴¹ Battini S., *Il personale*, op. cit., pp. 533-534. In particolare, le competenze degli organi di governo sono elencate nell'art. 4 comma 1 del D.Lgs. 165/01, anche se, in considerazione dell'inciso "*in particolare*", tale indicazione non può comunque considerarsi preclusiva di altri compiti stabiliti da diverse fonti. Le competenze dei dirigenti e dei dirigenti generali sono invece enunciate negli artt. 16 e 17 del D.Lgs.: si tratta di un'elencazione non esaustiva, diretta ad individuare i compiti principali, anche perché la sfera d'azione della dirigenza è individuata nel suo complesso dall'art. 4 comma 2.

L'introduzione della riserva di competenze per i dirigenti comporta la riconduzione del rapporto tra vertici politici e vertici burocratici alla formula organizzativa della "direzione": la sfera di competenza dell'organo sovraordinato non è comprensiva di quella dell'organo subordinato, e il primo non ha poteri di ordine nei confronti del secondo, bensì il potere di emanare indirizzi e direttive⁴².

Il principio di separazione fra indirizzo e gestione non esclude, ma anzi implica momenti di collegamento e coordinamento fra attività politica e attività amministrativa.

Essi consistono, da una parte, nella partecipazione della dirigenza all'esercizio delle funzioni direttive proprie del vertice politico, e, dall'altra, nell'esercizio, da parte di quest'ultimo, di poteri di controllo sull'attività gestionale riservata alla dirigenza⁴³.

In realtà, più che di separazione fra politica e amministrazione è più corretto parlare di distinzione.

La distinzione descrive la coesistenza di soggetti con diversa legittimazione o diversi compiti all'interno di una medesima amministrazione, mentre la separazione indica soluzioni organizzative consistenti nella creazione separata di strutture amministrative: a compiti diversi, corrispondono strutture diverse⁴⁴.

⁴² D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p.959.

⁴³ Battini S., *Il personale*, op. cit., pp. 535-536. Riguardo al primo punto, l'organo politico adotta le direttive generali per l'azione amministrativa e gestionale nonché le decisioni di assegnazione delle risorse ai centri di responsabilità, tenendo conto delle proposte formulate dai dirigenti generali (art. 16 comma 1 del D.Lgs. 165/01). Quanto al secondo punto, gli organi politici hanno il compito di verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e gestionale agli indirizzi impartiti, avvalendosi a tal fine di appositi organismi di controllo, sotto la loro diretta

⁴⁴ Merloni F., *Amministrazione "neutrale" e amministrazione imparziale (a proposito dei rapporti fra "politica" e "amministrazione")*, *Diritto Pubblico*, 1997, pp. 350-351.

Attribuendo al termine "distinzione" questo significato, si cerca di riportare la politica in un preciso ambito (posizione di obiettivi, indirizzi operativi, distribuzione delle macro-risorse, scelte e mediazioni di fondo), valorizzando, entro questi confini, l'autonomia delle amministrazioni⁴⁵.

Il principio di distinzione contribuisce a dare una sostanza nuova e a riaffermare il principio di imparzialità della pubblica amministrazione, previsto dall'art. 97 della Costituzione⁴⁶.

Si pone, dunque, la necessità che tale principio diventi effettivamente operativo, che non rimanga soltanto un principio sulla carta.

1.3 Il potere di indirizzo politico-amministrativo: la formazione del potere di indirizzo, il controllo sui risultati dell'azione amministrativa e l'incidenza del potere politico sugli atti dirigenziali

In merito alle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, l'art. 4 comma 1 del D.Lgs. n. 165 del 2001, dopo aver confermato che spetta agli organi di governo delle amministrazioni l'esercizio di tali funzioni e la verifica dei

⁴⁵ Fiorentino L., *Dirigenti, poteri di gestione e mancato esercizio dei poteri di indirizzo politico-amministrativo da parte dei ministri*, Il Foro italiano, 1996, 12, pt. 3, p. 609. In tal senso, la Corte dei Conti (sezione controllo Stato, deliberazione n. 104 del 1995) ritiene che il corretto funzionamento del sistema non può che fondarsi sul raccordo funzionale tra i poteri dell'organo politico e quelli dei dirigenti. L'esercizio dei poteri di indirizzo politico-amministrativo deve, tuttavia, mantenersi nell'ambito di un rapporto di alta direzione nei confronti delle competenze di gestione dei dirigenti, senza sfociare in un rapporto di gerarchia.

⁴⁶ Merloni F., *Amministrazione "neutrale"...*, op. cit., p. 327-329. Le motivazioni di fondo dell'introduzione del principio di distinzione sono essenzialmente due: da un lato, l'esigenza di una diversa distribuzione delle responsabilità amministrative, rispetto ai precedenti "sconfinamenti" della classe politica nella gestione amministrativa; dall'altro l'esigenza di funzionalità delle pubbliche amministrazioni.

risultati dell'attività amministrativa e gestionale, elenca le categorie di atti qualificabili “di indirizzo”⁴⁷.

Il comma prevede una clausola di chiusura (lett. g), che riconduce al potere di indirizzo politico-amministrativo tutti gli altri atti che il D.Lgs. demanda agli organi di governo delle amministrazioni⁴⁸.

La riforma compiuta dal D.Lgs. n. 29 del 1993 con gli artt. 3 e 14, oggi confluiti negli artt. 4 e 14 del D.Lgs. n. 165 del 2001, prevede rilevanti disposizioni per razionalizzare il processo di formazione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Anzitutto l'esercizio del potere di indirizzo viene delineato come un processo a cascata, che parte dall'individuazione degli obiettivi e priorità per concretizzarsi, poi, attraverso piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa⁴⁹, la gestione e l'organizzazione⁵⁰.

⁴⁷ D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 980. L'inciso "in particolare" contenuto nell'articolo lascia intendere che l'elencazione degli atti di competenza degli organi di governo non preclude l'attribuzione ad essi di altre competenze risultanti da altre fonti.

⁴⁸ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 88. Basti ricordare, a titolo esemplificativo, gli atti che definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, gli atti con i quali sono individuati gli uffici dirigenziali di qualsiasi livello dell'amministrazione, ecc...

Il Consiglio di Stato, sez. II, n. 1661 del 2003, ha affermato che, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 165/01, “*rimangono attratte nella sfera dell'organo di governo politico le attività che involgono l'esercizio della c.d. puissance publique, per tale intendendosi non tutte le attività di imperio, ma solo quelle inerenti ai fondamentali interessi dello Stato-apparato e dello Stato-ordinamento, nonché quelle di discrezionalità politica, per tale intendendosi quelle libere nella valutazione degli interessi da soddisfare e tutelare e nelle relative determinazioni finalistiche o strumentali*”.

⁴⁹ Fiorentino L., *Dirigenti, poteri...*, op. cit., pp. 609-610. Le direttive devono avere carattere di generalità, tempestività, debbono essere espresse in forma scritta e fissare gli indirizzi riguardanti l'attività amministrativa di ciascun ministero, o di articolazioni significative di esso, nell'ambito delle linee generali, degli obiettivi e delle priorità stabilite dal governo (in tal senso si esprime, tra gli altri, il Tar Lazio, sez. III, n. 2765 del 2001). In caso di mancata adozione delle direttive, tale circostanza non comporta l'interdizione di ogni attività di gestione da parte dei dirigenti. In tal senso la Corte dei Conti (sez. controllo Stato, deliberazione n. 104 del 1995) ha ritenuto che l'interdizione riguardi soltanto l'assunzione di "nuovi oneri" a carico del bilancio, in quanto derivanti da scelte amministrative di natura discrezionale; perciò il dirigente può e deve adottare atti di gestione a carattere ordinario e corrente (ad esempio pagamenti in conto residui, spese obbligatorie, adempimento di obbligazioni verso terzi per scadenza di termini, ecc...).

Nel processo assume fondamentale importanza lo strumento della "direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e sulla gestione", che, ai sensi dell'art. 14 comma 1 del D.Lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 8 del D.Lgs. n. 286 del 1999, ogni ministro deve adottare annualmente per conseguire gli obiettivi di modernizzazione dell'apparato amministrativo⁵¹. In secondo luogo, si è tentato di risolvere la causa principale della tradizionale debolezza del potere di indirizzo degli organi di governo, ossia la mancanza di un adeguato supporto tecnico all'elaborazione dell'indirizzo, attraverso l'introduzione e la disciplina, con regolamenti governativi, di appositi uffici di diretta collaborazione con i ministri (art. 14 comma 2 del D.Lgs. 165/01)⁵².

In terzo luogo, l'art. 14 comma 1 lett. b) del D.Lgs. 165/01 stabilisce un preciso collegamento giuridico tra funzione di indirizzo e potere di bilancio. Difatti, entro dieci giorni dall'approvazione della legge annuale di bilancio, l'organo di governo deve non soltanto definire obiettivi, priorità, piani e programmi per l'azione amministrativa e gestionale, ma anche assegnare ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità (ossia agli

⁵⁰ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 89. Questo processo deve svolgersi periodicamente e comunque almeno ogni anno, entro dieci giorni dall'approvazione della legge di bilancio. Tale processo muove dalla redazione della nota preliminare, che evidenzia il collegamento tra gli stanziamenti e gli obiettivi perseguiti, ed accompagna lo stato di previsione di ciascun ministero; prosegue con l'adozione, entro dieci giorni dall'approvazione del bilancio, di un atto di indirizzo per la gestione amministrativa, il quale menziona i criteri entro i quali può svolgersi concretamente l'autonomia gestionale ed operativa dei dirigenti. Nel corso dell'esercizio finanziario si effettuano monitoraggi sullo stato di attuazione delle politiche pubbliche, che possono dar luogo a c.d. processi di autocorrezione.

⁵¹ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 90. Tuttavia, analizzando le note preliminari e le direttive generali per l'azione amministrativa predisposte sino ad ora, emerge che il modello ideato dal legislatore è rimasto sostanzialmente inattuato: infatti, gli atti della sequenza o non vengono predisposti, oppure, se vi sono, assumono carattere generico e formale.

⁵² D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 993. Ciò non toglie che la dirigenza continui a svolgere un ruolo di promozione e partecipazione nell'elaborazione degli atti di indirizzo, ma svincola gli organi di governo dall'esclusiva soggezione alla competenza tecnica dell'apparato.

uffici dirigenziali generali o di livello equivalente) le risorse umane, materiali ed economico-finanziarie necessarie all'attuazione degli indirizzi stabiliti.

L'organo di governo assegnerà concretamente a ciascuna direzione generale i capitoli o quote dei capitoli di spesa del bilancio dell'amministrazione corrispondenti alle funzioni della direzione generale e agli indirizzi impartiti per la sua attività. I dirigenti acquisiscono, così, l'orizzonte finanziario necessario per ordinare razionalmente le scelte gestionali, in una logica di budget-obiettivo⁵³.

Gli organi di direzione politica, oltre ad esercitare la funzione di indirizzo politico-amministrativo, sono chiamati a verificare i risultati dell'azione amministrativa e della gestione e la loro conformità agli indirizzi impartiti: si assiste, quindi, alla valorizzazione del controllo sui risultati e sulla

⁵³ D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 994. Questo sistema assume oggi un'efficacia assai più concreta a seguito dell'adozione della riforma del bilancio dello Stato, coerente con l'autonomia gestionale della dirigenza. In tal senso è intervenuto il D.Lgs. n. 279 del 1997 che, confermando la ripartizione del bilancio dello Stato in stati di previsione della spesa per ciascun ministero, ha introdotto, come novità, la riarticolazione del bilancio in: 1) "funzioni-obiettivo", individuate con riguardo all'esigenza di definire politiche pubbliche di settore; 2) "unità previsionali di base": esse definiscono un insieme di risorse finanziarie riferito ad un'area omogenea di attività, sono affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa e sono determinate in modo da assicurare la rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi specifici posti nel quadro delle più generali funzioni-obiettivo. Le unità previsionali di base costituiscono l'unità giuridica elementare del bilancio, e sono oggetto di deliberazione parlamentare in sede di approvazione della legge annuale di bilancio. Il Parlamento, quindi, non vota più i capitoli di spesa (cioè le ulteriori articolazioni delle unità previsionali di base, relative ai singoli oggetti di spesa), e ciò comporta, rispetto al passato, una maggiore flessibilità gestionale dell'amministrazione, in quanto ora è possibile trasferire risorse da un capitolo all'altro della stessa unità previsionale di base con un semplice decreto ministeriale e con una mera comunicazione al ministro del Tesoro (senza più, dunque, necessità di approvazione parlamentare della variazione di bilancio).

gestione, diretto a valutare concretamente la funzionalità complessiva dell'amministrazione⁵⁴.

Il sistema dei controlli amministrativi, fino al 1993, era caratterizzato dai seguenti aspetti: i controlli avevano ad oggetto essenzialmente singoli atti dell'amministrazione e non la sua attività complessiva; erano quasi esclusivamente di legalità e contabili, cioè verificavano la conformità dell'atto alle norme e la carenza di una spesa in bilancio; erano numerosi, pervasivi e, spesso, duplicati da organi diversi, intralciando l'attività quotidiana delle amministrazioni.

La riforma dei controlli ha seguito, essenzialmente, due linee direttive: semplificazione dei controlli giuridico-contabili sui singoli atti, eliminando i controlli preventivi di legalità sugli atti minori, indicando modalità a campione per i controlli successivi ed eliminando le duplicazioni di controlli sullo stesso atto da parte di organi diversi; introduzione di controlli sui risultati complessivi dell'attività amministrativo-gestionale, in termini di efficienza (rapporto costi/risultati) e di efficacia (rapporto obiettivi/risultati, ovvero risultati attesi/risultati effettivamente conseguiti)⁵⁵.

In questo mutamento di prospettiva, la gestione operativa dei dirigenti è accompagnata, da un lato, da controlli interni⁵⁶, svolti dai servizi di

⁵⁴ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 90-91. I dirigenti divengono responsabili di fronte agli organi di direzione politica non più per i singoli atti, bensì per il risultato complessivo della propria azione e per l'osservanza all'indirizzo politico-amministrativo.

⁵⁵ D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 995.

⁵⁶ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 91. Il nuovo assetto dei controlli interni è stato delineato dal D.Lgs. n. 286 del 1999. Il decreto ha introdotto quattro tipi di controlli: controlli di gestione, controlli strategici, sistemi di valutazione dei dirigenti e controlli di regolarità amministrativa e contabile.

controllo interno o dai nuclei di valutazione⁵⁷; dall'altro lato, da controlli esterni, effettuati dalla Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 e diretti a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, nonché il funzionamento dei controlli interni alle diverse amministrazioni⁵⁸.

L'esercizio, da parte del vertice politico, dei poteri di controllo sull'attività gestionale riservata al vertice amministrativo rappresenta un momento di collegamento e coordinamento fra attività di indirizzo e attività di gestione. Si fa riferimento all'attività di valutazione e controllo strategico (ossia a due dei quattro tipi di controllo istituiti dal D.Lgs. n. 286/99), che mira a verificare "l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico", ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 286/99 (questi tipi di controllo si distinguono dal controllo di gestione che è diretto, invece, a supportare la funzione dirigenziale, ed è pertanto svolto da strutture che rispondono ai dirigenti); tale attività è realizzata da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico e ad essi riferiscono in via riservata, di regola supportandoli anche

⁵⁷ D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 996. I nuclei di valutazione o i servizi di controllo interno hanno il compito principale di verificare costi e rendimenti dell'azione amministrativa e di valutarne, in termini di efficienza e di efficacia, i risultati (controllo di gestione).

⁵⁸ D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 996-997. La legge n. 20/94 ha soppresso il controllo preventivo di legittimità e contabile della Corte su tutti gli atti minori delle amministrazioni statali, potenziando i controlli preventivi di legittimità sugli atti di maggior rilievo del Governo; ha integrato il sistema organizzativo dei controlli di gestione avviato dal D.Lgs. n. 29/93, dando vita ad uno stretto collegamento tra Corte dei Conti e servizi di controllo interno delle singole amministrazioni. Inoltre, la competenza della Corte dei Conti in materia di controlli sui risultati dell'attività delle amministrazioni è stata estesa dai ministeri e dagli enti pubblici nazionali all'attività dell'intero settore pubblico, autonomie territoriali incluse.

nell'attività di valutazione dei dirigenti⁵⁹.

Tuttavia il D.Lgs. n. 286/99 è rimasto pressoché inattuato, dal momento che nessuna amministrazione dello Stato ha realizzato un sistema effettivamente funzionante di valutazione delle prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati conseguiti dai dirigenti; anche il potere del ministro di controllo dei risultati dell'attività amministrativa risulta ancora quasi completamente inattuato, in uno stato di relativa inconoscibilità dell'attività e dei risultati della gestione amministrativa⁶⁰.

1.4. Il potere di gestione dei dirigenti tra potere di amministrazione concreta e responsabilità dirigenziale

Il D.Lgs. n. 29 del 1993, nella sua formulazione originaria, si mostrava assolutamente laconico in ordine al potere residuale del ministro sugli atti dei dirigenti. Era previsto un solo potere specifico, quello di avocazione, per particolari motivi di necessità ed urgenza specificamente indicati nel provvedimento di avocazione⁶¹. Nulla, invece, si diceva in merito al permanere del potere ministeriale di annullamento, revoca o riforma, così come in ordine al potere di decisione dei ricorsi gerarchici sugli atti

⁵⁹ Battini S., *Il personale*, op. cit., pp. 535-536. Nelle amministrazioni statali, le funzioni di valutazione dei dirigenti e controllo strategico sono affidate a strutture che operano nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei ministri.

⁶⁰ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 92-93. La transizione da una concezione statica e formale dell'amministrazione, attenta soprattutto alla legalità e agli aspetti giuridici dell'attività amministrativa, ad una concezione dinamica ed economica, nella quale l'amministrazione è considerata soprattutto come soggetto erogatore di beni e servizi, in cui si richiede efficienza, efficacia, economicità, qualità e soddisfazione degli utenti, può dirsi ancora non riuscita.

⁶¹ D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., p. 176. Il potere di avocazione del ministro si prestava ad un'interpretazione alquanto estensiva, che finiva con lo smentire l'estraneità dei ministri alle concrete scelte di gestione dei dirigenti.

dirigenziali, poteri che erano espressamente previsti dal D.P.R. n. 748 del 1972.

Il colpevole silenzio del legislatore del '93 esponeva, dunque, la riforma al rischio grave di una compressione del ruolo dei dirigenti⁶². A tale situazione di incertezza ha posto rimedio la nuova disciplina dettata dagli artt. 9 e 11 del D.Lgs. n. 80 del 1998, modificativi degli artt. 14 comma 3 e 16 comma 4 del D.Lgs. n. 29/93.

Il D.Lgs. n. 80/98 prevede una clausola "di chiusura" per raccordare i due poli, quello politico e quello amministrativo, attraverso la previsione, in situazioni particolari, di poteri speciali del ministro di intervento nell'area riservata alla dirigenza. Tali poteri possono esplicitarsi in tre ipotesi: in primo luogo, in caso di inerzia o ritardo da parte del dirigente nell'adottare atti o provvedimenti, protrattosi oltre il termine perentorio fissato dal ministro; in secondo luogo, in caso di "*grave inosservanza di direttive generali da parte del dirigente competente, che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico*"; infine, nel caso di adozione di provvedimenti o atti illegittimi.

Nelle prime due ipotesi, il ministro può nominare un commissario *ad acta*, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri⁶³; nel terzo caso, invece, può esercitato il "*potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità*"⁶⁴.

⁶² Merloni F., *Amministrazione "neutrale"...*, op. cit., pp. 338-339.

⁶³ Battini S., *Il personale*, op. cit., p. 533.

⁶⁴ L'Adunanza Generale del Consiglio di Stato del 10 giugno 1999 ha rilevato che il potere ministeriale di annullamento degli atti dirigenziali si presenta alla stregua di un rimedio eccezionale di carattere meramente demolitorio senza limiti di tempo, condizionato, oltre che alla verifica del vizio, alla ricorrenza ed alla motivazione circa l'interesse pubblico che richiede l'eliminazione dell'atto.

Il novellato art. 16 comma 4 sancisce la soppressione del potere ministeriale di decisione sui ricorsi gerarchici contro gli atti e i provvedimenti adottati dai dirigenti preposti al vertice dell'amministrazione e dai dirigenti di uffici dirigenziali generali.

Analizzando le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 80/98, appare preoccupante la previsione del potere ministeriale di annullamento degli atti dirigenziali per motivi di legittimità, in quanto, attraverso quel particolare vizio di legittimità che è l'eccesso di potere, il ministro potrà verificare il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa negli atti adottati dai dirigenti; ciò comporta, nel caso di alcune figure sintomatiche di eccesso di potere (ad esempio disparità di trattamento, motivazione insufficiente, illogicità, ecc.), il rischio di un ritorno ad un giudizio di merito da parte del ministro nelle scelte del dirigente in ordine all'amministrazione concreta⁶⁵.

L'art. 4 comma 2 del D.Lgs. n. 165 del 2001 attribuisce ai dirigenti l'attività di amministrazione concreta e di gestione (gestione tecnica, finanziaria e amministrativa), nel quadro degli indirizzi stabiliti dagli organi politici e con responsabilità per i risultati.

⁶⁵ C. D'Orta, *Politica e amministrazione*, op. cit., pp. 991-992. La soluzione prevista per le prime due ipotesi costituisce un rimedio tecnico, e ciò è dimostrato dal fatto che il ministro non subentra personalmente, con propri atti, al dirigente, ma si limita a nominare un commissario *ad acta*: l'intervento del ministro sull'amministrazione concreta non è, quindi, diretto, ma mediato da un funzionario. La soluzione prevista per il terzo caso, dà adito, invece, ad una valutazione fortemente negativa in merito alla scelta del legislatore, in quanto appare poco coerente con la distinzione fra politica e amministrazione, nonché con il principio della piena responsabilità dirigenziale per i risultati dell'attività amministrativo-gestionale.

Gli artt. 16 e 17 del D.Lgs. elencano, rispettivamente, per i dirigenti degli uffici dirigenziali generali e per i dirigenti, compiti e poteri (l'elencazione non è esaustiva).

In particolare, l'art. 16 prevede che i dirigenti generali hanno compiti propositivi e consultivi, esecutivi nell'attuazione dei piani predeterminati, organizzativi, di indirizzo, di controllo nei confronti dei dirigenti (anche con capacità sostitutiva), esprimono la volontà dell'amministrazione all'esterno e decidono sui ricorsi gerarchici avverso gli atti non definitivi dei dirigenti.

L'art. 17 afferma la imprescindibilità della gerarchia fra dirigenti generali e dirigenti ordinari⁶⁶.

Il potere di amministrazione concreta dei dirigenti ricomprende tutti i poteri di gestione, preclusi invece agli organi politici. L'ingerenza della classe politica nella sfera gestionale nonché ogni residuo potere riconducibile ad un rapporto di tipo gerarchico fra politici e dirigenti, risultano fortemente ridimensionati⁶⁷.

Nella pratica, tuttavia, si è delineato un assetto dei rapporti ben diverso da quello teorico: i ministri non adempiono all'obbligo di fissare, attraverso

⁶⁶ D'Orta C., *Politica e amministrazione*, op. cit., p. 988-990. Infatti, i compiti del dirigente ordinario sono i medesimi definiti per il dirigente generale, ma l'attività verrà svolta sotto la direzione, il coordinamento ed il controllo del dirigente generale, che fra l'altro ha il potere di conferire incarichi agli altri dirigenti (art. 19 comma 5).

⁶⁷ Battini S., *Il personale*, op. cit., p.530 In proposito, v'è da menzionare la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. II, n. 1661 del 2003, la quale ha stabilito che alla dirigenza spetta tutta l'attività di amministrazione concreta, "compresa quella che si manifesta con atti di imperio, anche di rilevante incidenza su interessi privati singolari e collettivi", mentre rimangono nell'ambito della sfera dell'organo di governo politico, "le attività che involgono l'esercizio della c.d. *puissance publique*, per tale intendendosi non tutte le attività di imperio, ma solo quelle inerenti ai fondamentali interessi dello Stato-apparato e dello Stato-ordinamento, nonché quelle di discrezionalità politica, per tale intendendosi quelle libere nella valutazione degli interessi da soddisfare e tutelare e nelle relative determinazioni finalistiche o strumentali".

direttive chiare, gli obiettivi dell'azione amministrativa, e i dirigenti, in mancanza di direttive, richiedono al ministro il preventivo, naturalmente informale, assenso all'adozione di atti o allo svolgimento di attività che la legge riserva alla loro competenza esclusiva⁶⁸.

La giurisprudenza ha comunque ammesso, in determinati casi, l'esistenza di una competenza dei ministri anche per atti di amministrazione concreta⁶⁹.

Da ciò deriva la potenziale paralisi dell'attività discrezionale di amministrazione concreta.

In origine il D.Lgs. n. 165 del 2001 ha previsto quattro fattispecie di responsabilità dirigenziale, cui si ricollegavano conseguenze diverse: una responsabilità generica per i risultati negativi dell'attività amministrativa o della gestione, nonché per il mancato raggiungimento degli obiettivi⁷⁰; una responsabilità per grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente ed una responsabilità specifica per i risultati negativi dell'attività e della gestione⁷¹.

⁶⁸ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 94. Al riguardo, l'ormai costante giurisprudenza amministrativa sull'ambito dei poteri gestionali dei dirigenti in caso di omesso esercizio dell'attività di indirizzo da parte del ministro, è concorde nel ritenere che i dirigenti possono soltanto svolgere attività vincolata o, comunque, con limitata discrezionalità, mentre ad essi è preclusa l'attività con ampia valenza discrezionale.

⁶⁹ In particolare, quando risulti dalla "specificità della normativa di settore" o quando il provvedimento amministrativo abbia "*un'amplissima latitudine discrezionale, tale da elevarlo al rango di scelta discrezionale di fondo e sostanzialmente di discrezionalità politica, assimilabile a quella di un atto di indirizzo politico-amministrativo*" (rispettivamente, Corte dei Conti, sez. controllo Stato, III collegio, deliberazione n. 104 del 1995, e Consiglio di Stato, Adunanza generale, parere n. 7 del 1999).

⁷⁰ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 95-97. Tali due fattispecie potevano dar luogo alla revoca dell'incarico dirigenziale ed all'assegnazione ad altro incarico, anche tra quelli di consulenza e di ricerca.

⁷¹ D'Auria G., *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 11, p. 1169. Tali ipotesi potevano comportare, previa contestazione degli addebiti al dirigente interessato e relativo contraddittorio, l'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi di pari livello dirigenziale per un periodo di almeno due anni, ovvero, nei casi di maggiore gravità, il recesso dal rapporto di lavoro.

L'art. 3 comma 2 della legge n. 145 del 2002, sostituendo il comma 1 e abrogando il comma 2 dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/01, ha introdotto una nuova disciplina sulla responsabilità dirigenziale, nella quale, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare nei casi e con le modalità previste dalla contrattazione collettiva, ha ridotto il quadro delle fattispecie di responsabilità dirigenziale, riducendole a due: mancato raggiungimento degli obiettivi e inosservanza delle direttive imputabili al dirigente (in quest'ultimo caso la revoca dell'incarico dirigenziale è condizionata dalla violazione non qualificata delle direttive ministeriali, mentre nella formulazione originaria conseguiva alla grave inosservanza delle direttive)⁷².

Per quanto concerne le sanzioni, il quadro delle stesse viene delineato in ragione della gravità del comportamento tenuto: divieto di rinnovo dello stesso incarico; revoca dell'incarico, con collocazione del dirigente a disposizione; recesso dal rapporto di lavoro secondo le "disposizioni del contratto collettivo", con soppressione, quindi, del precedente riferimento alle "norme del codice civile"⁷³.

Il risultato finale del legislatore del 2002 non è stato, però, quello di favorire l'effettiva costruzione di un circuito virtuoso tra autonomia e

Tutti i provvedimenti adottati in relazione a questa seconda forma di responsabilità (grave o comunque specifica), dovevano essere emanati previo conforme parere del Comitato dei garanti di cui all'art. 22 del D.Lgs. n. 165/01.

⁷² Merloni F., *Amministrazione "neutrale"*..., op. cit., pp. 342-343. In tale contesto, assumono rilevanza i problemi relativi alla chiarezza degli atti di indirizzo nella precisazione degli obiettivi, alla quantità e qualità delle risorse attribuite per il raggiungimento degli obiettivi, dell'ampiezza dei poteri attribuiti ai dirigenti quanto all'organizzazione degli uffici e del lavoro e, soprattutto, alla gestione del personale assegnato agli uffici.

⁷³ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 96-97. Dal punto di vista procedurale, l'adozione di ognuno dei provvedimenti sanzionatori deve essere sempre preceduta dal parere espresso dal Comitato dei garanti.

responsabilità dirigenziale, bensì quello di spostare l'asse dell'imputazione della responsabilità dirigenziale più sul profilo dell'inosservanza delle direttive che su quello del mancato raggiungimento degli obiettivi⁷⁴.

⁷⁴ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 96-97. È stato così dato maggior risalto all'aspetto soggettivo della responsabilità dirigenziale, e dunque, al rapporto fiduciario tra organi politici e dirigenti amministrativi.

Capitolo II

La dirigenza e lo spoils system all'italiana

2.1 La nuova disciplina degli incarichi dirigenziali. Il conferimento dell'incarico al dirigente quale espressione di fiducia da parte dell'organo politico

L'art. 19 del D.Lgs. n. 165 del 2001, al comma 1, in materia di incarichi di funzioni dirigenziali, stabiliva che, per il loro conferimento, si tenesse conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, nonché delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati da questi conseguiti in precedenza, applicando di norma il criterio della rotazione degli incarichi.

Per tutti gli incarichi dirigenziali, a tempo determinato ma con facoltà di rinnovo, al comma 2 dell'art. 19 si rinvia alla fonte contrattuale (in considerazione della "privatizzazione" del rapporto di lavoro di tutti i dirigenti pubblici e della progressiva assimilazione della loro disciplina a quella della dirigenza privata) sia la definizione del trattamento economico, sia quella dell'oggetto, degli obiettivi da raggiungere e della loro durata (dai due ai sette anni). La temporaneità di tutti gli incarichi dirigenziali (temporaneità del rapporto d'ufficio), si contrapponeva, dunque, alla persistente stabilità del rapporto di lavoro (continuatività del rapporto di servizio⁷⁵).

⁷⁵ D'Auria G., *La "privatizzazione" della dirigenza pubblica, fra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore*, in *Il Foro italiano*, 2002, 11, p. 2969. Il rapporto di servizio è disciplinato, eccetto il momento concorsuale di accesso alla qualifica dirigenziale, dal diritto privato mediante contrattazione collettiva ed individuale, ed è gestito con atti di autonomia privata. Il rapporto d'ufficio, in quanto esprime il collegamento fra il dirigente e l'organizzazione pubblica, risulta sottratto alla disponibilità

In merito al conferimento degli incarichi, era previsto (commi 3, 4 e 5) un procedimento diversificato, legato all'incarico effettivamente ricoperto nell'ambito dell'amministrazione (incarichi dirigenziali apicali, incarichi di direzione di uffici di livello dirigenziale generale, incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale).

La durata degli incarichi dirigenziali di vertice, infine, era legata alla durata in carica del governo, con l'introduzione di una forma di *spoils system* che prevedeva la possibilità di confermare, revocare o modificare detti incarichi entro novanta giorni dal voto di fiducia alla nuova compagine governativa, con conferma implicita nell'ipotesi di assenza di diverso provvedimento, sino alla loro naturale scadenza (comma 8).

L'art. 3 della L. n. 145 del 2002 ha modificato profondamente la disciplina degli incarichi di funzioni dirigenziali e delle modalità per il loro conferimento.

Per quanto concerne il conferimento degli incarichi dirigenziali⁷⁶ (art. 3, comma 1, lett. a), la principale innovazione introdotta dalla legge consiste nel venir meno del criterio della rotazione nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali.

Tra i criteri di valutazione del dirigente ai fini del conferimento, la nuova disciplina dà particolare risalto alle attitudini e capacità professionali del

delle parti, ed è regolato da fonti normative e gestito mediante provvedimenti amministrativi (conferimento e revoca degli incarichi).

⁷⁶ D'Alessio G., *La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000)*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2001, 1, p. 57. In merito alla motivazione del conferimento, la giurisprudenza costante dei T.A.R. e del Consiglio di Stato ha stabilito che essa deve essere "congrua", ossia tale da far trasparire la coerenza dei requisiti professionali del candidato prescelto rispetto all'azione amministrativa che questi è chiamato a realizzare.

singolo dirigente, e quindi ad elementi di ordine soggettivo, difficilmente riscontrabili e verificabili⁷⁷.

Altro aspetto fondamentale della nuova normativa riguarda il procedimento di attribuzione degli incarichi dirigenziali (art. 3 comma 1 lett. b), ove viene sancita la formale distinzione di contenuti tra il provvedimento amministrativo di conferimento dell'incarico⁷⁸ ed il successivo contratto individuale tra dirigente ed amministrazione: il contratto accede al provvedimento di conferimento e definisce esclusivamente il trattamento economico, mentre il provvedimento di conferimento dell'incarico prevede il contenuto dei compiti affidati al dirigente, in relazione agli scopi fissati negli atti di indirizzo politico-amministrativo (più precisamente, oggetto dell'incarico, durata dello stesso e obiettivi da conseguire).

La durata massima degli incarichi è stata abbreviata (tre anni per gli incarichi dirigenziali di vertice e per quelli di livello generale, cinque anni per tutti gli altri incarichi) e, comunque, non può essere superiore alla legislatura. Punto cruciale è che non è più indicata la durata minima dell'incarico⁷⁹.

La legge di riforma del 2002 ha accentuato il sistema dello *spoils system*, in particolare prevedendo la revocabilità degli incarichi dirigenziali di vertice da parte di ogni nuovo governo: più precisamente, gli incarichi dirigenziali apicali cessano decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al

⁷⁷ Colapietro C., *Governo e amministrazione ...*, op. cit., pp. 101-102.

⁷⁸ D'Auria G., *La privatizzazione...*, op. cit., p. 2970. L'atto di conferimento dell'incarico si configura quale provvedimento conclusivo di un apposito procedimento amministrativo.

⁷⁹ D'Auria G., *Ancora una riforma...*, op. cit., p. 1160. Naturalmente la breve durata degli incarichi dirigenziali rafforza la possibilità di influenza del potere politico sui dirigenti amministrativi.

governo (art. 3, comma 1, lett. i). Si è introdotta, peraltro, una disciplina transitoria per cui gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale decadono automaticamente a decorrere dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa, mentre quelli di funzione dirigenziale di livello non generale possono essere soggetti ad una nuova attribuzione entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, decorso il quale gli incarichi si intendono confermati ove nessun provvedimento sia stato adottato⁸⁰.

La *ratio* dell'introduzione del sistema dello *spoils system* nel nostro ordinamento deve ricondursi ai profondi cambiamenti che hanno caratterizzato il sistema politico italiano nell'ultimo decennio, per effetto dell'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario.

Quest'ultimo ha determinato la stabilità dei governi e quindi un'interpretazione del principio maggioritario tesa a rendere effettivo il meccanismo della responsabilità politica; dal momento cioè che è il governo a dover rispondere dinanzi agli elettori dei risultati dell'azione amministrativa, occorre che esso disponga di adeguati poteri per la realizzazione degli obiettivi attribuiti all'amministrazione.

In conclusione si può affermare che il quadro normativo sulla dirigenza che si è andato delineando non garantisce né la stabilità né l'autonomia dei dirigenti, in considerazione della loro soggezione sia al gradimento del vertice politico dell'amministrazione con conseguente precarietà

⁸⁰ Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 104-105. La gravità della norma transitoria sta soprattutto nel fatto che essa consente l'esercizio dello *spoils system* generalizzato una volta sola, limitatamente al governo in carica al momento dell'entrata in vigore della legge stessa.

dell'incarico, non rinnovabile alla scadenza e senza peraltro che sia necessario rendere conoscibili e sindacabili le ragioni sia al potere di condizionamento delle organizzazioni sindacali, stante la disciplina contrattuale che regola lo *status* della dirigenza.

La mancata attuazione del potere di indirizzo politico-amministrativo nonché l'assenza di un coerente sistema nazionale di verifica dei risultati dell'attività amministrativa e di valutazione dei dirigenti implicano, per gli organi politici, la mancanza di quei parametri necessari per l'esercizio dei poteri di governo sull'alta burocrazia, in particolare per l'adozione delle scelte di affidamento, modificazione e revoca degli incarichi dirigenziali.

Si viene così a perpetuare il previgente regime di sostanziale "indistinzione fra politica e amministrazione", e la regola della "reciproca irresponsabilità fra vertici politici e dirigenti".

In particolare, la "controriforma" attuata dalla legge n. 145 del 2002 ha evidenziato lo spostamento dell'equilibrio fra politica e amministrazione a vantaggio della prima.

Tale situazione non può trovare giustificazione nel consolidamento del sistema elettorale maggioritario, e dunque nel rafforzamento della maggioranza di governo: proprio la presenza di sistemi maggioritari dovrebbe postulare, come corollario necessario, l'esigenza di bilanciamenti e correttivi, primi fra tutti adeguati strumenti di garanzia dell'imparzialità dell'amministrazione per scongiurare l'asservimento della stessa alla maggioranza "di turno".

Si è giunti ad una sorta di istituzionalizzazione dei rapporti fiduciari tra organi politici e dirigenza, basati sulla valutazione dell'affidabilità politica

del personale dirigenziale. Ciò ha condotto ad una condizione istituzionale di debolezza per l'alta funzione pubblica: la dirigenza sa che deve avere il gradimento della classe politica se vuole conservare il posto, e sa che ciò è completamente discrezionale.

L'unica soluzione possibile per sottrarre l'amministrazione al controllo del governo sarebbe quella di ricondurre nell'ambito legislativo la disciplina della sua organizzazione, così come previsto dagli articoli 95 e 97 della Costituzione.

Ciò significherebbe riportare in primo piano il principio di legalità: la legge deve intervenire, da un lato, per consentire agli organi politici di impartire, nell'ambito della stessa, le direttive dell'azione amministrativa, e, dall'altro, per assicurare ai dirigenti, le cui competenze e responsabilità sono dalla stessa legge garantite, il necessario margine di autonomia nei confronti del potere politico, condizione essenziale della loro imparzialità. È questa la direzione lungo la quale dovrebbe svilupparsi la legislazione sulla dirigenza pubblica, se si vuole effettivamente rendere operativo il principio di distinzione tra politica ed amministrazione nel nostro ordinamento.

2.2 Cosa si intende per *spoils system* all'italiana?

Come abbiamo visto, la L. n. 145/2002 ha largamente modificato le disposizioni del D. Lgs. n. 165/2001 dedicate alla dirigenza pubblica. Il Parlamento è intervenuto in modo diretto, per la prima volta dopo anni di legislazione delegata, a dettare nuove norme in tema di dirigenza statale, a

testimonianza del carattere “forte” che la maggioranza di governo ha voluto imprimere a questa operazione di novella.

Da quando vigevano sistemi elettorali proporzionali, vige un sistema di precarietà degli incarichi per i capi delle ambasciate, delle prefetture e delle grandi unità militari: possono essere in qualunque momento sollevati dall’incarico e messi a disposizione per decisione dell’autorità politica (Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro di settore). Si tratta, a ben vedere, della maggioranza assoluta della dirigenza “apicale” delle amministrazioni dello Stato. Così Franco Bassanini, precursore dello *spoils system* all’italiana, argomentava l’idoneità di due affermazioni spesso ricorrenti nel dibattito della dirigenza pubblica, e cioè:

-che l’amministrazione italiana sia stata caratterizzata fino al 1998 dall’immovibilità degli incarichi dell’alta dirigenza;

-che forme di *spoils system* siano state introdotte non solo con lo sviluppo dei sistemi maggioritari, intendendo genericamente per *spoils system* qualunque meccanismo volto ad assicurare una più decisa presa dei vertici politici sul conferimento degli incarichi dirigenziali di particolare responsabilità, ciò non vuol dire altro che, anche in un sistema elettorale come il nostro (di tipo proporzionale) lo *spoils system* estrinseca ugualmente i propri effetti⁸¹.

Gli interventi sulla dirigenza apicale sviluppatasi tra il 1998 e il 2002 (cfr. il D. Lgs. n. 80/1998 e la L. n. 145/2002) hanno escluso da tale sistema le categorie dirigenziali su menzionate per la loro appartenenza ad un regime di diritto pubblico. Il percorso della riforma si è limitato ad assimilare i

⁸¹ Bassanini F., *Il dibattito sullo spoil system*, in www.lavoce.info.

Segretari generali e i Capi dipartimento dei Ministeri, indi per cui i più alti dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Lo *spoils system* all'italiana ha investito la dirigenza professionale di ruolo assoggettandola alla perdita, al mutare dell'esecutivo, del temporaneo incarico dirigenziale apicale in corso, senza intaccare il sottostante rapporto di lavoro⁸².

Il legislatore del 2002 ha, peraltro, cancellato il meccanismo semi automatico di decadenza originariamente recato dal D. Lgs. n. 80/1998. Quest'ultimo prevedeva, per gli incarichi apicali in questione, che la revoca, la modifica e il rinnovo seguissero ad un'espressa scelta in tal senso dal nuovo esecutivo, da esplicitare entro novanta giorni dal voto di fiducia al Governo; decorso tale termine, gli incarichi per i quali non si fosse espressamente provveduto si intendevano confermati fino all'originaria scadenza. Attualmente, invece, i massimi vertici burocratici delle strutture centrali dello Stato sono tutti automaticamente azzerati, *ope legis*, decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia ottenuto dal Governo subentrante (cfr. il comma 8, dell'art. 19 D. Lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. i della L. n. 145/2002). Il nuovo esecutivo può nominare agli incarichi più alti (lasciati liberi dai precedenti titolari) dirigenti pubblici appartenenti ai ruoli ministeriali ovvero, nella misura del dieci per cento, soggetti esterni con contratto a tempo determinato⁸³.

⁸² Gardini G., *Spoil system all'italiana: mito o realtà?*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, 6, 958.

⁸³ Silvestro C., *I riflessi sullo spoil system sulle carriere in regime di diritto pubblico: il caso della carriera prefettizia*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2004, 2, 533.

Accanto al regime di decadenza dagli incarichi come sopra trattato, l'esperienza italiana ha registrato due vicende definibili di "*spoils system una tantum*", che ha provocato decadenze degli incarichi dirigenziali estese ben oltre la cerchia degli incarichi apicali e in momenti temporali non coincidenti affatto con quello dell'insediamento di un nuovo esecutivo.

Nel breve giro di tre anni, due diverse maggioranze (prima quella di centro-sinistra, poi quella di centro-destra) si sono dotate di nuove normative per regolare la dirigenza, che hanno previsto particolari disposizioni, "*ad hoc e una tantum*", che ha inciso su tutti gli incarichi dirigenziali in corso, coinvolgendo il livello dirigenziale generale e quello base (quindi non la stretta fascia della dirigenza apicale, snodo tra politica e amministrazione, bensì quella preposta alla generalità degli uffici dirigenziali subordinati).

Viene in rilievo, per primo, l'art. 8, del D.P.R. n. 150/1999 (norma transitoria dettata per il primo inquadramento dei dirigenti statali nel nuovo ruolo unico della dirigenza, prevista dal D. Lgs. n. 80/1998 e poi abrogato dalla L. n. 145/2002), che ha previsto la cessazione automatica di tutti gli incarichi dirigenziali in essere, sia di livello generale che di base, mantenendo in capo ai dirigenti una mera aspettativa di proposta di incarico.

A distanza di circa tre anni dal D.P.R. n. 150/1999, l'art. 3, comma 7, della L. n. 145/2002 ha anche esso individuato una particolare normativa transitoria legata al riordino della dirigenza statale, che ha inciso sugli incarichi dirigenziali in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Sono stati, infatti, coinvolti in un turbinoso valzer di decadenze automatiche o di rotazione di tutti gli incarichi dirigenziali concernenti le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, secondo due distinti meccanismi. Per gli incarichi di livello generale si è previsto la decadenza *ope legis* decorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge (termine legale finale di durata degli incarichi), periodo nel quale restava consentita esclusivamente l'attività di ordinaria amministrazione. L'altro meccanismo, riservato agli incarichi "semplici" (cioè di livello non generale) ha fatto leva sulla possibilità per l'amministrazione di disporre rotazioni negli incarichi entro novanta giorni, tuttavia, escludendo la cessazione automatica degli incarichi stessi. Coinvolti, inoltre, anche gli incarichi di Direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato, sancendone la decadenza *ope legis*⁸⁴.

È facile cogliere il pericolo che potrebbe derivare dal ripetersi ciclico di fenomeni del genere, con effetti assimilabili, a quelle di un gradimento politico esteso a tutta la dirigenza statale (che l'utilizzo dello schermo rappresentato dalle esigenze derivanti dall'applicazione di nuove norme potrebbe mascherare). Il recesso *ante tempus* di incarichi dirigenziali non apicali, dovuta a decisione unilaterale (*una tantum*) del legislatore, potrebbe significare mano libera ad ogni nuova maggioranza nel rimuovere tutti i funzionari che non offrono sufficienti garanzie di fedeltà politica nella realizzazione del programma di governo.

⁸⁴ Silvestro C., *Spoil system statunitense e spoil system all'italiana a confronto*, Foro Amministrativo, 2003, 2, 966.

Inoltre, nel risolvere con atto legislativo gli incarichi dirigenziali in corso e non ancora scaduti, il Parlamento va ad utilizzare impropriamente lo strumento legislativo per produrre effetti tipici di un provvedimento di revoca, ingenerando più di un dubbio sull'eccesso di potere legislativo che verrebbe a realizzarsi: risultano, infatti, aggirate le garanzie fondamentali del giusto procedimento e del controllo giurisdizionale, con effetti poco armonizzabili con i principi stabiliti dall'art. 97 Cost. (imparzialità e buon andamento) e di ragionevolezza⁸⁵.

D'altro canto lo *spoils system una tantum* non appare neppure una garanzia idonea contro la pratica delle cosiddette “nomine della mezzanotte”. Il termine rinvia ad un famoso episodio della storia amministrativa statunitense che vide protagonista il presidente John Adams (il predecessore di Jefferson), il quale la sera precedente all'abbandono della carica indicò quale presidente della Corte Suprema l'amico e collega di partito John Marshall. Il problema riguarda, quindi, eventuali conferimenti di incarichi dirigenziali (non apicali) effettuati da parte di un esecutivo in scadenza e dotati di un termine di durata ultrattivo (destinati, perciò, ad avere effetti nei confronti del governo subentrante, magari di segno politico opposto). In tal caso appare abnorme la realizzazione di interventi di *spoils system una tantum*, con disposizioni legislative *ad hoc* adottate dalla maggioranza subentrante, che revochino in forma generalizzata gli

⁸⁵ Da segnalare che sull'ambito di applicazione e le modalità attuative dello *spoil system una tantum* previsto dalla L. n. 145/2002, il Consiglio di Stato si è espresso con il parere n. 2552/2002, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003, 6, 1266. In quella occasione, i magistrati di Palazzo Spada hanno stigmatizzato che l'estensione, alle categorie in regime di diritto pubblico, di forme di cessazione degli incarichi come quelle previste dall'art. 7 comma 3, L. n. 145/2002 risulta priva di supporti sistematici oltre che letterari.

incarichi dirigenziali in corso allo scopo di far cadere anche le “nomine della mezzanotte”. Meglio opererebbe, invece, un meccanismo centrato sulla sottoposizione a conferma (o, eventualmente, a revoca) delle sole nomine effettuate dal governo uscente negli ultimi mesi di mandato. Il riferimento è all’analogia soluzione già offerta dall’art. 6, della L. n. 145/2002, che consacra la facoltà per il governo neoincaricato di confermare, revocare, modificare o rinnovare, entro i sei mesi dalla fiducia, le nomine degli organi di vertice e dei consigli di amministrazione o degli organi equiparati di enti pubblici, che siano state conferite dal governo o dai ministri precedenti nei sei mesi antecedenti alla scadenza naturale della legislatura (ovvero nel mese antecedente lo scioglimento anticipato di entrambe le Camere). Tale norma ha, altresì, fatto proprio un meccanismo semi-automatico di incidenza sulle nomine, giacché decorsi i sei mesi dal voto di fiducia al nuovo governo, gli incarichi in questione, per i quali non si sia provveduto, si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza.

2.3 La dirigenza non privatizzata

Viene da chiedersi quale sia il limite entro cui lo *spoils system* (cosiddetto all’italiana) estrinseca il suo raggio d’azione, ovvero l’applicabilità o meno della stessa alla dirigenza pubblica non privatizzata.

Trattasi di una tematica, a quanto consta, mai affrontata a livello giurisprudenziale e dottrinale, nonostante la fecondissima produzione in tema di dirigenza pubblica e sulla L. n. 145/2002.

Come è noto, l'art. 3 del D. Lgs. n. 165/2001 individua alcune categorie di pubblici dipendenti (circa il quindi per cento del numero complessivo) ancora sottoposte ad un regime di diritto pubblico, in quanto tali non destinatarie della normativa sulla cosiddetta privatizzazione-contrattualizzazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione e alle relative fonti di matrice privatistica. Si tratta dei magistrati (ordinari, amministrativi, contabili, militari), degli avvocati e procuratori dello Stato, del personale militare e delle forze di polizia, del personale delle carriere diplomatiche e prefettizie, dei dipendenti delle autorità indipendenti in senso lato (la Banca d'Italia, Consob, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).

La *ratio* di tale mancata privatizzazione non è unitaria per tutte le suddette categorie: in alcuni casi va ricercata in ragione di rilevanza costituzionale e di garanzia dell'indipendenza degli appartenenti (magistrati), in altri va rinvenuto nell'ontologica valenza pubblicistica e autoritativa dell'attività espletata (militari e polizia), in altri ancora va individuata nella stretta contiguità con compiti di governo (carriera prefettizia, diplomatica ed Avvocatura dello Stato), in altri casi, infine, va reperita in mere garanzie di piena autonomia di alcune peculiari amministrazioni (le cosiddette Autorità indipendenti)⁸⁶.

La sottrazione all'applicabilità generalizzata dei principi introdotti dal D. Lgs. n. 165/2001 a tali categorie, stabilita dall'art. 3, viene specificatamente ribadita, con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali,

⁸⁶ Valensise B., *Osservatorio sull'impiego pubblico non privatizzato*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2005, 6, 1024.

dall'art. 19, comma 12 del D. Lgs. n. 165/2001, che fa salva la previgente disciplina dagli ordinamenti di settore, costituita dall'art. 15 del D.P.R. n. 748/1972, ancora vivo e vitale, quale norma generale derogabile solo da specifiche norme di settore, per le categorie non privatizzate, in virtù del chiaro disposto dell'art. 72, comma 1, lett. b), D. Lgs. n. 165/2001, che abroga la predetta norma per i soli dirigenti "depubblicizzati".

A tali categorie non privatizzate il regime della responsabilità dirigenziale (e del relativo procedimento accertativo) prevista dall'art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001 (novellato dalla L. n. 145/2002) è inapplicabile: difatti il comma 3 fa salvo le specifiche norme di settore per le accennate carriere⁸⁷.

All'indomani dell'entrata in vigore della L. n. 145/2002 e del sistema definito *spoils system* introdotto dall'art. 3, comma 7, ci si era posti il problema dell'applicabilità dello stesso ai dirigenti apicali non privatizzati, che, in base ad ordinamenti di settore, sono preposti ad uffici di vertice delle relative amministrazioni.

Se per il conferimento degli incarichi dirigenziali e per la cosiddetta responsabilità dirigenziale il legislatore aveva chiaramente e testualmente escluso l'applicabilità dei precetti del D. Lgs. n. 165/2001 ai dirigenti non privatizzati, per altri istituti sono sorti dubbi applicativi, stante la mancanza di norme espresse sul punto.

A tal proposito, all'indomani dell'entrata in vigore della L. n. 145/2002 e del sistema definito di *spoils system* introdotto dall'art. 3 comma 7, ci si era posti il problema dell'applicabilità dello stesso ai dirigenti apicali non

⁸⁷ Tenore V., *Lo "spoils system" introdotto dalla L. n. 145/2002 non si applica alla dirigenza pubblica non privatizzata*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003, 6, 1274.

privatizzati, che, in base ad ordinamenti di settore, sono preposti ad uffici di vertice delle relative amministrazioni.

Stante la dubbiezza della questione, la soluzione del complesso quesito è stata devoluta al Consiglio di Stato, che, con inattaccabili argomenti, perviene ad una soluzione ostativa all'applicabilità dell'automatica cessazione degli incarichi apicali dirigenziali, sia con riferimento alla previsione "a regime" prevista dal novellato art. 19, comma 8, D. Lgs. n. 165/2001, sia, soprattutto, in relazione al regime "transitorio" previsto dall'art. 3, comma 7, L. n. 145/2002 (cessazione degli incarichi dirigenziali al sessantesimo giorno dalla entrata in vigore della L. n. 145/2002, con esercizio, in tale arco temporale, di sole attività di ordinaria amministrazione).

In sintesi, il parere del Consiglio di Stato in esame ribadisce che la disciplina generale dei dirigenti non privatizzati va ricercata nell'ancora vigente (solo per tali categorie) D.P.R. n. 748/1972, integrabili dalle sole leggi speciali concernenti i singoli regolamenti di settore.

2.4 Le modalità e le tecniche di investitura fiduciaria

Da quanto sopra esposto restano pochi dubbi sul fatto che il potere politico abbia voluto riservarsi un ampio potere decisionale, libero da vincoli, nella scelta dei dirigenti attraverso vere e proprie "tecniche di investitura fiduciaria".

Le modifiche legislative apportate alla disciplina degli incarichi (come l'abolizione del criterio di rotazione, il più ampio ricorso al personale

interno, la modifica della durata degli incarichi, le innovazioni nel regime della responsabilità dirigenziale), sembrano sostenere gli argomenti di coloro che attribuiscono alla L. n. 145/2002 un intento controriformatore, voluto a ricondurre le vicende del rapporto di lavoro dei dirigenti sotto il controllo degli organi politici.

L'intento politico trova poi ulteriore conferma nella disposizione che ha reso le norme in tema di conferimento degli incarichi (art. 3, comma 1, lett. n, L. n. 145/2002, che ha aggiunto il comma 12-bis all'art. 19, del D. Lgs. n. 165/2001) "non derogabili dai contratti collettivi".

L'incidenza delle disposizioni citate sul previgente assetto, cioè del regime previsto dal D. Lgs. n. 29/1993, induce a stigmatizzare il D. Lgs. n. 165/2001 come "ripubblicizzazione" della disciplina del rapporto dirigenziale. L'aver sottratto la materia del conferimento dell'incarico alla sede contrattuale vale come riconferma di quel giudizio, che si sia voluto, ripubblicizzando la dirigenza pubblica, una vera e propria controriforma, rispetto alle innovazioni indotte dal legislatore del '93. Trattasi di un'operazione molto delicata, in quanto la disciplina della dirigenza e la relativa responsabilità erano stati i punti cardine della riforma, nel solco della fondamentale distinzione tra responsabilità di indirizzo politico e responsabilità di direzione amministrativa, espressamente finalizzata al recupero dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Una dirigenza ripubblicizzata che debba gestire dipendenti "privatizzati" può creare seri problemi alla macchina amministrativa. È sufficiente

ricordare che l'equivalenza delle mansioni, ai sensi dell'art. 2103 c.c., è materia affidata alla contrattazione collettiva⁸⁸.

I numeri indicati dal Dipartimento della Funzione Pubblica dicono che è stato operato un imponente ricambio dei dirigenti, anche se di entità differente tra i diversi ministeri. Gli effetti non sono stati indolori. Molti dirigenti non hanno potuto portare a termine l'incarico che prevedeva il raggiungimento degli obiettivi entro un certo numero di anni e la gran parte ha dovuto accettare contratti per un periodo assai breve come un anno o sei mesi. I giovani dirigenti si sono visti chiudere la possibilità di passare alla fascia superiore perché il mutamento di incarico ha fatto sfumare l'acquisizione della permanenza dell'incarico, altri ancora si sono visti attribuire fittizi incarichi di studio, altri, infine, sono rimasti senza incarico.

In sostanza, da questi sommari effetti, emerge una dirigenza pubblica fortemente condizionata dal potere politico nei contenuti della propria prestazione, costantemente oppressa dal timore di perdere l'ufficio dirigenziale.

⁸⁸ Il comma 4 dell'art. 13 del Contratto collettivo dell'Area dei Ministeri 1998 – 2001 prevede, in caso di mancata conferma, l'attribuzione per il dirigente, che non sia incorso nella valutazione negativa dell'attività svolta, di un incarico almeno equivalente a quello non confermato. Tale disposizione sembra ormai decisamente cancellata dalla L. n. 145/2002. Per gli altri dipendenti pubblici l'art. 2103 c.c. trova parziale attuazione, anche se in misura diversa rispetto alla disciplina vigente per il lavoro privato. La legittimità dell'esercizio da parte del datore di lavoro dello *ius variandi* deve rispettare i criteri di equivalenza tra le mansioni fissati “*nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, ovvero a quelli corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive*” (art. 52. D. Lgs. n. 165/2001).

Lo strumento dell'investitura fiduciaria dell'incarico dirigenziale, da parte del mondo politico, deve essere letto in connessione alle indicazioni riferite ai criteri di valutazione dell'operato dirigenziale.

L'indicazione, ai fini del conferimento dell'incarico, anche del criterio relativo ai "risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministero", denuncia il richiamo all'esperimento di procedure di valutazione e anche la necessità conseguente di comparare i risultati raggiunti. Quale che sia il valore assegnato al criterio della valutazione dei risultati, certo è che esso ridimensiona il profilo soggettivo "delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente" che, nel nuovo impianto, costituito dalla L. n. 145 del 2002, è stato fortemente ridimensionato. Sul sistema di valutazione la contrattazione collettiva ha una sua autonoma indipendenza di cruciale importanza per un duplice profilo:

- 1) può contribuire alla individuazione di criteri e delle procedure per la selezione ai fini del conferimento dell'incarico;
- 2) può determinare la retribuzione accessoria connessa ai risultati.

La valutazione dei risultati, quindi, assurge per questa via a criterio incidente non solo sulla tematica della responsabilità dirigenziale e delle relative sanzioni, ma anche su quella della selezione per l'accesso agli uffici dirigenziali, costituendo un limite alla discrezionalità degli organi politici.

E, tuttavia, il sistema di valutazione dei risultati è stato riconfermato dall'art. 3, comma 2, della L. n. 145/2002, che ha parzialmente modificato

in comma 1 dell'art. 21, D. Lgs. n. 165/2001, disponendo, in caso di “mancato raggiungimento degli obiettivi”, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico e, nei casi più gravi, la revoca dell'incarico o il recesso dal rapporto di lavoro.

La valutazione del mancato raggiungimento degli obiettivi o dell'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente resta affidata ai sistemi e alle garanzie di cui all'art 5 del D. Lgs. n. 286/1999 che dispone: *“per i dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni [...] la valutazione è effettuata dal Ministro, sulla base degli elementi forniti dall'organo di valutazione e controllo strategico”* e, le misure sanzionatorie si applicano allorché i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi *“emergano dalle ordinarie e annuali procedure di valutazioni”*.

È stato rafforzato l'ancoraggio del trattamento accessorio di risultato da corrispondere ai dirigenti, la cui graduazione deve essere fissata, con decreto ministeriale, alle funzioni e responsabilità attribuite⁸⁹. Quand'anche il sistema di valutazione dei risultati dovesse funzionare perfettamente, il suo collegamento “agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro”, che sono per volontà politica o per la loro natura generici e mutevoli, difficilmente potrà

⁸⁹ Per i dirigenti generali, il trattamento di risultato trova la base nelle determinazioni accettate in sede di contratto individuale di incarico in relazione alle responsabilità e ai compiti ivi individuati; per la dirigenza di seconda fascia occorre anche fare riferimento alle specifiche clausole sulla retribuzione contenute nei contratti collettivi di categoria.

produrre esiti selettivi ed oggettivi del merito, ai fini dell'accertamento della responsabilità o conferimento dell'incarico.

Lentezze, in gran parte giustificate, hanno comportato la mancata definizione e applicazione da parte dei ministeri del sistema di controllo (criteri, procedure, garanzie, ecc.) per la verifica e valutazione dei risultati dei dirigenti e, quindi, si sono trasformate in aperte violazioni di clausole dei contratti collettivi e, di conseguenza, dei diritti individuali dei singoli dirigenti, i quali, in assenza di quelle regole, è stato impedito di resistere efficacemente agli atti unilaterali e "arbitrari" del conferimento e della revoca anticipata degli incarichi.

Le regole e le procedure dei sistemi di controllo sono sottoposte al vaglio delle organizzazioni sindacali: la contrattazione collettiva può colmare l'evidenziate carenze sollecitando le amministrazioni sui tempi, i contenuti e le procedure dei sistemi di controllo e valutazione. La contrattazione, per questa via, può indurre un comportamento virtuoso degli organi politici in tema di conferimento e revoca dell'incarico, recuperando i dirigenti pubblici a parametri di dignità personale e professionale. Sembra che di tale necessità di sostenere la professionalità attraverso la contrattazione collettiva ne siano consapevoli le organizzazioni sindacali.

Molte potrebbero essere le materie di intervento delle organizzazioni sindacali: dalle regole e procedure per la definizione di criteri per l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi dirigenziali, ecc.

Tutto ciò potrebbe incidere fortemente sulla valutazione del risultato della gestione dirigenziale⁹⁰.

Un'operazione di riscatto della contrattazione collettiva, che però è tenuta lontana dalla L. n. 145/1990, a gestire poche e circoscritte materie: cioè, il trattamento economico e la mobilità dei dirigenti nell'ambito delle amministrazioni dello Stato.

In sostanza, accanto a tecniche di "investitura fiduciaria politica" potrebbero sorgere tecniche di "riconoscimento della professionalità", strumentali al conferimento dell'incarico e alla valutazione dei risultati della gestione dirigenziale a salvaguardia non solo della dignità e della professionalità dei dirigenti, ma anche dell'interesse pubblico al buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione.

2.5 Lo *spoils system* al vaglio della giurisprudenza

La Corte Costituzionale, dopo essere intervenuta sulla devoluzione al giudice ordinario delle controversie concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali⁹¹, e successivamente esser stata investita dalla questione di legittimità relativa all'estensione del regime di diritto privato del rapporto di lavoro dei dirigenti "generali"⁹², ha dovuto occuparsi della disciplina sanzionatoria della responsabilità dirigenziale.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 193 del 16 maggio 2002, è chiamata ad esprimersi sulla disposizione di cui all'art. 20, comma 9, del

⁹⁰ La Macchia C., *La dirigenza pubblica e tecniche d'investitura fiduciaria*, Rivista Giuridica Del Lavoro, 2003, 4, 727.

⁹¹ Cort. Cost. ordinanza, n. 275/2001, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, 2, 295.

⁹² Cort. Cost. ordinanza, n. 11/2002, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, 2, 295.

D. Lgs. n. 29/1993, censurandola per eccesso di delega, in quanto prevedeva, per l'inosservanza delle direttive e per i risultati negativi della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, il collocamento a disposizione del dirigente, e, in caso di responsabilità particolarmente grave e reiterata, il collocamento a riposo per ragioni di servizio, mentre la legge delega (art. 2, comma della L. n. 421/1992) avrebbe consentito, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi della gestione, solo *“la rimozione delle funzioni e il collocamento a disposizione”*.

In altri termini, si contestava la legittimità della norma nella parte in cui disponeva che si potesse procedere in via immediata alla risoluzione del rapporto di lavoro, senza aver prima disposto una sanzione non definitiva, che offrisse al dirigente un'altra *chance* di reinserimento, magari in un diverso ufficio o in una diversa funzione.

Il collocamento a riposo per motivi di servizio costituiva la misura sanzionatoria intermedia che l'amministrazione poteva adottare nei confronti dei dirigenti generali, il cui rapporto di lavoro, si ricorderà, era rimasto assoggettato al diritto pubblico, mentre, in casi equivalenti, per i dirigenti, si prevedeva l'applicazione delle norme civilistiche e, quindi, il licenziamento per giusta causa.

La Corte ha considerato fondata la questione e ha concluso per l'illegittimità costituzionale della norma, in quanto ha ritenuto che il governo, nel *“prevedere la facoltà dell'immediato collocamento a riposo senza il previo passaggio attraverso il periodo di messa a disposizione, abbia violato i limiti posti dalla legge delega, non rispettandone le finalità e contraddicendone i principi e i criteri direttivi”*.

Proprio dall'individuazione della *ratio* dell'intervento da realizzare attraverso la legge delega, che prende avvio il ragionamento della Corte. Il giudice costituzionale rileva che, nel contesto di una più generale finalità da perseguire, quella di rafforzamento dei poteri dirigenziali, di verifica dei risultati di gestione e di definizione di più precise responsabilità, vi si indicano, quali obiettivi specifici, il conseguimento della massima flessibilità nel reclutamento, nella mobilità e nei procedimenti di rimozione dalle funzioni. Nessun riferimento espresso è da ravvisare, invece, a misure di rimozione dall'impiego o di collocamento a riposo per ragioni di servizio, a fronte dell'incapacità a raggiungere gli obiettivi programmati.

In sostanza, la Corte rilegge il disegno di riforma della dirigenza pubblica nel più ampio contesto del processo di razionalizzazione del settore pubblico, diretto a migliorarne efficienza e produttività, nel senso che il binomio maggiore autonomia-maggiore responsabilità non debba comunque pregiudicare la stabilità dell'impiego o, per lo meno, debba rispettare determinate condizioni.

La Corte, asserisce che stante il carattere dettagliato dei principi e criteri direttivi indicati dalla legge delega, in ordine alle conseguenze derivanti dalla responsabilità dirigenziale, la discrezionalità, che il legislatore delegato poteva esercitare, sarebbe dovuta rimanere circoscritta ai limiti definiti dalla stessa delega e non avrebbe dovuto, pertanto, spingersi fino alla previsione di ulteriori misure sanzionatorie della responsabilità dirigenziale.

Dopo aver posto sul banco degli imputati l'art. 20 del D. Lgs. n. 29/1993, dinanzi alla Corte si presenta un nuovo imputato, l'art 3, comma 7, della L. n. 145/2002⁹³. Osservato che lo stesso si inserisce in un contesto globalmente teso alla precarizzazione dei dirigenti, cui, di fatto, la novella del 2002 praticamente si ispira, a questo punto la nostra "analisi" si sposta verso la verifica della compatibilità della normativa oggetto di commento con la cornice costituzionale sui principi fondamentali afferenti all'organizzazione della Pubblica Amministrazione, allo scopo di dimostrare che il meccanismo dello *spoils system*, inserito nella logica dell'intervento globalmente prodotto dalla L. n. 145/2002, presenta almeno tre profili di illegittimità costituzionale.

L'articolo "imputato" ha posto già in precedenza dubbi di legittimità in relazione agli art. 97 e 98 Cost., tanto che il Tribunale di Roma si è confrontato con questa disposizione in una serie di ordinanze dai contenuti non sempre omogenei⁹⁴.

In una prima occasione il Tribunale di Roma, pronunciandosi in sede cautelare, ha ritenuto ammissibile l'istanza di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, ma ha considerato, nel merito, manifestamente infondata la questione di costituzionalità⁹⁵.

⁹³ La *ratio* dell'art. 3, settimo comma, è quella di garantire una stretta sintonia tra Governo e le massime articolazioni dell'amministrazione statale, tanto da far sì che tutti i dirigenti generali, costituiscano lo *staff* di immediato riferimento del Ministro e quindi siano di sua stretta fiducia.

⁹⁴ Per una panoramica completa, non limitata solamente alla questione di costituzionalità dell' art. 3, settimo comma, della L. n. 145/2002, cfr. A. Blasco, *Spoil system: lo stato della giurisprudenza*, Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 2003, 6, 1134.

⁹⁵ Tribunale di Roma, ordinanza 3 febbraio 2003, Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 1, 2003, 60.

Secondo il Tribunale, infatti, la nuova normativa *“ha effettuato radicali innovazioni”* rispetto al precedente a tale circostanza *“rende razionale la disposizione ritenuta illegittima (...) perché finalizzata a consentire l’applicazione di fatto immediata di tutto il nuovo sistema”*. La scelta di azzerare gli incarichi dirigenziali in corso di svolgimento, dunque, rientra nell’ambito delle scelte politiche demandate al legislatore e non viola né i principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 Cost., né l’assunto dell’art. 98 Cost., in base al quale *“i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”*.

Il Tribunale, però, giustifica tali ultime affermazioni sulla base del fatto che, nel caso di specie, a fronte della cessazione automatica dell’incarico, *“si è provveduto ad una tempestiva nomina del nuovo dirigente”*.

Successivamente la medesima questione di legittimità costituzionale viene riproposta, ancora in sede cautelare⁹⁶. Contraddicendo la sua precedente giurisprudenza, il Tribunale di Roma la ritiene inammissibile, affermando che le esigenze di celerità e sommarietà proprie del giudizio cautelare si pongono in insanabile contrasto con i tempi necessariamente lunghi imposti dall’eventuale sospensione del giudizio e dalla rimessione degli atti alla Corte Costituzionale.

È interessante notare, tuttavia, che le censure mosse alla disposizione che determina l’automatica cessazione degli incarichi dirigenziali di livello generale a seguito dell’entrata in vigore della L. n. 145/2002 non si

⁹⁶ Tribunale di Roma, ordinanza 4 marzo 2003, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003, 3-4, 330.

limitano alla presunta violazione degli artt. 97 e 98 Cost., ma prospettando due ulteriori profili di intolleranza.

In primo luogo, si lamenta la manifesta irragionevolezza di una legge applicabile retroattivamente anche agli incarichi dirigenziali in corso di svolgimento; in secondo luogo si ipotizza una violazione del principio di uguaglianza, posto che solo il Governo in carica e non anche quelli futuri avrebbero potuti avvantaggiarsi dell'automatica cessazione degli incarichi dirigenziali di livello generale.

La questione di legittimità costituzionale viene ritenuta non manifestamente infondata sulla base di diverse argomentazioni, che possono essere sintetizzate, in linea di massima, nella violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e nell'irragionevolezza della disposizione.

La disposizione, tra l'altro, opererebbe un'illegittima compressione dell'autonomia privata e della libertà negoziale, nella misura in cui interviene a porre nel nulla contratti relativi ad incarichi dirigenziali in corso di svolgimento.

Pur prospettando una violazione delle medesime norme costituzionali, tuttavia, su determinati punti le ordinanze in commento presentano motivazioni differenti, con diversi gradi di approfondimento.

L'argomentazione relativa alla compressione dell'autonomia privata e della libertà negoziale è maggiormente approfondita nella prima ordinanza (1° aprile 2004) ed è strettamente collegata alla violazione del principio di

uguaglianza⁹⁷. Essa muove dalla retroattività della disposizione, che interviene su un assetto di interessi liberamente pattuito dalle parti del contratto e determina l'azzeramento degli incarichi in corso di svolgimento per effetto del solo dato temporale della scadenza di un termine.

Il giudice, inoltre, ha ritenuto di individuare una deroga al principio civilistico in base al quale il contratto ha forza di legge tra le parti, ipotizzando una discriminazione tra coloro che stipulano contratti relativi ad incarichi dirigenziali di livello generale, per la quale non troverebbe applicazione l'art. 1372 Cod. Civ., e le parti degli altri contratti, pienamente soggetti a questa disposizione.

Anche l'ordinanza dell'11 maggio accenna ad una presunta "*deroga ingiustificata al principio della stabilità dei contratti*", sebbene non si soffermi sul punto⁹⁸.

Per contro, essa introduce un ulteriore profilo di doglianza, ipotizzando la lesione del "diritto alla personalità professionale".

In particolare, l'eventuale danno alla professionalità potrebbe derivare dall'attribuzione di un incarico di studio al dirigente non confermato.

Le argomentazioni in merito ai principi di imparzialità e buon andamento, invece, appaiono condivise da entrambe le ordinanze.

Come tra l'altro sottolineato nella stessa ordinanza del 1° aprile, il principio di irretroattività della legge assume rango costituzionale solo con riferimento alle norme penali incriminatrici. Ciò non significa, tuttavia, che una normativa sopravvenuta possa senz'altro sovrapporsi all'assetto di

⁹⁷ Tribunale di Roma, ordinanza 1° aprile 2004, in Argomenti di Diritto del Lavoro, 2004, 2, 690.

⁹⁸ Tribunale di Roma, ordinanza 11 maggio 2004, in Argomenti di Diritto del Lavoro, 2004, 2, 684.

interessi liberamente determinato delle parti nel contratto. Il principio generale di irretroattività della legge, infatti, pur non assumendo rango costituzionale, costituisce un *“fondamentale valore di civiltà giuridica”* nonché un *“principio generale dell’ordinamento, cui il legislatore ordinario deve, di regola, attenersi”*.

L’ordinanza, in effetti, sostiene che l’automatica cessazione degli incarichi dirigenziali in corso di svolgimento, ex art. 3, integra una lesione della libertà negoziale e dell’autonomia privata, costituzionalmente protette dall’art. 41 Cost. e, in quanto strumentali alla realizzazione della personalità dell’individuo, anche dall’art. 2 Cost.

La sovrapposizione di una norma all’autonomia privata richiede, dunque, una giustificazione in termini di ragionevolezza che, a detta dell’ordinanza in esame, non sembra poter essere rinvenuta nella finalità della disposizione censurata, identificata nella valorizzazione delle responsabilità politiche degli organi di vertice dell’amministrazione nella scelta dei dirigenti ritenuti più idonei ad attuare gli obiettivi programmati.

Dopo aver affermato che il principio in base al quale il contratto ha forza di legge tra le parti non assume rango costituzionale, l’ordinanza del 1° aprile prospetta, comunque, una disparità di trattamento tra coloro che stipulano un contratto relativo all’assegnazione di un incarico dirigenziale e le parti degli altri contratti sogetti all’art. 1372 Cod. Civ.⁹⁹.

La successiva ordinanza dell’11 maggio, sul punto si limita ad ipotizzare *“una deroga ingiustificata al principio di stabilità dei contratti”*.

⁹⁹ L’articolo in questione così recita: *“Il contratto ha forza di legge tra le parti . Non può essere sciolto che per mutuo consenso tra le parti o per cause ammesse dalla legge”*.

In questi termini, la questione di costituzionalità non appare del tutto convincente.

L'ordinanza dell'11 aprile sembra affermare che l'art. 1372 Cod. Civ. non trovi applicazione rispetto ai contratti relativi agli incarichi dirigenziali di livello generale, sebbene non espliciti le ragioni di tali inapplicabilità. Essa pare, tuttavia, identificare il motivo giuridico che impedirebbe al contratto di avere "forza di legge tra le parti" proprio nell'eventualità della cessazione dell'incarico ex art. 3, settimo comma, della L. n. 145/2002.

In tale caso, però, l'ordinanza non considera che la cessazione dell'incarico non sia determinata da un atto unilaterale dell'amministrazione come parte contrattuale, ma si produce automaticamente per effetto di una norma di legge. L'applicabilità dell'art. 1372 Cod. Civ. ai contratti relativi al conferimento di incarichi dirigenziali resta, pertanto, impregiudicata¹⁰⁰.

Piuttosto, in relazione all'art. 3, sono altri i profili di illegittimità costituzionale che possono venire in rilievo, e sono quelli presi in considerazione dall'ordinanza dell'11 maggio, che evidenzia due possibili discriminazioni: tra i Governi e una tra i dirigenti (apicali e generali).

In primo luogo, una violazione del principio di uguaglianza viene prospettato in relazione alle diverse prerogative riconosciute al Governo in carica, rispetto a quelle che attribuisce ai Governi futuri la disciplina "a regime".

¹⁰⁰ Mezzacapo D., *Lo spoil system "una tantum" al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2004, 2, 617.

Mentre, infatti, questi ultimi, una volta eletti, potranno procedere alla revisione dei soli incarichi dirigenziali di livello apicale, il Governo in carica ha avuto la possibilità di intervenire anche sulle posizioni dirigenziali di livello generale.

I dirigenti generali, inoltre, ai sensi dell'art. 19, ottavo comma, del D. Lgs. n. 165/2001, sono esclusi dallo *spoils system* "a regime", mentre sono contemplati da quello *una tantum*. Ma, delle due, l'una: o i dirigenti generali sono anch'essi partecipi dell'indirizzo politico al pari dei Capi dipartimento e dei Segretari generali di ministeri, allora lo *spoils system* deve essere previsto anche a regime; o, in caso contrario, non dovrebbe essere previsto nemmeno "*una tantum*". In ogni caso esisterebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i dirigenti apicali e dirigenti generali.

In piena dissonanza con quanto detto sopra, con la sentenza n. 233/2006, riferita ad alcune discipline regionali in materia di nomine e incarichi dirigenziali, la Corte Costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale dello *spoils system*. Se riferito alle posizioni dirigenziali apicali, che secondo la Corte sono tutte quelle che si acquisiscono per nomina diretta dell'autorità politica, esso è necessario per realizzare quella coesione fra politica e amministrazione richiesta dal principio costituzionale di buon andamento¹⁰¹. Questo orientamento, ove applicato coerentemente alla disciplina della dirigenza statale, avrebbe due effetti:

¹⁰¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 233/2006, in GDA, 2006, 8, 911.

- a) giustificare non solo lo *spoils system* attualmente previsto (per Capi dipartimento e Segretari generali) ma anche una sua eventuale ulteriore espansione (per titolari di uffici dirigenziali generali);
- b) decreta la morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione.

Come si può facilmente dedurre, la Corte opta nettamente a favore del principio di “coesione” (ma si potrebbe anche dire di fiducia) fra politica e alta burocrazia, ciò comporta delle implicazioni:

- 1) i partiti politici che vincono le elezioni ottengono i posti del Parlamento e del Governo, degli organi elettivi delle Regioni ed Autonomie Locali, nonché degli uffici amministrativi di vertice;
- 2) i membri del Governo indicano gli obiettivi delle politiche pubbliche e ne affidano la concreta realizzazione a persone di propria fiducia;
- 3) i membri del Governo possono rimuovere i dirigenti a prescindere dai risultati da questi raggiunti e, non hanno bisogno di meccanismi obiettivi e trasparenti per misurare i risultati¹⁰².

Per valutare l’impatto di questa pronuncia, bisogna individuare quali criteri la Corte abbia utilizzato per distinguere gli incarichi “apicali” (per i quali lo *spoils system* realizza il buon andamento) dagli altri incarichi dirigenziali (per i quali invece lo *spoils system* si risolve in lesione dei principi di imparzialità e buon andamento). In altri termini: come possono

¹⁰² Battini S., *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in GDA, 2006, 8, 915.

identificarsi le “posizioni apicali” per le quali la Corte ammette (e quasi incoraggia) lo *spoils system*?

La stessa asserisce che, sono apicali gli incarichi dirigenziali conferiti dall’organo politico, non sono apicali, invece, gli incarichi non conferiti direttamente dall’organo politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connotano gli incarichi apicali. Se questo fosse il criterio effettivamente adoperato dalla Corte, il principio che potrebbe trarsi dalla sua pronuncia sarebbe il seguente: “lo *spoils system* è ammesso (in quanto strumento che garantisce quella coesione fra politica e amministrazione che è necessaria a realizzare il buon andamento) in ordine agli incarichi dirigenziali conferiti direttamente dall’autorità politica”.

Ora è evidente che, se la Corte applicasse questo canone interpretativo alla questione della legittimità costituzionale della disciplina della dirigenza statale, il risultato sarebbe quello della dichiarazione di legittimità non solo dello *spoils system* che essa già prevede, ma anche di un’eventuale maggiore quota di *spoils system*, che il legislatore volesse in futuro introdurre.

Attualmente, come più volte detto, il meccanismo dello *spoils system* in senso stretto si applica, a regime, solo agli incarichi di Capo Dipartimento e Segretario Generale, mentre gli incarichi di livello dirigenziale generale esso è stato esteso solo come misura *una tantum*, la cui legittimità è stata contestata. Tuttavia, anche gli incarichi dirigenziali di livello generale sono conferiti direttamente dall’autorità politica. E anch’essi, quindi, secondo tale impostazione, devono essere considerati relativi a posizioni “apicali” ,

per le quali non solo sarebbe pienamente legittimo lo *spoils system* “*una tantum*”, ma sarebbe legittimo perfino uno *spoils system* a regime.

La Corte Costituzionale, tramite delle sentenze recentissime, assume una posizione diametralmente opposta a quella poc’anzi citata.

Con la sentenza n. 103/2007 la Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 7, della L. n. 145/2002, nella parte in cui dispone che “*i predetti incarichi cessano il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari degli stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione*”.

A tale conclusione, la Corte, è giunta attraverso l’esame di una ordinanza del 4 novembre 2005 del Tribunale di Roma. Nel corso della controversia di lavoro, introdotta da un dirigente generale dell’ufficio scolastico regionale delle Marche nei confronti del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale del predetto articolo, per violazione degli artt. 1, 35, 70, 97, ecc. della Cost.

Il giudice *a quo* premette che il ricorrente ha stipulato, in data 8 Gennaio 2001, con il Ministero un contratto a tempo determinato di durata quinquennale, avente ad oggetto il conferimento di un incarico di direzione di un ufficio di livello generale presso una scuola.

In data 24 settembre 2002 l’amministrazione di appartenenza comunicava al ricorrente la mancata conferma dell’incarico già ricoperto “*preannunciandogli*” l’attribuzione di un incarico di studio della durata non superiore ad un anno, in applicazione dell’art. 3, comma sette, della L. 145/2002, attribuendo ad altro soggetto l’incarico lasciato vuoto.

Il ricorrente chiede la condanna del MIUR a corrispondergli: la retribuzione originariamente pattuita fino alla scadenza naturale del contratto; il riconoscimento del diritto di *chance* nell'accesso ad incarichi dirigenziali di livello generale; il riconoscimento al diritto del risarcimento dei danni; ecc.

Il rimettente sottolinea, sul piano della rilevanza, che il censurato art. 3, comma sette, trova applicazione nel caso di specie.

La normativa in questione ha previsto *una tantum* per la cessazione automatica degli incarichi anche per i dirigenti generali, allo scadere del sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della stessa L. n. 145/2002. Tale ipotesi di risoluzione automatica consentirebbe di fatto al solo Governo in carica di provvedere alla nomina di personale di propria fiducia da collocare ai vertici di tutti gli uffici.

La norma censurata, quindi, precluderebbe l'accoglimento delle richieste di ripristino dell'originaria funzione espletata dal ricorrente ovvero della domanda risarcitoria derivante dalla interruzione anticipata del rapporto.

Il Tribunale sottolinea, che l'art. 14 *sexies* del decreto legge n. 115/2005, (che ha reintrodotto per gli incarichi in esame una durata minima, fissata in tre anni, e ha aumentato la durata massima a cinque anni), non troverebbe applicazione nel caso di specie. Ne conseguirebbe la permanente rilevanza della questione sollevata in quanto nella fattispecie in esame si tratterebbe di un "vecchio incarico" al quale non sarebbe garantita alcuna durata minima.

Orbene, la Corte Costituzionale, ritiene che la norma impugnata, prevedendo un meccanismo (cosiddetto di *spoils system una tantum*) di

cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali di livello generale al momento dello spirare del termine di sessanta giorni all'entrata in vigore della legge in esame, si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost.

La suddetta disposizione, così formulata, determinando una interruzione, appunto, automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello scadere del termine stabilito, viola, in carenza di garanzie procedurali, gli indicati principi costituzionali e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa.

La Corte continua nell'affermare che, le recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione hanno disegnato un nuovo modulo di azione che misura il rispetto del canone dell'efficienza e dell'efficacia 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. È evidente che la previsione di una anticipata cessazione *ex lege* del rapporto in corso impedisce che l'attività del dirigente possa espletarsi in conformità al modello di azione sopra indicato.

Deve, pertanto, ritenersi necessario che (alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale) sia comunque garantita la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione espone le ragioni per le quali ritenga di non consentire il proseguimento dell'incarico sino alla scadenza

contrattuale prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati nel contratto a suo tempo stipulato.

La Corte Costituzionale si è pronunciata anche sulla decadenza dagli incarichi dei dirigenti esterni con sentenza n. 161 del 20 maggio 2008.

I giudici hanno dichiarato che la cessazione automatica dagli incarichi dirigenziali non confermati entro i due mesi successivi (come previsto dal D.L. n. 262/2006) è incostituzionale, in quanto contraria agli articoli 97 (buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione) e 98 ("servizio esclusivo della Nazione"). Il principio dichiarato incostituzionale contenuto nel provvedimento appena indicato affermava "per i dirigenti esterni provenienti da altra amministrazione" un potere di conferma da parte del Governo, nei 60 giorni successivi alla fiducia, pena la decadenza automatica.

Secondo la Corte Costituzionale anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro deve essere governato da specifiche garanzie, nel rispetto della continuità dell'azione amministrativa e nella chiara distinzione funzionale tra la stessa e gli indirizzi politici. Per la Corte, la decadenza legata alla semplice inerzia del Governo e senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale non è conforme ai dettati costituzionali. Secondo la Consulta nella disciplina manca "la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti", necessario per motivare il provvedimento.

L'ultima pronuncia della Corte Costituzionale sullo spoils system è del 24 ottobre del 2008 con la sentenza n.351 con la quale ha dichiarato incostituzionale gli articoli 1 e 2 della legge regionale della Regione Lazio n. 8/2007 affermando che l'offerta dell'equo indennizzo al posto del reintegro nel posto di lavoro per un dirigente pubblico, non tutela l'imparzialità amministrativa, in quanto la tutela legale nel settore pubblico coinvolge anche la collettività sotto il profilo "della protezione dei più generali interessi".

Secondo i giudici, a differenza di quanto accade nel settore privato, nel quale il potere di licenziamento del datore di lavoro è limitato allo scopo di tutelare il dipendente, nel settore pubblico il potere dell'amministrazione di esonerare un dirigente dall'incarico e di risolvere il relativo rapporto di lavoro, è circondato da garanzie e limiti che sono posti non solo e non tanto nell'interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi. Si tratta di interessi che trovano riconoscimento nelle norme costituzionali, come questa Corte ha di recente chiarito con la sentenza n. 103 del 2007 e, con specifico riferimento alla posizione dei direttori generali di aziende sanitarie locali, con la sentenza n. 104 del 2007. In tale ultima pronuncia, in particolare, la Corte ha affermato che «l'imparzialità e il buon andamento esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie». Le garanzie non mirano soltanto a proteggere il direttore generale come dipendente, ma discendono anche da principi costituzionali posti a protezione di interessi pubblici: l'imparzialità amministrativa, con cui, secondo quanto affermato dalla Corte, contrasta un regime di automatica cessazione dell'incarico che

non rispetti il giusto procedimento; il buon andamento, che risulta pregiudicato, sempre in base alla giurisprudenza della Corte, da un sistema di automatica sostituzione dei dirigenti che prescinda dall'accertamento dei risultati conseguiti¹⁰³.

2.6 Dirigenza ed autorità indipendenti

Tra le numerose incongruenze legislative che caratterizzano l'evoluzione del sistema istituzionale spicca quella che incide sulla dinamica di un fenomeno particolarmente complesso qual è, di certo, quello delle autorità amministrative indipendenti, in particolare, al ruolo esercitato dalla dirigenza nelle autorità di garanzia e di vigilanza¹⁰⁴.

Prima di affrontare il tema occorre rifarsi subito al tradizionale tratto distintivo del modello delle autorità amministrative indipendenti rispetto a quello, per così dire, ministeriale (che include tutte le amministrazioni dello Stato soggette alla disciplina di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), tratto da individuarsi nella totale assenza, con riferimento al primo caso, di una reale separazione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e funzione di gestione amministrativa.

Come è noto, per le amministrazioni di tipo tradizionale questa fondamentale demarcazione discende direttamente dal diritto positivo.

¹⁰³ Fontana G., *La dirigenza pubblica tra Scilla e Cariddi salvata dalla Corte costituzionale?* (Nota a C. Cost. 23 marzo 2007, n. 103; C. Cost. 23 marzo 2007, n. 104) in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2008, 1, pp. 59-79.

¹⁰⁴ Merusi D., *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000.

Viceversa, è sufficiente scorrere in rassegna tutte le principali leggi istitutive delle autorità di garanzia e di vigilanza per osservare come esse, in realtà, siano portatrici di un duplice concetto di "indipendenza":

a) indipendenza come requisito soggettivo richiesto all'individuo scelto quale componente di una autorità;

b) indipendenza come vincolo da osservare durante l'intero espletamento del mandato, al fine di operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo e agli organi di ogni amministrazione.

Senonché, è proprio l'assenza dell'istanza politica all'interno dell'organo di vertice dell'autorità indipendente a lasciare totalmente irrisolto il problema della congrua allocazione delle competenze, specie di tipo gestionale, nell'ambito di questi organismi.

La questione si pone, infatti, innanzitutto perché nelle autorità amministrative indipendenti la maggior parte delle competenze propriamente deliberative sono devolute all'organo collegiale di vertice; in secondo luogo, e di riflesso, il problema assume rilevanza perché, ammesso che tale organo conservi ciò nonostante la titolarità del potere di indirizzo (per sua natura esplicabile nei confronti di organi responsabili della gestione), trattasi di potere di fatto non esercitabile in quanto, l'organo di vertice dovrebbe, paradossalmente, indirizzare se stesso.

Che la realtà, del resto, sia proprio questa, lo dimostra anche una recente sentenza del TAR Lazio, la n. 3070/2002, che, in ordine ad una vicenda che ha interessato, da un lato, le Società Olivetti e Pirelli e, dall'altro, la Consob (Commissione Nazionale per la Società e la Borsa), è servita a

sancire alcuni importanti principi di valenza generale sui cui è urgente avviare una breve riflessione.

Nella fattispecie, le Società in questione chiedevano l'annullamento di alcune delibere della Consob aventi ad oggetto la qualificazione dei rapporti di controllo tra imprese, adducendo, per quanto qui interessa, la ricorrenza di irregolarità del procedimento istruttorio seguito dalla Consob nell'adottarle.

Sul punto, i giudici amministrativi di primo grado hanno più esattamente stabilito che "è alla Commissione, organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, scelti per la specifica e comprovata competenza ed esperienza, che sono demandate collegialmente le funzioni deliberative della Consob in materia di organizzazione, regolazione e vigilanza della borsa e dei mercati e dell'informazione societaria, mentre al personale dipendente della Consob incardinato nei relativi uffici competono, in tali materie, unicamente subordinate funzioni istruttorie e strumentali cui sovrintende il Presidente della Commissione".

Per la Sezione prima del TAR Lazio, dunque, se l'alta qualificazione dei componenti della Commissione consente di poter escludere, in linea di principio, che l'intervento della dirigenza nello svolgimento di funzioni istruttorie possa influenzare la decisione rimessa all'organo collegiale di vertice, l'eventuale partecipazione dei dirigenti alla discussione pre-deliberativa tra i componenti il collegio costituisce, viceversa, un'anomalia viziante del procedimento collegiale in cui la discussione ha assunto lo stesso rilievo sostanziale della votazione finale.

Alla luce del vigente diritto positivo, ed in particolare della normativa secondaria che integra quella primaria relativa a ciascuna autorità, ciò che sostiene il TAR Lazio merita la dovuta attenzione poiché il tutto si ripercuote, ad esempio, sui singoli procedimenti individuali svolti dalle autorità amministrative indipendenti nell'adempimento delle loro funzioni istituzionali: si pensi ai procedimenti di accertamento a carattere contenzioso in cui l'autorità formula addebiti nei confronti di un soggetto, ai fini dell'adozione di specifiche misure correttive ed eventualmente dell'irrogazione di sanzioni.

Ne discende, pertanto, il seguente interrogativo: è opportuno che in organismi come questi, chiamati a regolare e tutelare interessi rilevanti, spesso afferenti a diritti fondamentali o comunque di rilevanza costituzionale, il ruolo della dirigenza debba essere così sacrificato?

Questo interrogativo si giustifica, a ben vedere, anche perché in tutte le leggi istitutive delle autorità di garanzia e di vigilanza esiste il divieto per i componenti delle medesime di ricoprire l'incarico per più di due volte consecutive. Nel caso dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, è prevista, addirittura, per i commissari, la possibilità di svolgere un solo mandato. In un contesto di questo genere, quindi, a fronte di un personale qualificato scelto dall'autorità politica e che si avvicenda a scadenze talvolta ravvicinate, si ha, invece, un ceto dirigenziale che acquista progressivamente una sempre più forte specializzazione nella trattazione delle questioni di rispettiva competenza. Da qui, dunque, la necessità di procedere all'immediato rafforzamento del ruolo della dirigenza, dal momento che essa rappresenta l'unico fattore idoneo ad assicurare quella

continuità dell'azione amministrativa (che, va ricordato, è un principio di rango costituzionale) tanto più necessaria quanto più delicate sono le materia da trattare.

Non traggano in inganno, a tale riguardo, le argomentazioni a sostegno della particolare figura, solitamente introdotta dalla normativa secondaria che ciascuna autorità si è data, del segretario generale. Non soltanto, infatti, vale per esso quanto appena detto a proposito della limitatezza dei mandati espletabili dai membri dell'organo collegiale di vertice, ma, soprattutto, dall'attenta lettura delle diverse norme regolamentari applicabili alle singole autorità risulta chiaro che, almeno sulla carta e salvo rare eccezioni, il segretario generale deve limitarsi ad assicurare l'efficienza del plesso amministrativo nel suo complesso, senza potersi ingerire nei procedimenti destinati a sfociare in una deliberazione collegiale propriamente applicativa delle regole di vigilanza o di garanzia.

Premesso ciò, potremmo concludere che:

1) o si importa, all'interno delle autorità amministrative indipendenti, il modello ministeriale, optando, quindi, per un'effettiva distinzione tra momento di indirizzo e momento di gestione riconducibile a poteri ripartiti tra organi diversi (ma, in tal caso, occorre chiedersi cosa sia il potere di indirizzo, o meglio se lo si possa riconoscere in capo ad un organo amministrativo di vertice che è sottratto al controllo del governo e dello stesso parlamento e se la risposta è positiva bisogna domandarsi in base a quali criteri esso vada esercitato);

2) oppure, occorre puntare alla definizione normativa di un assetto più graduato, dai confini più sfumati, di ripartizione interna delle competenze, secondo un modello che, però, allo stato, è tutto da inventare.

La soluzione del problema, al tempo stesso stimolante e complesso, va, dunque, ricercata all'interno di questa alternativa. L'avvio del dibattito parlamentare sul disegno di legge governativo di riordino del sistema delle autorità amministrative indipendenti costituisce, senza alcun dubbio, una storica occasione per rimediare alle originarie omissioni compiute dal nostro improvvido legislatore¹⁰⁵.

2.7 La responsabilità dirigenziale e le sue conseguenze

2.7.1 La responsabilità del dirigente

Nell'ambito della legge di riordino della dirigenza statale (L. n. 145/2002) la materia della responsabilità dirigenziale è oggetto di interventi manipolativi, formulati nel tentativo di razionalizzare e/o semplificare le ipotesi di responsabilità e le relative sanzioni, così come già individuate nell'art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001¹⁰⁶.

105 Trattasi dell'iniziativa legislativa del Governo (A.S. 1366) volta ad introdurre una prima disciplina generale del sistema delle Autorità indipendenti, con particolare riguardo a quelle operanti nel settore dei mercati finanziari. La discussione generale, avviata dalla I Commissione del Senato, che ha proceduto anche ad un'indagine conoscitiva, si è interrotta con la fine della XV° legislatura.

¹⁰⁶ In ambito della responsabilità dirigenziale le norme interessate dalla modifica, apportate dalla L. n. 145/2002, sono gli artt. 21 e 22 del D. Lgs. n. 165/2001. L'art. 21, comma 1, rubricato "*Responsabilità dirigenziale*", è stato modificato dall'art. 3, comma 2 della L. n. 145/2002, mentre il secondo comma dell'art. 21 viene integralmente abrogato. L'art. 22 "*Comitato dei Garanti*" è stato invece ritoccato (dall'art. 3, comma 3 della L. n. 145/2002) per un opportuno coordinamento con il modificato art. 23 della D. Lgs. n. 165/2001, il quale prevedeva che "*gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali di cui ai commi precedenti sono revocati nelle ipotesi di responsabilità dirigenziale per inosservanza delle direttive generali e per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione, disciplinate dall'art. 21, ovvero nel caso di risoluzione consensuale del contratto individuale di cui all'art. 24, comma 4*".

Il legislatore nel varare un nuovo intervento di riordino della dirigenza pubblica, non poteva rinunciare ad una revisione anche delle norme in materia di responsabilità.

Fino al 1993 tale istituto era rimasto una mera dichiarazione di principio, tanto importante quanto concretamente irrealizzabile soprattutto per la mancata individuazione di adeguati strumenti per la verifica e la valutazione dei risultati, tutto ciò in un contesto di ritardata riorganizzazione complessiva della Pubblica Amministrazione.

L'intervento riformatore del 1993 era indirizzato lungo due linee guida fondamentali:

la definizione dell'oggetto e dei contenuti della responsabilità dirigenziale in base al principio secondo cui la valutazione dell'attività deve avvenire in relazione al complessivo rendimento e non con riguardo all'esattezza e alla correttezza dei singoli adempimenti;

obbligatoria istituzione, presso ogni amministrazione, di organismi tecnici di valutazione demandati ad operare valutazioni comparative di costi e di rendimenti dell'azione amministrativa e della gestione nonché a formulare le conseguenti valutazioni tecniche.

All'attività valutativa non viene attribuito solo un ruolo premiale (per l'attribuzione al dirigente del trattamento economico accessorio) o sanzionatorio (per l'applicazione delle misure previste nel caso di accertata responsabilità), ma anche l'importante compito di accertare la funzionalità dell'amministrazione per orientare l'azione futura.

È in questo contesto che si inserisce la seconda legge delega nel 1997 con cui si assegna al legislatore il preciso compito di "riordinare e potenziare i

meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”.

Con la novella del 1998 erano state introdotte molteplici ed importanti novità in tema di responsabilità dirigenziale, ridefinita nella fattispecie, nella procedura e nelle misure sanzionatorie.

Anche in tema di responsabilità la L. n. 145/2002 ha apportato significative modifiche alla disciplina previgente, prevista dal D. Lgs. n. 165/2001. I presupposti di fatto della responsabilità sono stati ridotti al mancato raggiungimento degli obiettivi e all'inosservanza delle direttive¹⁰⁷. È scomparso ogni riferimento ai risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione. Il riferimento, nella precedente formulazione, agli obiettivi e ai risultati poneva a base della valutazione del comportamento dirigenziale le modalità con le quali era stato raggiunto il risultato e quindi faceva emergere a criterio discriminante anche l'equilibrato utilizzo delle risorse finanziarie ed economiche dell'azione amministrativa.

Quanto all'inosservanza delle direttive, non è più richiesto l'attributo della gravità per la sua rilevanza, per cui anche il semplice scostamento dalle direttive impartite potrebbe essere sufficiente a configurare la violazione dell'obbligo di conformare l'attività dell'ufficio e la propria condotta agli indirizzi ricevuti. La dottrina ha segnalato che nella formulazione vigente

¹⁰⁷ L'innovazione consente un paradosso: possono incorrere in conseguenze gravi sia quando non raggiungono gli obiettivi stabiliti, sia quando il raggiungimento sia raggiunto, ma non osservando (forse anche per giustificato motivo) le direttive impartite dal potere politico. Al contrario, l'osservanza delle direttive può essere causa di giustificazione del mancato raggiungimento degli obiettivi.

il rafforzamento del giudizio fondato sull'elemento dell'inosservanza delle direttive fa leva sull'affidamento verso la persona del dirigente: ne risulta una maggiore rilevanza dell'elemento "fiduciario" della valutazione. Così anche il rilievo attribuito al conseguimento dell'obiettivo sembra perdere ogni collegamento con i criteri oggettivi di valutazione, per essere assorbito, anch'esso, nell'area dell'osservanza delle direttive. Le due ipotesi di responsabilità sono ora equiparate ai fini della sanzione adottabile, che, nella misura più lieve, consiste nell'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può procedere alla revoca dell'incarico, con collocamento a disposizione dei ruoli di cui all'art. 23 del D. Lgs. n. 165/2001, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo. Nulla si dice delle conseguenze del mancato rinnovo del contratto, mentre in caso di revoca dell'incarico, con collocamento a disposizione dei ruoli, potrà aversi la destinazione ad altra funzione, di direzione oppure ispettiva, di studio e ricerca o ad altri incarichi previsti dall'ordinamento.

L'apparato sanzionatorio risulta, nel complesso, meno gravoso ma più discrezionale rispetto alla precedente disciplina. Quanto riguarda la graduazione delle sanzioni, fatta salva la misura estrema del licenziamento, l'impossibilità del rinnovo dell'incarico è ora la sanzione minore, mentre prima questa era costituita dalla revoca, che è divenuta sanzione intermedia al posto della (scomparsa) esclusione dal conferimento di incarichi dirigenziali per almeno due anni. La maggiore discrezionalità si evidenzia nell'aver rimesso la valutazione di gravità, fatta

dall'amministrazione, all'alternativa tra revoca e licenziamento. La gravità del comportamento del dirigente è, infatti, nell'attuale configurazione, ponderata su una tipologia ristretta a due parametri: mancato raggiungimento degli obiettivi; inosservanza delle direttive imputabili al dirigente. Ambedue i parametri rispondono a valutazioni ampiamente discrezionali dell'autorità di direzione politica.

Ora incentriamo la nostra attenzione sui profili sostanziali delle misure sanzionatorie.

L'art. 3, comma 2 della legge n. 145/2002 incide sul detto sistema sanzionatorio, prevedendo una riduzione delle sanzioni, limitate ora a tre, in rapporto alla gravità del comportamento e dunque secondo un opportuno utilizzo del principio di proporzionalità.

Scompaiono sia la sanzione della destinazione ad altro incarico del dirigente, che la sanzione media dell'esclusione del dirigente dal conferimento di incarichi corrispondenti a quello revocato per un periodo di due anni, mentre viene confermata, come sanzione minore "l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale".

Il fatto che nulla si disponga circa l'immediata revoca, e parlandosi di "rinnovo" dell'incarico, potrebbe lasciar presupporre, sulla base di una interpretazione letterale, che la sanzione spieghi i suoi effetti solo al termine dell'incarico posseduto, il quale dunque viene conservato fino alla scadenza, con l'impossibilità, ma solo in questo momento, di procedere al rinnovo. In questi termini la sanzione sarebbe meno effettiva della precedente, la quale invece presupponeva in ogni caso la procedura di revoca. Dal punto di vista logico sembra congruo ritenere che

l'impossibilità di rinnovo intervenga, presupponendola, solo a seguito di una preventiva revoca dello stesso. Sembra cioè contraddittorio, anche in relazione al principio di buon andamento, che l'amministrazione consenta al dirigente responsabile di proseguire nell'incarico affidato, la cui scadenza potrebbe essere ancora lontana nel tempo.

Per altro la nuova norma fa riferimento, in termini di identità, ad un'impossibilità di rinnovo per lo "stesso" incarico, e quindi ricorre la facoltà di conferire al dirigente, responsabili incarichi in ogni caso corrispondenti a quello precedenti nei termini e secondo le procedure previste dall'art. 19 D. Lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 3, comma 1 della legge di riordino.

2.7.2 Il licenziamento del dirigente

Qualora il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive si caratterizzi per una particolare e rigorosa gravità tale da incidere direttamente sul rapporto, (senza poter trovare soluzioni nell'ambito della disciplina degli incarichi), il novellato art. 21 consente all'amministrazione di recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni dei contratti collettivi¹⁰⁸.

¹⁰⁸ In questo caso la responsabilità dirigenziale riguarderebbe una serie aperta di obblighi concreti e specifici determinati con l'atto di conferimento e si configurerebbe come inadempimento di un'obbligazione di risultato. L'adempimento o l'inadempimento di tali obblighi diventerebbe rilevante ai fini della responsabilità dirigenziale di risultato a condizione che ad essi si accompagni l'assegnazione

In questo caso l'amministrazione parrebbe tenuta ad adottare contestualmente due atti¹⁰⁹: il provvedimento di revoca dell'incarico (con cui sul piano organizzativo si dispone la rimozione del dirigente dalla posizione funzionale occupata) ed il licenziamento (con cui si incide sul rapporto di lavoro disponendo la cessazione).

La Corte Costituzionale è chiara nel richiedere che sia la legge (e non la contrattazione collettiva) a definire le misure e le regole procedurali di principio. Alla fonte collettiva, pertanto, può essere riconosciuto solo il compito di integrare e specificare le garanzie dettate dalla fonte primaria.

Alla luce del principio espresso dalla Consulta, si deve interpretare il rinvio operato dall'ultimo periodo dell'art. 3, comma 2, della L. n. 145/2002 sole "*disposizioni del contratto collettivo*" e non più anche al codice civile, come era, invece, previsto nella previgente formulazione dell'art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001¹¹⁰. La mancata menzione della fonte codicistica non può condurre all'affermazione della sua inapplicabilità in ragione della natura imperativa che le è propria dell'assenza di una

¹⁰⁹ Nella seconda fattispecie di responsabilità è diversa dalla prima poiché in questa ipotesi rileverebbe la violazione da parte del dirigente di un obbligo di conformare l'attività dell'ufficio e la propria condotta agli indirizzi ricevuti. In questo caso si tratterebbe di una obbligazione tipicamente di mezzi e non di risultato in cui l'inosservanza delle direttive impartite, non assumerebbe rilievo come forma di responsabilità dirigenziale in senso stretto, dove fondamentale è il risultato, bensì come responsabilità per colpa, in cui riveste un'importanza primaria la condotta individuale del dirigente.

¹¹⁰ L'originaria formulazione dell'art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001 aveva individuato tre "livelli" di responsabilità cui ricollegava diversi tipi di misure sanzionatorie:

a) lieve, nel caso di risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o di mancato raggiungimento degli obiettivi, che comportava la revoca dell'incarico;

b) media, nel caso di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di ripetute valutazioni negative dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione, che comportava l'esclusione da ulteriori incarichi di livello equivalente a quello revocato per un periodo non inferiore a due anni;

c) grave, sussistente nei casi di maggiore gravità e comportante la possibilità per l'amministrazione di recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi.

La L. n. 145/2002 mantiene in qualche modo una graduazione nelle forme di responsabilità, ma questa non è più collegata a diverse ed articolate fattispecie sostanziali sottostanti che innescano altrettante

previsione legislativa espressa che ne affermi la deroga. Di qui la necessità di interpretare congiuntamente il rinvio operato alla fonte collettiva con i principi desumibili dagli artt. 2118 (libera recedibilità con preavviso) e 2119 (giusta causa di recesso) del codice civile. Detta valutazione porta a ritenere che nel caso di grave responsabilità si configuri una fattispecie di recesso per giusta causa. Soltanto in questa ipotesi si realizza la necessaria coincidenza temporale tra la misura della revoca immediata dell'incarico e la cessazione altrettanto immediata del rapporto di lavoro che costituisce una conseguenza obbligata dell'implicazione del principio di buon andamento. Diversamente, cioè se si ammettesse la possibilità di recesso con preavviso, si realizzerebbe una paradossale situazione. Da un lato, vi sarebbe la revoca immediata dell'incarico, analogamente a quanto avviene per le meno gravi ipotesi di media responsabilità; dall'altra parte però il rapporto di lavoro pur destinato ad estinguersi, non cesserebbe immediatamente ed il dirigente sarebbe transitoriamente collocato nei ruoli della singola amministrazione, in attesa della scadenza del periodo di preavviso, senza però poter operare alcuna attività a favore dell'amministrazione.

Alla luce di tali considerazioni si dimostra congrua la soluzione adottata dai contratti collettivi della prima tornata che hanno configurato la responsabilità "particolarmente grave e reiterata", accertata secondo le procedure di valutazione dei dirigenti, come giusta causa di recesso.

In merito alla forma di tutela da accordare al dirigente ingiustificatamente licenziato, si deve ritenere che, a causa del silenzio del legislatore, tale compito spetti alla fonte collettiva al pari di quanto avviene nel settore

privato. Anche nei confronti del dirigente pubblico, infatti, si applicano le norme sul licenziamento nullo per motivi censurati dall'ordinamento, quali il licenziamento della lavoratrice madre o per causa di matrimonio.

I contratti collettivi dell'area dirigenziale si sono omologati a quanto previsto dai contratti collettivi del settore privato attribuendo al dirigente licenziato senza giustificazione una tutela economica. In assenza di alcuna specificazione, tale tutela risarcitoria è riferibile a tutti i casi di recesso carente di motivi, sia per responsabilità dirigenziale, sia per responsabilità disciplinare.

La situazione risulta più complessa in merito agli eventuali vizi procedurali dell'iter legislativo prescritto per l'accertamento della responsabilità e per l'erogazione della conseguente misura sanzionatoria.

In base ai principi generali di diritto comune si dovrebbe ritenere che gli eventuali vizi ricadano sugli atti finali, così da renderli invalidi ed esposti a provvedimenti giurisdizionali. Dall'analisi della fonte collettiva, invece, emerge una soluzione differente a seconda che si tratti di responsabilità dirigenziale, ovvero disciplinare.

I contratti collettivi soltanto con riguardo alla responsabilità dirigenziale stabiliscono che *“l'annullamento della procedura di accertamento di responsabilità costituisce condizione risolutiva del recesso”*. In questo caso il licenziamento risulta inefficace e l'amministrazione è tenuta a ripristinare il rapporto di lavoro secondo una tutela di “diritto comune” attribuendo al dirigente la medesima posizione occupata al momento dell'illegittimo licenziamento od altra di livello equivalente.

La fonte collettiva non dice, invece, nulla in merito all'accertamento dell'eventuale vizio del procedimento disciplinare che ha portato al licenziamento.

Nel silenzio del legislatore e della contrattazione, in caso di un vizio del procedimento disciplinare, debba essere applicato il principio del "parallelismo delle tutele", in base al quale il vizio procedurale è assoggettato alle medesime conseguenze sanzionatorie del vizio sostanziale, così da far ritenere ingiustificato e non nullo o annullabile il licenziamento intimato in modo irritale. Pertanto qualora sia accertato un vizio nello svolgimento del procedimento disciplinare il dirigente avrà diritto a percepire unicamente una tutela economica di natura risarcitoria.

Infine, si possono assimilare in tre i possibili casi di recesso dell'amministrazione per motivi soggettivi: il primo caso è quello del licenziamento *ad nutum ex art. 2118 c.c.*, con rispetto dei termini di preavviso secondo le modalità che subito si andranno a descrivere; il secondo è quello del recesso per giusta causa *ex art. 2119*, in cui la giusta causa viene identificata in "*fatti e comportamenti, anche estranei alla prestazione lavorativa, di gravità tale da essere ostativi alla prosecuzione, sia pure provvisoria, del rapporto di lavoro*"; il terzo caso è infine una fattispecie particolare di recesso per giusta causa, direttamente connessa all'ipotesi prevista dall'art. 21, del D. Lgs. n. 165/2001, e riguarda il licenziamento del dirigente dovuto all'accertamento, effettuato attraverso le procedure legali e contrattuali di valutazione dei dirigenti, di una responsabilità dirigenziale particolarmente grave e reiterata.

Quindi c'è una struttura causale del licenziamento del dirigente per motivi "soggettivi", che si realizza nell'obbligo di contestuale motivazione del licenziamento da parte della pubblica amministrazione, obbligo imposto per tutte e tre le forme di recesso appena esposte (è evidente un richiamo da parte del legislatore alla normativa privatistica per la regolamentazione di tale disciplina). Si dice, infatti, nei contratti che, sia nel caso di licenziamento *ex art. 2118 c.c.* che in quello di licenziamento per giusta causa, l'amministrazione è tenuta alla comunicazione scritta del licenziamento e alla contestuale indicazione dei motivi, mentre, prima di formalizzare il recesso, occorre contestare l'addebito all'interessato ed avviare il contraddittorio per consentire il diritto di difesa; e, riconducendo il licenziamento per responsabilità particolarmente grave e reiterata ad un licenziamento per giusta causa, i contratti impongono, di fatto, l'obbligo di motivazione anche per tale terzo tipo di licenziamento.

Il richiamo contrattuale alla disciplina dell'art. *ex 2118 c.c.*, in quanto subito temperato dalla presenza trasversale dell'obbligo di motivazione del licenziamento, vale quindi, più che ad affermare la possibilità del licenziamento *ad nutum*, ad individuare una forma di licenziamento con preavviso del dirigente, di gravità minore, quanto a presupposti motivazionali, del licenziamento per giusta causa *ex art. 2119 c.c.*, il quale non consente la prosecuzione neppure provvisoria del rapporto di lavoro.

La disciplina del preavviso assume dunque carattere di generalità, per le ipotesi di risoluzione del rapporto non riconducibili ai casi di risoluzione automatica e al recesso per giusta causa, ed è sostanzialmente riferita alla

previsione di termini variabili in ragione dell'anzianità di servizio del dirigente.

I contratti prevedono la decorrenza dei termini di preavviso, sancendo che essi decorrono *“dal primo o dal sedicesimo giorno di ciascun mese”*, ripetendo nella sostanza la previsione dell'art. 2118 c.c.; e cioè che la parte che risolve il rapporto senza l'osservanza dei termini di preavviso è tenuta a corrispondere all'altra un'indennità pari all'importo della retribuzione per il mancato periodo di preavviso. A tal fine la pubblica amministrazione ha la possibilità di effettuare una compensazione con i crediti vantati dal dirigente.

Il rapporto di lavoro continua durante tutto il periodo di preavviso (c.d. efficacia reale del preavviso), sia qualora la prestazione venga effettivamente eseguita sia allorquando l'amministrazione preferisca corrispondere l'indennità sostitutiva.

Capitolo III

La dirigenza pubblica nell'ordinamento delle autonomie locali

3.1 Le nuove autonomie locali dopo la riforma del Titolo V

La nuova articolazione dell'amministrazione, come disegnata dall'attuale Titolo V (parte II) della Costituzione, ci invita a spostare l'attenzione sul livello locale di governo e sui principi della funzione amministrativa che la caratterizzano.

Alla centralità assunta dalla dimensione locale sotto il profilo della funzione, non corrisponde altrettanta certezza sotto il profilo dell'organizzazione. In effetti, il nuovo testo costituzionale non contempla la nuova materia dell'organizzazione degli uffici e degli enti infraregionali tra quelle affidate in via esclusiva o concorrente allo Stato.

Ne deriva, per come è confermato l'attuale meccanismo di riparto, che la potestà legislativa in materia di organizzazione locale viene oggi a frazionarsi tra la potestà legislativa residuale delle Regioni e la funzione esclusiva statale di determinazione degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti locali. A questo primo livello di competenze, poi, si aggiunge la potestà regolamentare espressamente riconosciuta ai comuni, alle province e alle città metropolitane, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite; potestà la

cui estensione e collocazione nell'ambito del sistema delle fonti è ancora tutta da determinare¹¹¹.

Il nuovo assetto costituzionale determina una sostanziale incertezza del modello organizzativo che, fino ad oggi, ha retto gli apparati organizzativi locali.

In particolare, non pare che vi siano punti di riferimento sicuri nelle scelte che sinora hanno caratterizzato l'organizzazione del personale e, con esso, il riparto tra politica e amministrazione a livello locale. D'ora in avanti, infatti, è possibile che le soluzioni adottate sul piano nazionale siano rimesse in discussione dal legislatore regionale.

Le trasformazioni che il modello organizzativo del D. Lgs. n. 29/1993 porta con sé, incluse quelle legate al concetto tradizionale dell'imparzialità, appaiono dotate di validità generale, applicabili ad ogni livello di governo. Tuttavia, la peculiarità del governo locale rende necessaria un'opportuna declinazione del principio, al fine di adattare la portata alle specificità del contesto e conformarne il contenuto al particolare rapporto che, a livello territoriale, intercorre tra organi elettivi e burocratici.

Il riconoscimento della diversità tra il modello organizzativo nazionale e locale è fornito dallo stesso legislatore, che, utilizzando formule diverse nel corso del tempo, afferma espressamente la necessità che le regioni e gli enti locali adottino appositi strumenti di adeguamento al principio di

¹¹¹ Cfr. art 117, comma 6, Cost.. All'indomani dell'approvazione del nuovo testo costituzionale, alcune voci isolate si sono levate a sostenere che l'ambito organizzativo infraregionale sarebbe riservato in via esclusiva agli enti locali, e pertanto, i regolamenti locali disporrebbero di una forza abrogativa nei confronti della legislazione, statale e regionale, che, nel frattempo, fosse stata approvata in materia.

differenziazione funzionale, previsto all'art. 3 del D. Lgs. n. 29/1993 essenzialmente per l'amministrazione statale¹¹². Il primo elemento di diversità è legato all'origine della dirigenza locale, che, a differenza di quella nazionale, non nasce a seguito di una disciplina legislativa, ma sorge per effetto di una previsione contrattuale che, a partire dalla tornata di accordi per il comparto enti locali stipulati nel 1983, introduce la IX e X qualifica funzionale. Gli effetti riconducibili a questa genesi sono di due ordini:

- le figure dirigenziali non sono istituite in tutte le amministrazioni locali, ma, data la base sostanzialmente volontaristica che ne sostiene la creazione, conoscono una diffusione a macchia di leopardo sul territorio nazionale, legata essenzialmente alle dimensioni e alle risorse dell'ente;
- l'origine "debole" di questa tipologia di funzionari non favorisce l'emersione di una serie di caratteri tipici inerenti alla funzione dirigenziale, che normalmente derivano dalla definizione normativa di un ordinamento professionale, bensì l'affermazione di tanti tipi di dirigenti diversi, privi di uno *status* e di funzioni comuni.

Va ricordato che il primo riconoscimento normativo di questa categoria professionale avviene, a livello locale, con la L. 142/1990. Questa legge ha

¹¹² Originariamente, l'art. 13 stabiliva che le amministrazioni diversa da quella statale si adeguassero, previa modifica dei rispettivi statuti, alle disposizioni di tutto il capo II, del D. Lgs. n. 29/1993, tenendo conto delle rispettive singolarità. Successivamente, una disposizione analoga è stata inserita all'art. 27-bis del D. Lgs. n. 29/1993, in cui si prevede che nelle amministrazioni regionali e locali, nell'esercizio della propria potestà regolamentare e statutaria, adeguino ai principi del citato art. 3 i propri ordinamenti, tenendo conto delle rispettive peculiarità. Contestualmente, la normativa prevede che questi enti trasmettano, entro due mesi dall'adozione, le disposizioni adottate in attuazione di quest'obbligo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la raccolta e la pubblicazione. È dunque indubbia l'immediata applicabilità del principio di differenziazione funzionale alla realtà locale, mentre l'autonomia normativa dei comuni e delle province residua il compito di adattare le disposizioni cogenti e immediatamente applicabili del D. Lgs. n. 29/1993 alla peculiarità degli enti locali.

operato una sorta di anticipazione rispetto alla disciplina nazionale. In particolare mira a responsabilizzare la dirigenza locale e, ad un tempo, ad alleggerire il personale politico da un carico di compiti e funzioni che, oltre a renderne difficile lo svolgimento del mandato istituzionale, finiva per esporlo a continue pressioni da parte di interessi economici presenti sul territorio, con il risultato di generare un intreccio tra politica, gestione ed affari particolarmente pericolosi.

A pochi anni dall'approvazione della riforma delle autonomie locali, l'avvento dell'elezione diretta del sindaco, pur senza incidere direttamente sull'ordinamento della dirigenza locale, introduce numerosi fattori di cambiamento negli equilibri che governano il rapporto tra organi politici e organi gestionali delle Autonomie locali.

L'aumento dei poteri del Sindaco, legato alla nuova legittimazione democratica che viene a caratterizzare questo organo, finisce per sovrapporsi alla competenza generale e residuale riconosciuta alla dirigenza.

Tuttavia, la sostanziale stabilità di una qualifica dirigenziale (contrapposta all'instabilità delle funzioni) che non decade allo scadere del mandato sindacale, unita alla maggiore competenza funzionale legislativamente riconosciuta ai dirigenti, impedisce un'effettiva caratterizzazione di questi organi come ausiliari. Inoltre, l'obbligo di motivazione che accompagna gli atti di revoca dei dirigenti, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica che a tali provvedimenti si voglia attribuire, garantisce all'alta funzione locale un'indipendenza minima nell'esercizio delle proprie funzioni, dal momento che i dirigenti non potranno venire rimossi

dall'incarico per un semplice contrasto "politico" o personale con il vertice politico, in assenza di inadempimenti, colpe o insufficienze¹¹³.

Il riconoscimento di un nucleo minimo di funzioni affidate in via esclusiva alla competenza e alla responsabilità dei dirigenti, confermato dalla successiva L. n. 127/1997, attraverso il modello dell'elencazione, si pone in linea con la volontà di salvaguardare l'autonomia dirigenziale al cospetto di poteri forti che vanno emergendo all'interno dell'ente locale. Allo stesso modo, la previsione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, del Presidente della Provincia, degli Assessori e della Giunta, testimonia l'intento del legislatore di separare la funzione di *staff* tecnico, svolte dagli uffici di gabinetto politico, dall'attività di gestione autonoma e imparziale, attribuita ai dirigenti di carriera dell'ente locale. Da ultimo, le modifiche apportate all'ordinamento della dirigenza locale dalla L. n. 191/1998 proseguono l'opera di demarcazione tra sfere funzionali degli organi politici e amministrativi, aggiungendo nuove funzioni all'elenco di quelle inderogabilmente affidate alla dirigenza locale, e quindi sottratte all'intervento dei vertici politici.

3.2 Il problema dei Comuni privi di dirigenza

Come si è avuto modo di accennare sopra, le qualifiche dirigenziali sono presenti in maniera del tutto marginale e sporadica all'interno delle Autonomie locali, con una concentrazione che privilegia quasi esclusivamente gli enti di maggiore dimensione.

¹¹³ Rusciano M., *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 2002, 6, 893.

Ciò, fondamentalmente, a causa dell'origine contrattuale della dirigenza locale e dell'assenza di risorse disponibili negli enti minori.

Per far fronte a questo inconveniente, da cui potrebbe derivare una sostanziale inapplicabilità della riforma nella parte concernente l'organizzazione delle funzioni e delle competenze, sono state proposte soluzioni diverse, che individuano quali sostituti dirigenziali, rispettivamente, gli amministratori locali, i Segretari comunali, i responsabili degli uffici e dei servizi dell'ente.

Questa equiparazione rende applicabile ad ogni ente locale le disposizioni aventi come destinatari formali i dirigenti, a patto che il meccanismo sostitutivo sia retto da un provvedimento motivato del Sindaco, che giustifichi l'utilizzazione di personale fuori qualifica per compiti attribuiti alla dirigenza, e fatta salva la possibilità per lo statuto e per il Sindaco di assegnare direttamente tali compiti ai Segretari comunali.

Alcuni marginali dubbi restano aperti in ordine alla possibilità di delegare le funzioni dirigenziali ai responsabili dei servizi a favore di altri dipendenti, nei comuni sprovvisti di dirigenti¹¹⁴.

¹¹⁴ Dal tema si evince la delegabilità delle funzioni attribuite dal sindaco ai cosiddetti apicali. In particolare, il problema che si apre in seguito alla riforma introdotta dalla L. n. 145/2002, sul piano strettamente interpretativo sembra da risolvere in senso positivo, dal momento che la legge, nello stabilire che le competenze gestionali sono riservate in via esclusiva ai dirigenti, non consente di tracciare una differenza sostanziale tra l'incarico di funzioni dirigenziali attribuito ai dirigenti, da un lato, e responsabili degli uffici o dei servizi, dall'altra. Diversa è la valutazione da esprimere sotto il profilo dell'opportunità: una simile soluzione potrebbe dar vita ad un incontrollato scivolamento verso il basso di importanti funzioni di direzione, a favore di figure prive della necessaria preparazione tecnica e professionale, alimentando incontrollabili rischi di deresponsabilizzazione e frammentazione della gestione locale. L'intera vicenda della vicedirigenza e della delega delle funzioni dirigenziali, del resto, potrà ricevere una serie di correttivi in sede di regolamentazione regionale e locale, come del resto prevede lo stesso art. 17-bis, della L. n. 145/2002.

Emerge così una concezione “sostanziale” della dirigenza pubblica, che prescinde dalla qualifica formale e guarda piuttosto all’effettivo esercizio di funzioni di direzione gestionale da parte dei funzionari¹¹⁵. Negli ultimi contratti collettivi relativi al personale degli enti locali si assiste ad un fenomeno di valorizzazione dei cosiddetti direttivi, che, seppure disciplinati in contratti collettivi separati rispetto ai dirigenti, vengono progressivamente assimilati sotto il profilo della disciplina del rapporto di servizio: alla categoria dei direttivi si applicano, infatti, logiche simili a quelle formulate originariamente per la dirigenza, prevedendo per essi l’indennità di posizione e indennità di risultato, nonché una valutazione basata sul rendimento e sui risultati ottenuti. Si afferma, pertanto, la sostanziale contiguità dei “direttivi alla dirigenza: del resto nei comuni di maggiore dimensione i direttivi rappresentano i dirigenti *in pectore*, ossia la categoria di personale su cui l’ente locale è costretto ad investire per sopperire alle costanti carenze di funzionari di livello dirigenziale, mentre nei comuni minori essi sostituiscono a tutti gli effetti il livello dirigenziale”.

Tuttavia, se l’intervento del legislatore risolve in maniera soddisfacente il problema dell’individuazione dei dirigenti nei comuni di grande dimensione, nei comuni piccoli, dove neppure la categoria D di funzionari è presente, la questione resta insoluta; o, quel che è peggio, si apre a soluzioni pericolose e non funzionali. In primo luogo, per i comuni inferiori ai 5 mila abitanti viene in luce la possibilità di tornare ad

¹¹⁵ Si tratta di una concezione che si pone in aperto contrasto con l’ordinamento professionale degli enti locali e, in particolare, con l’art. 45 del CCNL per delle Autonomie locali, il quale subordinava l’attribuzione di funzioni dirigenziali al requisito minimo della settima qualifica professionale.

attribuire funzioni gestionali agli organi politici; in particolare alla giunta e ai singoli assessori, che non senza sforzo erano stati allontanati dalla gestione minuta e quotidiana degli uffici, per essere investiti di una funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti della dirigenza appartenente all'ambito settoriale di competenza.

In secondo luogo, il contratto collettivo per il comparto del personale delle regioni e degli enti locali, relativo al triennio 1999-2001, prevede la possibilità di nominare come soggetti responsabili di uffici e dei servizi anche i dipendenti appartenenti alla categoria C o addirittura B del personale. Una soluzione scontata, visto che l'attuale comma 3-bis dell'art. 51 della L. n. 142/1990 stabilisce espressamente che l'attribuzione delle funzioni dirigenziali, nei comuni privi di personale con qualifica corrispondente, può avvenire a favore dei responsabili degli uffici e dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, dietro provvedimento motivato del Sindaco.

L'opinione dominante sembra avallare, nel caso degli enti privi di professionalità adeguate, una sorta di "promozione sul campo" delle figure apicali ad organi eterni dell'ente¹¹⁶. L'enfasi che traspare dalle prime interpretazioni nel sottolineare la coerenza tra questa concezione "sostanziale" della dirigenza e il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione va apprezzata soprattutto per la volontà di evitare un ritorno al passato, all'attribuzione dei compiti gestionali alla politica. Tuttavia, l'intento di rendere operativo a tutti i costi il principio di differenziazione funzionale, e con esso l'imparzialità organizzativa

¹¹⁶ Gardini G., L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione, Giuffrè, 2003.

all'interno dell'amministrazione locale, lascia scoperto il problema della "professionalità minima" per l'esercizio di funzioni dirigenziali.

La soluzione del problema passa necessariamente attraverso la predeterminazione di "criteri di competenza professionale" per l'affidamento degli incarichi dirigenziali. In proposito, la modifica introdotta dalla legge n. 127/1997, nella quale si precisa che l'attribuzione di tali incarichi "*può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzioni a seguito di concorsi*", solleva svariate perplessità in ordine alla possibilità di utilizzare questa previsione come varco d'entrata per criteri fiduciari nell'individuazione delle figure dirigenziali locali, ad appannaggio delle regole meritocratiche. Al punto che essa viene letta come testimonianza dell'introduzione di uno *spoils system* per gli enti locali, in cui l'adozione dei meccanismi fiduciari riesce a convivere con la stabilità del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

3.3 I sistemi di accesso alla dirigenza locale e il rapporto fiduciario

Il TUEL non prevede specifiche procedure di accesso e di costituzione del rapporto di lavoro dirigenziale. Occorre, dunque, rifarsi alle regole generali contenute nell'art. 28, del D. Lgs. n. 165/2001, secondo cui alla qualifica di dirigente di ruolo si accede tramite concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni, ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione. Il concorso per esami è essenzialmente riservato a dipendenti pubblici con una congrua anzianità di servizio in qualificate

posizioni funzionali, mentre al corso-concorso vi possono partecipare sia i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni ovvero soggetti esterni. Se quanto affermato poc'anzi vale nella maggior parte dei casi, certo non può tacersi il fatto che taluni regolamenti comunali e/o provinciali, pur non discostandosi dalla disciplina contenuta nel D. Lgs. n. 165/2001, contengono espresse disposizioni relative alle *“modalità di selezione”* e ai *“requisiti di accesso”*, o rinvino *“ai vigenti contratti collettivi di lavoro nazionali e decentrati, nell’ambito dei principi fissati dalla legge”*¹¹⁷.

Per l'accesso alla qualifica di dirigente si richiede, che il candidato sia o un dipendente di ruolo della pubblica amministrazione, munito di laurea, che abbia compiuto almeno cinque anni di servizio, svolti in posizioni funzionali per l'accesso al quale è richiesto il possesso del diploma di laurea; oppure soggetto in possesso di diploma di laurea unitamente ad esperienza lavorativa di almeno cinque anni presso strutture private, in posizioni apicali di lavoro corrispondenti per contenuto alle funzioni della categoria D; o soggetto in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche ovvero in strutture private, munito di diploma di laurea, che ha svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali; o soggetto in possesso di diploma di laurea unitamente a cinque anni di comprovato esercizio professionale correlato al titolo di studio richiesto.

Esaurita la procedura di reclutamento, il vincitore, così come il restante personale, stipula con l'amministrazione un contratto individuale,

¹¹⁷ Carinci F., Mainardi S, La dirigenza nella pubblica amministrazione: dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni, Giuffrè, 2005, Tomo I, 540.

costitutivo del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, regolato dal diritto comune e dai contratti collettivi. Viene quindi inserito nel ruolo della singola amministrazione che ha indetto il concorso. L'inserimento nel ruolo dell'amministrazione conferisce al dirigente la titolarità a tempo determinato di un ufficio dirigenziale.

A questo punto sembra opportuno chiarire, prima di trattare il rapporto fiduciario, analizzare nel dettaglio l'intreccio funzionale che intercorre tra Segretario/Direttore generale, specificando che le competenze assegnate al Segretario generale sono sostanzialmente riconducibili a tre macro categorie:

- quelle relative alla funzione di garanzia della legalità dell'attività amministrativa;
- quella relativa alla funzione di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti;
- quelle relative al coordinamento delle loro attività.

A queste possono aggiungersi competenze eventuali che sono correlate ad una variabile organizzativa esterna costituita dalla nomina o meno del Direttore generale. In effetti, è possibile dedurre che ogniqualvolta sia presente il Direttore generale, al Segretario si preclude l'esecuzione di funzioni gestionali (indi per cui il Segretario si trasforma da "dirigente" a "consulente").

Ai sensi dell'art 108, del D. Lgs. n. 267/2000 i Comuni con popolazione non superiore ai 15.000 abitanti e le Province possono ricorrere alla nomina di un Direttore generale.

Quest'ultimo sovrintende la gestione dell'ente ed è legato al vertice politico da un rapporto strettamente fiduciario. Al pari dell'incarico di Segretario, anche quello di Direttore ha durata corrispondente a quella del vertice politico che lo ha nominato. Ora, dalla presenza o meno della figura del Direttore ne deriva la conformazione del ruolo che il Segretario è chiamato a svolgere all'interno dell'ente. La posizione del Segretario può essere rispettivamente:

- a) di "coabitazione" con il Direttore;
- b) di assorbimento delle funzioni del Direttore;
- c) di cumulo delle funzioni di sovrintendenza e coordinamento, nei confronti dei dirigenti, nel caso in cui manchino disposizioni nel senso a) o b).

Solo nel caso in cui si verificano le ipotesi b) o c) è possibile che al Segretario siano assegnati poteri strettamente gestionali. Tuttavia, poiché tali funzioni non appartengono *ex lege* alla figura del Segretario sarà possibile configurarle in capo alla sua persona solo se attribuite dallo statuto o dai regolamenti ovvero se conferite dal Sindaco o dal Presidente della Provincia.

Nel caso di coabitazione con il Direttore, sarà quest'ultimo che eserciterà la funzione di sovrintendenza alla gestione dell'ente e della sua dirigenza; al Segretario spetterebbero le funzioni di collaborazione e assistenza giuridica che lo rende una "figura partecipante, ma relativamente neutrale", perché non direttamente impegnato, a differenza dei dirigenti e del Direttore generale, nel perseguimento degli obiettivi e dunque nelle politiche.

Il circuito virtuoso che si intende innescare con le recenti riforme del rapporto di lavoro di questi soggetti è quello giusto il quale una volta effettuata la scelta del Segretario in un Comune o Provincia, ovvero una volta affidato l'incarico di Direttore generale, i destinatari dell'investitura fiduciaria gestiscono in assoluta autonomia il proprio incarico, ciascuno nel rispetto delle peculiarità e responsabilità che gli sono proprie. Dal principio di separazione tra politica e amministrazione discende non solo l'autonomia nella gestione dell'incarico, ma anche la natura strettamente fiduciaria del rapporto che viene ad instaurarsi tra vertice politico e Segretario comunale o provinciale, o Direttore generale.

Tra le tante peculiarità che caratterizzano e distinguono le amministrazioni locali da quelle statali, c'è un vettore che accomuna le due sfere pubbliche ed è quello del rapporto fiduciario.

La fiducia, infatti, entra nel patto che Segretario e vertice politico stringono per il perseguimento dei programmi su cui quest'ultimo ha conseguito il consenso elettorale.

È possibile distinguere due tipi di valutazioni fiduciarie: una fiducia "originaria" che informa la scelta del Segretario, che si compone di elementi di valutazione soggettivi ed oggettive e si colloca a monte del rapporto di incarico ed una fiducia "funzionale" che riguarda un incarico già in corso ed è frutto, invece, della verifica dell'operato del Segretario; per tale ragione questo tipo di fiducia si colloca a valle del rapporto di incarico¹¹⁸.

¹¹⁸ Carinci F., Zoppoli L., *Il lavoro nella pubblica amministrazione*, UTET, 2005.

In loco ci si occuperà della “fiducia originaria” al fine di comprendere i delicati equilibri che connotano il momento della scelta del Segretario cui affidare l’incarico.

La fiducia “originaria” è basata su previsioni soggettive di affidabilità del soggetto selezionato rispetto al conseguimento dei programmi politico/amministrativi. Essa tiene conto anche di fattori oggettivi relativi all’apprezzamento dell’identità del Segretario a ricoprire l’incarico, per le proprie doti e la perizia tecnica e professionale. Per l’effettiva attuazione del principio di separazione pare opportuno agire sulla fiducia “originaria” della scelta, valorizzando entrambe le sue due componenti: quella “soggettiva” e quella “oggettiva”. In effetti, mentre la prima si presta più facilmente ai condizionamenti delle relazioni interpersonali, la seconda, al contrario, si presenta impermeabile a tali inquinamenti. La possibilità di essere selezionati per un incarico di Segretario dovrebbe prescindere da eventuali legami irragionevolmente personali (di tipo clientelare o altro), ed essere fondato, al contrario, su una ponderazione virtuosa di criteri obiettivi, quale la capacità di gestire con efficienza la funzione segretariale, quanto su obiettivi fiduciari, quali l’affidabilità del soggetto rispetto alla realizzazione dei programmi sottesi all’azione amministrativa.

3.4 Conferimento e revoca delle funzioni dirigenziali

Continuiamo nel nostro lavoro di verifica delle diversità concernenti gli incarichi dirigenziali conferiti secondo modalità diverse rispetto al modello “ministeriale” introducendo il modello delle Autonomie locali.

In primo luogo, nel settore delle Autonomie Locali, la natura provvedimentale dell'atto di conferimento è sempre stata chiaramente espressa (art. 109, comma 1, D. Lgs. n. 267/2000, in base al quale gli incarichi dirigenziali sono conferiti “*con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici*”). In secondo luogo, i criteri per il conferimento stabiliti dal citato art. 109, comma 1, disciplinano anche la revoca anticipata. In terzo luogo, nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, le funzioni dirigenziali possono essere attribuite ai responsabili degli uffici o dei servizi. Infine, nei comuni con più di 15.000 abitanti e nelle province è prevista la figura del Direttore generale che può essere nominato al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato la cui durata non può eccedere quella del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia e può essere revocato dai medesimi soggetti. Va segnalata, poi, la norma di chiusura dell'art. 111 in base al quale le Autonomie locali, tenendo conto delle proprie peculiarità, nell'esercizio della propria singolarità statutaria e regolamentare, adeguano lo statuto ed il regolamento ai principi espressi in materia dallo stesso D. Lgs. n. 267/2000.

Una prima differenza, tra il modello “ministeriale” e quello delle “Autonomie Locali”, si apprezza con riferimento alla motivazione del provvedimento di conferimento, onere non contemplato rispetto agli incarichi ministeriali ed invece espressamente richiesto dall'art. 109, D. Lgs. n. 267/2000.

Un secondo elemento di discontinuità è rappresentato dall'assenza di qualsiasi contratto ulteriore al provvedimento di conferimento dell'incarico.

Questione complessa è quella relativa alla persistente efficacia delle disposizioni in tema di conferimento degli incarichi contenuta nei contratti collettivi; precisamente, si tratta di stabilire se, in base all'art. 111 del D. Lgs. n. 267/2000, che impone alle Autonomie Locali di adeguare lo statuto ed i regolamenti *“ai principi del capo secondo del D. Lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni”*, occorra estendere alle Autonomie Locali la disciplina del conferimento di incarico, come previsto dal comma 12-bis dell'art. 19 D. Lgs. n. 165/2001 (che cita, *“le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi”*).

Ora, non c'è dubbio che la regola appena ricordata, ponendo una riserva a favore della normazione di rango legislativo che sicuramente costituisce un tratto caratterizzante della disciplina in tema di incarichi dirigenziali, sia espressione di un vero e proprio “principio” della stessa. Resta però da stabilire se, da una simile constatazione discenda, immediatamente la conseguenza che, anche in questo settore, gli incarichi dirigenziali conferiti in epoca successiva all'entrata in vigore della legge n. 145/2002 debbano ritenersi svincolati dall'osservanza delle disposizioni contenute in materia nei contratti collettivi. In effetti, il citato art. 111 non stabilisce un'automatica estensione delle norme del D. Lgs. n. 165/2001 ai rapporti di lavoro del personale delle Autonomie locali, prevedendo piuttosto a carico di questi ultimi, un onere di adeguamento dei propri statuti e

regolamenti; conseguentemente, appare arduo ipotizzare che, in mancanza del richiesto tramite costituito dalle norme regolamentari o statutarie, le previsioni in materia di conferimento di incarichi dirigenziali contenute nei contratti collettivi nell'area della dirigenza delle Autonomie locali abbiano già perduto automaticamente efficacia, come invece si deve ritenere con riferimento all'area della dirigenza statale.

Il TUEL contempla una disciplina *ad hoc* in materia di conferimento di funzioni dirigenziali (art. 109) e di incarichi a contratto (art. 110).

La prima delle disposizioni citate prevede che *“gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del Sindaco o del Presidente della Provincia”*, e che *“l'attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzioni a seguito di concorsi”*.

Dai dati raccolti, in genere, il Presidente della Provincia o il Sindaco attribuiscono gli incarichi dirigenziali considerando i programmi dell'Amministrazione, le esigenze di carattere organizzativo, il curriculum professionale, le attitudini, i risultati raggiunti negli incarichi già ricoperti.

Diversamente, nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di dirigente *“possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del Sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa posizione”* (art. 109, comma 2, TUEL).

Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabilità dei servizi e degli uffici, di qualifica dirigenziale o di alta specializzazione, possono avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire.

Per quanto attiene alla seconda disciplina, cioè quella riguardante gli incarichi a contratto, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nelle Autonomie locali in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati nella misura complessivamente non superiore al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva. Negli altri enti, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5%.

I contratti di cui sopra detto non possono avere durata superiore al mandato elettivo del Sindaco o del Presidente della Provincia in carica. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere

integrato, con provvedimento motivato della giunta, da un'indennità *ad personam*, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Il trattamento economico e l'equivalente indennità *ad personam* sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale.

Occorre, in ogni caso, tener presente la già ricordata e ambigua norma di cui all'art. 111 TUEL, secondo cui lo statuto ed il regolamento degli enti locali devono adeguarsi ai principi del titolo IV, capo III dello stesso TUEL e del titolo II, capo II del D. Lgs. n. 29/1993 (ora D. Lgs. n. 165/2001), "*tenuto conto delle proprie peculiarità*". Sembra dunque residuare, in capo agli enti, un potere di differenziazione rispetto alla normativa generale¹¹⁹.

Le singole amministrazioni non sembrano, però, aver previsto scostamenti di particolare rilievo dalla disciplina generale sopra illustrata.

Le discipline previste dagli statuti e dai regolamenti al riguardo ricalcano quanto previsto dal T.U.P.I e dal TUEL, sancendo così, i primi, che "*la copertura di una parte dei posti di responsabile dei servizi o degli uffici, con qualifica dirigenziale o del livello immediatamente inferiore, possa avvenire mediante contratto a tempo indeterminato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire*"; rinviando, poi ai secondi la possibilità di stabilire i limiti, i criteri e le modalità con cui

¹¹⁹ Carinci F., Mainardi S., La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni, Giuffrè, 2005, 645.

possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermo restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire.

Per quanto riguarda la revoca degli incarichi così come previsto anche per il loro conferimento, gli enti, con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, sono tenuti ad adeguare le regole sugli incarichi dirigenziali ai principi stabiliti dall'art. 19, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 29/1993. La revoca anticipata dell'incarico rispetto alla scadenza può avvenire solo per motivate ragioni organizzative produttive, o per effetto dell'applicazione del procedimento di valutazione di cui all'art. 14, comma 2 del medesimo contratto, ossia per grave inosservanza delle direttive impartite dagli organi dell'Ente e per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa. La revoca anticipata dell'incarico potrà comportare l'affidamento di un incarico dirigenziale di valore economico inferiore o, nei casi di maggiore gravità, la perdita della retribuzione dirigenziale ed il collocamento in disponibilità per la durata massima di un anno, oppure il recesso del rapporto di lavoro, secondo le disposizioni del codice civile e del contratto collettivo nazionale di lavoro.

Capitolo IV

I sistemi di valutazione della dirigenza nelle regioni: i risultati di un'analisi comparata

4.1 L'importanza strategica della valutazione della dirigenza pubblica

La previsione, nella Pubblica Amministrazione, di sistemi di valutazione delle prestazioni, come parte di un sistema organizzativo e gestionale complessivamente orientato al risultato, è avvenuta solo di recente, a partire dal 1993, con l'art.20 del decreto n. 29 di "contrattualizzazione" del rapporto di pubblico impiego¹²⁰.

La sua introduzione, però, è più tardiva e quindi non poggia su un'esperienza consolidata e spesso è ispirata a metodologie tipiche del mondo aziendale che mal si adattano alle peculiarità del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Il tema della valutazione è uno degli aspetti più critici nell'ambito della gestione delle risorse umane ed, ancora di più, il tema "strategico" della valutazione delle prestazioni della dirigenza che si affronta in questa sede.

La valutazione non è un semplice adempimento ma un percorso procedurale che consiste in taluni adempimenti anche formali che devono essere, innanzitutto, condivisi dai soggetti coinvolti. Il sistema deve essere teso a verificare se i risultati attesi siano stati raggiunti, al fine di

¹²⁰ In realtà, negli enti locali, la previsione di un sistema di valutazione dei risultati dei dirigenti ai fini dell'attribuzione dell'indennità di funzione dirigenziale (artt.38 e 39 del DPR n.333/90) era già prevista da qualche tempo, secondo le procedure dell'art.42 del DPR n.286/87, ma è sempre stata scarsamente attuata.

migliorare le attività ed i servizi della Pubblica Amministrazione attraverso una continua valorizzazione delle risorse umane.

L'art.19, comma 1, del D.Lgs. n.165 del 2001 prevede, per i dirigenti dello Stato, che *“per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in relazione ai risultati conseguiti con gli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro”*.

Fin qui l'impianto teorico ma l'introduzione dei sistemi di valutazione ha incontrato non pochi ostacoli, soprattutto culturali, conoscendo applicazioni spesso parziali o, addirittura distorte, rispetto ai principi enunciati dalla normativa di riferimento (D.Lgs. n.286/1999 e D.Lgs. n.165/2001).

Non mancano però, tra i sistemi vigenti, talune esperienze particolarmente positive che hanno consentito di sperimentare prima, correggere e migliorare poi, talune metodologie di valutazione particolarmente valide ed efficaci.

La normativa dei controlli, pur essendo stata introdotta prima della riforma del Titolo V della Costituzione (L. n.3/2001), si è rivelata rispettosa del nuovo assetto federale e dell'autonomia organizzativa degli enti locali.

Il D.Lgs. n.286/1999, infatti, limitatamente alle amministrazioni dello Stato, individua il soggetto competente ad effettuare la valutazione mentre, per le altre, e dunque tutte le Autonomie Locali incluse le Regioni, consente che la loro definizione sia effettuata nell'ambito di ciascun

ordinamento purché le soluzioni adottate siano coerenti con i principi stabiliti nella normativa.

Ciò significa che ciascuna Regione dispone di una discreta autonomia nel definire il proprio sistema di valutazione, introducendo anche profili applicativi diversi da quelli individuati dal legislatore nazionale purché non siano derogatori delle clausole previste dalla contrattazione collettiva¹²¹.

Valutare un dirigente significa sia valutare le prestazioni (cosa è stato ottenuto) sia le competenze (come sono stati raggiunti i risultati), come stabilito dall'art.5 del D.Lgs. n.286/1999 che pone un triplice ordine di principi validi per tutte le pubbliche amministrazioni e dunque anche per le Regioni:

- Tenere conto anche dei risultati del controllo di gestione;
- La valutazione deve essere coerente con quanto stabilito dai CCNL¹²²;
- Tenere conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione.

Ciò significa che la valutazione sarà efficace se presso l'amministrazione è presente un efficace controllo di gestione e tutta l'azione amministrativa è orientata al raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità.

4.2 La metodologia utilizzata nella ricerca

¹²¹ Barusso E, Dirigenti e responsabili di servizio, Giuffrè, 1999, p.368.

¹²² Per il Comparto Regioni-Autonomie Locali, Area Dirigenza, si vedano gli artt. 22 e 23 del CCNL 10.04.1996 come sostituiti dal CCNL 23.12.1999 ed ulteriormente modificati dal recente CCNL sottoscritto il 22.2.2006.

Il presente capitolo intende presentare, in un'ottica comparata, i risultati di una ricerca che ho svolto personalmente nel 2006 sotto la supervisione scientifica del prof. Giuseppe Della Rocca e la responsabilità del dott. Vincenzo Veneziano del Formez¹²³. La ricerca ha avuto come obiettivo quello di offrire un quadro aggiornato di analisi dei sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni e nelle Province autonome italiane con particolare attenzione alla metodologia adottata ed al processo valutativo.

La ricerca si è basata, essenzialmente, sull'analisi della documentazione ufficiale che sorregge il sistema di valutazione e l'istituzione dei Nuclei di Valutazione (leggi, delibere, regolamenti, contratti integrativi, ecc...) incrociata dai dati risultanti da un apposito questionario autocompilato dalle amministrazioni oggetto della ricerca¹²⁴.

La ricerca ha indagato i seguenti campi: i dati strutturali di contesto del processo valutativo (fonti di disciplina e definizione degli obiettivi), il ruolo e le caratteristiche dei Nuclei di Valutazione, la titolarità del processo valutativo, il sistema di valutazione delle posizioni (ove presente) e delle prestazioni (risultati e competenze), il processo di valutazione, le criticità incontrate e gli effetti finali (conseguenze sulla parte variabile

¹²³ I quali si sono già occupati del tema: Della Rocca G., *La valutazione e la retribuzione delle prestazioni. Esperienze e materiali*, Rubbettino, 2001 e Della Rocca G., Veneziano V. (a cura di), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. Casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, ESI, 2001

¹²⁴ E' la prima volta che si è affrontato tale tema con un livello così approfondito d'indagine. L'ultimo studio riguarda solo le previsioni legislative delle leggi regionali in materia di valutazione della dirigenza e si deve a Barbieri M., *La valutazione della dirigenza nelle Regioni a statuto ordinario*, DLM, n.3, 2004.

della retribuzione, quella di risultato, e gestione degli incarichi dirigenziali ai sensi dell'art 21 del D.Lgs. n.165 del 2001¹²⁵).

Uno degli aspetti più peculiari che la ricerca ha indagato, è stato quello di verificare come le Regioni, nella definizione degli indicatori, abbiano proceduto all'individuazione di criteri per misurare prestazioni non facilmente misurabili come quelle correlate alle attività di programmazione, coordinamento, controllo e verifica che spesso sfuggono dall'analisi quantitativa dei risultati. La vera sfida, infatti, per realizzare un buon sistema di valutazione è riuscire a valutare quei risultati che non si caratterizzano nella produzione di un *output* facilmente misurabile¹²⁶.

4.3 I sistemi di valutazione della dirigenza

La ricerca si è occupata di indagare i sistemi vigenti sia nelle 20 Regioni italiane che nelle 2 Province autonome (Bolzano e Trento) per un totale di 22 enti¹²⁷.

E' sempre più diffusa la presenza simultanea di almeno due sistemi diversi di valutazione della dirigenza, uno per i dirigenti della Giunta ed un altro

¹²⁵ Per chi volesse approfondire il tema, tra molti, si segnala: Matteini P., *Qualifiche, uffici dirigenziali ed attribuzioni*, p.177 in *Il Diritto del Lavoro – Vol.III Il Lavoro Pubblico*, 2004 (a cura di Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A.); Corpaci A., *Il nuovo regime di conferimento degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione degli incarichi dirigenziali*, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2, 2003, p.221; Angiello L., *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Giuffrè, 2001, p. 141 ss.

¹²⁶ Questo aspetto, insieme alla *customer satisfaction*, è identificato come uno dei principali nodi da sciogliere in relazione al rapporto tra le istituzioni pubbliche e il mercato da parte di Marcantoni M., *La valutazione della dirigenza tra Stato e mercato*, p.17 in AA.VV. (a cura di Fedrigrotti S., Marcantoni M.), *La valutazione della dirigenza nella Pubblica Amministrazione. Il caso della Provincia autonoma di Trento e uno sguardo all'esperienza delle Regioni*, Franco Angeli, 2006

¹²⁷ Si è scelto di considerare anche le due Province perché le loro competenze non sono dissimili da quelle di una Regione.

per quelli del Consiglio regionale (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Molise, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento).

Quasi sempre esistono delle piccole differenze nel sistema applicato ai Dirigenti generali rispetto a quello standard applicato a tutti gli altri dirigenti (Emilia-Romagna, Friuli, Lombardia, Molise, Piemonte) o, addirittura, con differenziazione tra più livelli a seconda dal tipo di incarico (Toscana). La principale differenza riguarda il peso attribuito ai risultati: per dirigenti generali, generalmente, i risultati hanno un peso maggiore rispetto alle competenze mentre, per gli altri dirigenti, il rapporto è invertito.

Dall'anno della sua previsione (il 1999), tutte le Regioni hanno introdotto un proprio sistema di valutazione ed alcune non l'hanno mai cambiato (Abruzzo, Calabria, Lazio, Molise, Sardegna), altre lo hanno adattato almeno una volta (Basilicata, Campania, Umbria, Veneto) o più volte (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Sicilia, Toscana, Valle D'Aosta, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento). Alcune lo avevano addirittura già previsto prima dell'obbligo legislativo (Emilia-Romagna nel 1996, Provincia di Bolzano nel 1995), altre si sono adeguate solo recentemente (Friuli, Sardegna, Trentino).

La valutazione è effettuata annualmente con la sola eccezione della Provincia autonoma di Trento che prevede una valutazione su base biennale.

Il tasso di litigiosità nell'applicazione della valutazione è piuttosto elevato. L'introduzione del sistema di valutazione della dirigenza ha prodotto, spesso, rifiuto da parte dei valutati (Abruzzo, Campania, Marche,

Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle D'Aosta, Veneto, Provincia di Trento), talvolta resistenze o insoddisfazione da parte dei valutatori (Campania, Liguria, Sardegna, Veneto, Provincia di Trento). Alcune amministrazioni hanno individuato, come possibile causa, la carenza di cultura della valutazione ed accettazione della differenziazione (Lombardia). Per evitare ciò, alcune, hanno adottato il metodo concertativo con le organizzazioni sindacali e un monitoraggio in sede di "analisi di clima" che coinvolge tutto il personale dell'Ente (Emilia-Romagna). Altre, che riferiscono di tensioni nella fase iniziale di definizione e quantificazione degli obiettivi da conseguire, le hanno superate con la concertazione (Toscana). In taluni casi, si sono registrati anche dei ricorsi ma sempre in misura molto ridotta (Nell'ultimo anno, il 2005, c'è stato un ricorso in Campania e Valle D'Aosta, e due in Veneto).

Meno della metà delle regioni ha informatizzato il sistema e molte di queste lo hanno fatto solo parzialmente (Campania, Liguria, Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle D'Aosta, Veneto, Provincia di Trento per la Giunta), sono poche, infatti, le regioni che gestiscono il processo valutativo in modo totalmente informatizzato (Basilicata, Emilia-Romagna)¹²⁸.

Altro elemento innovativo indagato nella ricerca ha riguardato l'utilizzo dello strumento della *customer satisfaction* per la verifica della qualità dei servizi erogati. Orbene, molte regioni lo hanno introdotto ma quasi nessuna di queste utilizza i risultati ai fini della valutazione, ad eccezione

¹²⁸ Tra i sistemi informatizzati, pari al 45% degli enti analizzati, nel 35% dei casi l'informatizzazione ha riguardato solo i dati relativi alle prestazioni, mentre il 10% ha riguardato anche le posizioni.

di poche Regioni (Basilicata, Valle D'Aosta) mentre altre solo per alcuni dirigenti (Campania, Provincia di Trento) o settori (Provincia di Bolzano). Sono generalmente esclusi dalla valutazione, i dirigenti che prestano servizio presso altri enti in posizione di comando o di distacco o con servizio effettivo presso la Regione per meno di sei mesi. Ciò anche in deroga a quanto previsto dal CCNL dell'area dirigenziale Regioni-Autonomie Locali che si applica espressamente ai rapporti dirigenziali a tempo indeterminato (art.1, c.1), che ha fatto sostenere ad una parte della dottrina¹²⁹, che non dovrebbe essere oggetto di valutazione il dirigente con rapporto a tempo determinato.

Spesso è proprio il Nucleo ad aver progettato il sistema di valutazione poi sottoposto all'approvazione dell'organo politico (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Veneto). Se non è il Nucleo, è la Direzione Risorse Umane ad aver assolto a tale compito (Calabria, Molise, Sardegna, Umbria) oppure un gruppo misto di dirigenti e consulenti (Calabria, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Valle D'Aosta, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento) o solo consulenti esterni (Lazio).

4.3.1 La definizione e l'assegnazione degli obiettivi

La definizione degli obiettivi dovrebbe essere la fase iniziale del processo valutativo ma non sempre ciò avviene entro le scadenze previste. Tale fase,

¹²⁹ Angiello L., *La valutazione...*, op.cit. p.124; Boscati A., *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale e Comitato dei Garanti*, in *Il Lavoro alle dipendenze nelle Pubbliche amministrazioni* (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), UTET, 2004. Di diverso avviso è Barbieri M., *Sulla valutazione...*, op.cit., p.475.

che rientra tra le responsabilità degli organi di vertice politico, dovrebbe tenersi nel mese di gennaio ma spesso l'assegnazione avviene con alcuni mesi di ritardo con chiara incidenza negativa sia sulle attività del dirigente (che non conosce in tempo utile gli obiettivi da conseguire) che sull'intero processo valutativo.

Gli strumenti principali utilizzati sono, nell'ordine, il Documento politico-programmatico, i Programmi di attività specifici di dipartimento, i dati di spesa del controllo di gestione. Nei casi più avanzati, i *target* sono definiti in piena coerenza con gli obiettivi strategici dell'amministrazione tratti ad esempio dal D.P.E.F. (Basilicata) ma generalmente sono tratti dal programma di mandato e dalle direttive annuali del vertice politico. In alcuni casi, sono elemento indispensabile ma mai prioritario i risultati effettivamente consuntivati (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli, Toscana, Umbria) tranne, in alcuni casi, nei quali rappresentano lo strumento principale (Calabria, Molise, Toscana). Altri strumenti utili a tale scopo, sono documenti come il Piano Regionale di Sviluppo, il DPEFR, il Bilancio preventivo e consuntivo, il POR, il Piano Triennale Regionale oppure un'apposita delibera di giunta sugli obiettivi strategici (Veneto).

Tutti i sistemi si sforzano a fare in modo che gli obiettivi siano trasparenti, specifici, raggiungibili, misurabili, ma solo in alcuni casi, si individuano obiettivi realmente rilevanti, strategici ed innovativi. Nei casi analizzati è emerso che, talvolta, è stabilito un numero massimo di obiettivi considerati sensibili e prioritari (5 in Veneto, 6 in Basilicata) oppure una *range* tra minimo e massimo (tra 5 ed 8 in Umbria). Ciascun obiettivo ha una

pesatura diversa, la cui ponderazione generalmente è rigida ma, in alcuni casi, è frutto di una negoziazione tra le parti (Basilicata) oppure sono scelti tra quelli considerati strategici direttamente dal dirigente valutato (Provincia di Trento). Sempre più amministrazioni, prevedono una valutazione intermedia (generalmente a metà anno) al fine di monitorare l'andamento e, se necessario, correggere gli obiettivi assegnati.

Analizzando gli obiettivi, è raro riscontrare obiettivi di tipo integrato che coinvolgano più dirigenti o settori e, troppo spesso (per non dire sempre), il vertice politico non presta attenzione al grado di raggiungimento dei risultati per eventualmente rimodulare i propri programmi politici.

In un caso sono stati inseriti Obiettivi di Governo Regionale trasversali e strategici di tipo collettivo per più di un dirigente che incidono sulla determinazione della retribuzione di risultato creando una corresponsabilità tra i manager dell'amministrazione (Lombardia).

La maggior parte dei sistemi analizzati si rifà agli strumenti di controllo strategico sui risultati conseguiti nell'ambito di programmi generali o operativi, in particolar modo in relazione ai tempi di attuazione, mentre siamo ancora lontani da un effettivo legame con i risultati del controllo di gestione (obiettivi di costo, target di risultato e di efficienza). I costi di gestione, ad esempio, sono riferiti esclusivamente alle procedure degli appalti e raramente ai costi interni (risorse umane, spese di gestione dell'ufficio, ecc...). Sono quasi del tutto assenti indicatori di tipo strettamente economico e di bilancio (maggiori entrate tributarie, proventi da servizi pubblici, riduzione nella spesa del personale affidato, riduzione dei trasferimenti, ecc...).

La Regione che più di ogni altra utilizza tutti questi indici è la Lombardia che conferisce un peso del 30% ai risultati correlati a tali indicatori.

Un timido tentativo è stato fatto da alcune regioni che hanno previsto specifici indicatori economico-finanziari utili alla valutazione (proventi di servizi pubblici su entrate correnti) oltre agli indicatori del controllo di gestione (Basilicata), oppure i dati della capacità di spesa, velocità di cassa, capacità di impiego, indice di smaltimento dei residui passivi (Liguria) e, infine, di riduzione della spesa del personale sulla spesa corrente (Provincia di Trento).

Generalmente, la definizione degli obiettivi non è un atto unilaterale anche se la legge, dopo la riforma ad opera della L. n.145/02, ha dirottato la definizione degli obiettivi dal contratto individuale al provvedimento di nomina¹³⁰. Tale modifica, che molto ha fatto discutere la dottrina, è stata interpretata dalla giurisprudenza con un certo “senso pratico”, infatti, la Consulta ha chiaramente escluso che il nuovo *nomen* dell’atto possa incidere sull’assetto di definizione degli obiettivi¹³¹.

Nella prassi, infatti, la definizione è ancora di tipo consensuale e talvolta è proprio il dirigente a proporre gli obiettivi.

¹³⁰ Corpaci A., *Il nuovo regime...*, op.cit.; D’Alessio G., *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 2002, 2, p.223; D’Auria G., *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, GDA, 2002, p.1160; D’Orta C., *Gli incarichi dirigenziali nello Stato dopo la legge 145/2002*, Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 6, 2002, p.435; Garofalo M.G., *Politica e amministrazione nella riforma della dirigenza pubblica*, in *La dirigenza pubblica rivisitata* (a cura di Zoppoli A.), Jovene, 2004, p.41;

¹³¹ Corte Costituzionale, ord. 30 gennaio 2002, n.11, Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, n.2, 2002, p.299 con commento di Boscati A., *La privatizzazione della dirigenza generale promossa a pieni voti dalla Consulta*. Sulla stessa ordinanza si veda anche Zucaro A., *La privatizzazione del rapporto dei dirigenti generali davanti alla Corte Costituzionale*, GDA, 4, 2002, p.377.

4.3.2 Il Nucleo di Valutazione delle prestazioni dirigenziali

La composizione dei Nuclei tra le varie Regioni non è per nulla omogenea. Quasi tutte le Regioni hanno scelto di costituire il Nucleo di Valutazione della dirigenza (ben 17 su 22 casi analizzati). Nei 5 sistemi dove non esiste in Nucleo, il ruolo è assorbito da un servizio di controllo interno¹³²(Liguria) o da più strutture (Sicilia, con il Servizio di valutazione e controllo strategico del Presidente e un Servizio istituito per ogni Assessorato), in altri casi dopo essere stato istituito è stato poi soppresso (Toscana, Umbria) oppure non è stato ancora istituito (Sardegna).

Nei sistemi più maturi, generalmente, dopo un certo numero di anni, il ruolo del Nucleo passa in secondo piano, ad esempio, svolgendo attività di supporto, istruttoria per la definizione della graduazione delle posizioni, di verifica di coerenza del sistema (Emilia-Romagna).

Nel 1995 è stato istituito il primo Nucleo di Valutazione (Provincia di Bolzano), mentre il 2000 è l'anno in cui sono sorti più Nuclei (ben 6, anche grazie all'impulso della riforma dei controlli interni ad opera del D.Lgs. n.286/1999) rispetto ai 3 già attivi ed i 17 istituiti sino ad oggi.

Da tale dato abbiamo la conferma che le esperienze di valutazione sono ancora troppo recenti per tracciarne un giudizio complessivo ma, indubbiamente, ci troviamo già in un fase di transizione che sta portando tali sistemi verso la maturazione.

¹³² Sulla differenza tra le funzioni dei servizi per il controllo interno e i Nuclei di valutazione si rimanda a D'Orsogna M., Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione, Giappichelli, 2001, p.209.

Il Nucleo opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente alla Giunta Regionale, mentre la composizione ed il funzionamento sono disciplinati per via regolamentare dalle Regioni.

Il Nucleo di Valutazione raramente è a composizione internamente interna (Provincia di Bolzano), molto più spesso è esterna, (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Molise, Puglia, Trentino, Valle D'Aosta, Provincia di Trento per il sistema della Giunta) oppure a composizione mista (Campania, Emilia-Romagna, Friuli, Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto, Provincia di Trento per il sistema del Consiglio)¹³³.

Gli esterni sono, spesso, esperti in diritto del lavoro, gestione delle risorse umane, psicologia del lavoro, valutazione, informatica, finanza, controllo di gestione, organizzazione aziendale. Le Regioni attingono tali risorse principalmente tra i docenti e ricercatori universitari e gli avvocati¹³⁴.

Il numero dei componenti, generalmente, è di tre (Abruzzo, Basilicata, Friuli, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Trentino, Valle D'Aosta, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento per il sistema del Consiglio), in misura minore di cinque (Calabria, Lombardia, Provincia di Trento per il sistema della Giunta), sei (Veneto), sette (Emilia-Romagna, Piemonte), con punte di ben undici componenti (Campania).

Il Nucleo, generalmente, ove esiste, ha il compito di valutare la dirigenza nel senso più corretto di fornire tutta la documentazione utile a chi è

¹³³ Barusso E., *Dirigenti e...*, op.cit., p.366 ritiene che un organismo deputato alla valutazione debba essere completamente esterno e svincolato dall'amministrazione, "*una sorta di autorità indipendente*".

¹³⁴ Il recente CCNL Area Dirigenza Regioni-Autonomie Locali 22.02.2006 presente un'apposita Dichiarazione congiunta, la n. 2, nella quale le parti concordano sulla necessità della presenza di efficaci sistemi di valutazione e nel ritenere che gli organismi di valutazione debbano essere costituiti da soggetti in possesso di una effettiva e comprovata qualificazione e capacità professionale nella specifica materia.

titolato ad esprimere la valutazione e di presidiare e garantire la correttezza metodologica del processo (89%), quindi di controllo strategico (33%)¹³⁵ ed, infine, di progettazione e sviluppo teorico e metodologico dei sistemi di valutazione (22%). In via del tutto residuale e circoscritto ad alcuni sistemi, sono affidati compiti quali: verifiche ed ispezioni (Provincia di Bolzano), controllo di gestione (Marche), supporto nella selezione delle domande per incarichi esterni (Lazio), controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa (Puglia)¹³⁶, gestione del contenzioso in materia (Lombardia, Veneto), fornire elementi valutativi utili circa l'attitudine dei dirigenti a svolgere gli incarichi affidati e dunque al fine di fornire indicazioni all'organo politico in merito alla gestione degli incarichi dirigenziali (Abruzzo).

4.3.3 La titolarità degli organi deputati alla valutazione

L'onere della valutazione è attribuito a diversi organi e su questo non c'è sintonia tra le Regioni. In teoria, sarebbe auspicabile affidare la titolarità ad organi terzi ma non distanti dall'effettivo svolgimento della prestazione essendo la valutazione non un atto conclusivo ma un procedimento che dura per tutto il periodo in cui il soggetto è valutato¹³⁷.

In alcune, il compito spetta ai Dirigenti regionali, al Dirigente alle Risorse umane oppure ad un Comitato interdipartimentale di dirigenti anche

¹³⁵ Basilicata, Campania, Lazio, Marche, Provincia di Bolzano

¹³⁶ L'art.40bis del D.Lgs. n.165/2001 affida tale incombenza al Collegio dei Revisori dei Conti dell'ente locale che, solo qualora non fosse istituito, può essere assolto dal Nucleo di Valutazione o dal Servizio di Controllo interno.

¹³⁷ Sul tema della terzietà dell'attività di valutazione si rimanda a Barbieri M., *Sulla valutazione...*, op.cit., p.483; Torchia L, La responsabilità dirigenziale, CEDAM, 2000, p.129

generali (Basilicata)¹³⁸. Non sempre è chiaro il ruolo della politica e, in taluni casi, la valutazione è affidata all'Assessore al Personale o al Presidente della Giunta Regionale: generalmente a loro spetta il compito di approvare la valutazione proposta (Friuli) oppure di vigilare sul sistema e di proporre eventuali adattamenti (Campania). In taluni casi è affidato al Presidente, dopo l'esame della Giunta, il compito di adottare la valutazione proposta dai direttori per i dirigenti (Friuli). Talvolta, nell'ottica di un'architettura "a cascata" del sistema di valutazione, l'Assessore ha il compito di valutare i dirigenti apicali (Campania dove esistono i Coordinatori di Area, Emilia-Romagna per i dirigenti assegnati alle strutture speciali da loro dirette).

In conclusione, solo in un caso, i dirigenti, in prima istanza, sono valutati dal Nucleo (Abruzzo), ma, generalmente sono valutati dal dirigente generale o di dipartimento (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli, Liguria, Molise per i dirigenti non generali, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto, Provincia di Trento), da un Comitato di dirigenti (Marche, Molise per DG), dal Presidente e dagli Assessori (Sicilia, Valle D'Aosta). In un caso, il Nucleo svolge il compito di valutatore di seconda istanza con l'obiettivo di assicurare una corretta ponderazione degli obiettivi e di verificare la valutazione effettuata dai valutatori di prima istanza (Friuli).

In genere, il modello adottato da quasi tutti i sistemi regionali affida alla politica (Presidente, Giunta, Assessore) la valutazione dei dirigenti apicali

¹³⁸ Condivide tale scelta di attribuire il ruolo di valutatore ad un organismo di autogestione dei dirigenti, Quaglia U., *Incentivazioni al lavoro nel pubblico impiego e autonomie della dirigenza*, in *Diritto della Regione*, n.5/94, p.778.

(Segretario generale, Direttore generale, Coordinatore di area, Dirigenti di dipartimento) mentre gli stessi dirigenti apicali effettuano la valutazione di tutti gli altri dirigenti.

4.3.4 La valutazione delle posizioni

Ogni sistema di valutazione che si rispetti dovrebbe essere basato sulla precedente definizione di un sistema di valutazione delle posizioni dirigenziali che sia periodicamente aggiornato.

Solo 11 sistemi, sui 19 analizzati¹³⁹, effettuano la valutazione delle posizioni ed hanno prodotto una graduazione (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento). Quasi tutti la aggiornano all'incirca ogni 3 anni e, comunque, sempre in caso di ristrutturazione organizzativa. Solo in casi rari non è aggiornata da tempo (Abruzzo, Calabria). Altre non hanno mai, oppure non hanno ancora, proceduto alla definizione delle posizioni dirigenziali e la relativa graduazione (ben 7: Campania, Friuli, Lazio, Molise, Sardegna, Sicilia, Valle D'Aosta, Veneto).

Uno dei modelli più dettagliati è quello dell'Emilia-Romagna che prevede una distinzione tra le posizioni dirigenziali di struttura (servizi) con mandati organizzativi ampi e responsabilità rilevanti e le posizioni *professional*, con funzioni di gestione di progetti specifici, supporto specialistico e presidio di processi rilevanti.

¹³⁹ In tre casi il dato non è stato rilevabile (Piemonte, Puglia, Trentino).

La definizione delle posizioni ha incontrato ostacoli soltanto in 5 casi¹⁴⁰, mentre, in genere, ha registrato una partecipazione attiva da parte dei soggetti coinvolti.

La fasce relative alla retribuzione di posizione variano da regione a regione, possiamo solo riportare che, dalla ricerca, si evince che la fascia minima è di 11.310 euro (Veneto) e quella massima è 142.000 euro (Lazio).

In un unico caso, oltre alla valutazione delle posizioni, è prevista anche quella del “potenziale” dei dirigenti (Provincia di Bolzano). Ciò si spiega, probabilmente, con il fatto che le Amministrazione tendano ad evitare di basare il proprio sistema valutativo su elementi eccessivamente discrezionali oppure elementi come la posizione ricoperta ed, ancor più, il potenziale. Eppure tali fattori dovrebbero essere punti di forza per un manager all'altezza della complessità dei compiti affidati e delle relative responsabilità.

4.3.5 La valutazione delle prestazioni (risultati e competenze)

Nella maggior parte dei sistemi, la valutazione delle competenze è sempre connessa a quella dei risultati perché la competenza è vista nell'accezione di come questi risultati siano stati conseguiti. Le competenze quasi mai sono valutate mentre si preferisce misurare qualcosa di più facilmente osservabile come i comportamenti organizzativi agiti dal dirigente.

¹⁴⁰ Le difficoltà principali risiedono nelle resistenze manifestate dai dirigenti, per critiche di natura tecnica nella definizione dell'architettura delle posizioni dirigenziali. In altri casi, i soggetti si sono disinteressati ed hanno accettato passivamente le decisioni intraprese.

Occorre precisare, quindi, che le competenze non sono da considerare semplicemente come dei comportamenti ma il comportamento costituisce l'elemento osservabile della competenza.

Nella maggior parte delle amministrazioni regionali esiste un "modello di competenze" (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli, Sicilia, Umbria, Veneto, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento) basato su un'apposita analisi svolta o dal Nucleo di Valutazione con l'assistenza dei dirigenti (Campania, Emilia-Romagna, Friuli) o da società specializzate esterne alla Regione. Negli altri casi non si è mai proceduto ad un'analisi delle competenze e non esiste, pertanto, un modello (Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Valle D'Aosta) oppure è stata effettuata l'analisi ma senza redigere un modello (Liguria, Sardegna, Toscana). Tra i modelli di competenza più innovativi si segnala un sistema che ha codificato un "dizionario" delle competenze composto da cinque raggruppamenti omogenei al loro interno e diversificati tra i diversi ruoli della dirigenza (Friuli).

La ricerca non ha avuto come oggetto quello di approfondire quali siano le competenze oggetto di valutazione (e le relative capacità attivate) scelte dai sistemi di valutazione ma, sommariamente, si può affermare che si tratta nella quantità e qualità di lavoro svolto con apporto professionale specifico e fatto svolgere (capacità di programmazione del proprio lavoro e di quello dei collaboratori), attività di controllo (capacità di controllo), gestione delle risorse umane (capacità di leadership), contributo gestione delle emergenze e all'integrazione con altri dirigenti (capacità di adattamento ed integrazione), gestione flussi informativi (capacità di

comunicazione), orientamento al cambiamento (capacità di promuovere e gestire l'innovazione)¹⁴¹.

Tutti i sistemi di valutazione (tranne Lombardia e Valle D'Aosta) si poggiano sull'analisi combinata sia di elementi quantitativi (risultati) sia qualitativi (competenze o, meglio, comportamenti organizzativi). Il peso da conferire ai due elementi varia da Regione a Regione: taluni propendono per dare maggior peso ai risultati, pari al 60% (Abruzzo, Campania, Friuli), altre conferiscono lo stesso peso (Puglia, Veneto), altre ancora danno maggior peso alle competenze (Sardegna). In alcuni casi il peso non è fisso ed oscilla in un *range* (Sicilia) oppure le competenze fungono da moltiplicatore rispetto ai risultati (Umbria). Molte regioni, ancora, prevedono una differente ponderazione tra i dirigenti generali e quelli preposti ad uffici non generali con pesi diversi (ad esempio, per i risultati: 40% in Friuli, 70% in Piemonte, dal 50% al 70% in Toscana, 60% in Provincia di Trento).

In genere non c'è integrazione tra gli esiti della valutazione dei risultati e delle competenze. Nella maggior parte dei casi si procede semplicemente alla somma dei punteggi conseguiti nei due ambiti ma, nei sistemi più avanzati, gli esiti sono integrati. In alcuni casi, ad esempio, il grado di raggiungimento dei risultati è ponderato con il punteggio attribuito alle competenze, il cui esito può aumentare o diminuire il valore del punteggio relativo agli obiettivi raggiunti (Umbria, Emilia-Romagna). In un altro caso, oltre ai due elementi tipici della valutazione (risultati e competenza)

¹⁴¹ Nelle Regioni prive del Nucleo di Valutazione perché successivamente soppresso (Toscana e Umbria), la definizione dei criteri per la valutazione della dirigenza è affidata interamente agli organi di governo.

è stato introdotto un ulteriore elemento, ovvero il grado di “disponibilità” del valutato (Lazio, con un peso pari al 10%).

Nei sistemi in cui si dichiara di misurare solo i risultati (Lombardia, Valle D’Aosta), questi sono divisi in diversi tipi e per ciascuno di questi è attribuito un peso percentuale specifico. Occorre precisare, però, che risultati definiti di miglioramento organizzativo e utilizzo delle risorse umane rientrano, più correttamente, a parere dello scrivente, tra i tipici comportamenti organizzativi quali espressione delle competenze di un manager pubblico, per cui non è corretto definire che sono misurabili solo i risultati.

4.3.6 La valutazione intermedia

Come affermato precedentemente, sempre più amministrazioni, prevedono una valutazione intermedia (generalmente a metà anno) al fine di correggere gli obiettivi assegnati.

Inizialmente non era prevista, poi, quasi tutte hanno deciso di prevederne l’introduzione nel loro sistema e, generalmente, si svolgono attraverso una o più riunioni (Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Sardegna, Toscana, Umbria ogni 4 mesi, Veneto, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento).

Altre non prevedono esplicitamente che si tengano apposite riunioni durante l’anno (Lazio, Liguria, Marche, Molise per i DG, Sardegna, Sicilia, Valle D’Aosta).

4.3.7 La conclusione del processo valutativo: la motivazione, il colloquio e gli effetti sulla retribuzione

La valutazione deve essere motivata obbligatoriamente solo in caso di attribuzione di punteggi estremi verso il basso o verso l'altro (Calabria), nello stesso caso il Nucleo di Valutazione opera una verifica approfondita (Provincia di Bolzano).

Il colloquio di *feedback* dovrebbe essere un elemento obbligatorio e fondamentale di ogni processo valutativo nell'ambito del quale il valutato, con un "ritorno" da parte di chi è il destinatario ultimo di tutto il sistema valutativo, dovrebbe avere la possibilità di esprimere le proprie opinioni, di commentare gli esiti della valutazione, di non condividere, motivando, gli esiti proposti fino a spingersi alla "partecipazione" diretta nella valutazione finale.

Occorre precisare che il principio della partecipazione del valutato alla valutazione va tenuto distinto dal contraddittorio che viene attivato a seguito di valutazione negativa¹⁴².

Orbene, pochi sistemi conferiscono il giusto peso a tale fase (tranne Basilicata, Friuli). Uno si è spinto fino a prevedere una autovalutazione compilata dal valutato sui compiti svolti che deve essere confrontata con la valutazione da parte della Giunta che può modificarla, sentito il Nucleo di Valutazione (Trentino). Altri prevedono che, prima della valutazione, ciascun dirigente compia l'autovalutazione delle proprie prestazioni

¹⁴² Correttamente Barbieri M., *Sulla valutazione...*, op.cit., p.482 rileva l'importanza di non cadere in tale confusione. Si veda anche Boscato A., *Verifica dei risultati...*, op.cit., p.1206 e Angiello L., *La valutazione...*, op.cit., p.122.

(Emilia-Romagna, Sardegna, Trentino, Puglia attraverso il cd. “questionario sui valori aziendali”). In un caso, è il valutato a predisporre gli strumenti atti alla misurazione del raggiungimento degli obiettivi assegnati (Valle D’Aosta).

La maggior parte delle regioni non prende in considerazione l’opinione dei colleghi di settore o d’ufficio ai fini della valutazione del dirigente, un timido tentativo è previsto, solo “ove richiesto”, al fine di conoscere il clima organizzativo e promuovere miglioramenti (Puglia).

In taluni casi, è utilizzata la procedura prevista in casi di adozione di provvedimenti disciplinari (Trentino, Valle D’Aosta), la valutazione negativa è possibile solo dopo aver esperito un apposito contraddittorio basato sulla contestazione scritta e l’audizione del valutato (Liguria).

Alcuni enti hanno affidato al Nucleo di Valutazione il compito di ricevere le istanze avverse alla valutazione ricevuta dai dirigenti (Lombardia, Veneto).

Gli esiti della valutazione incidono sempre sulla retribuzione di risultato che è erogata in base al punteggio ottenuto dal quale si deduce la fascia nella quale i dirigenti sono inseriti. A ciascuna fascia (3 in Umbria, Veneto; 4 per l’Abruzzo, Calabria, Molise; 5 per la Campania, Provincia di Bolzano; 8 in Emilia-Romagna) è attribuita una quota variabile e proporzionale di retribuzione di risultato. Nei casi in cui le fasce non sono previste, è attribuita una quota individuale proporzionale alla retribuzione massima prevista.

In alcuni casi, una valutazione sufficiente (Friuli), o inferiore al 40% (Lombardia, Veneto), o al 50% (Valle D’Aosta), del punteggio

complessivo attribuibile, o a 80 punti su 120 possibili (Sicilia) non consente l'attribuzione della retribuzione di risultato. In un caso, l'erogazione della retribuzione di risultato può avvenire solo in caso di valutazione eccellente (Umbria).

La quota di retribuzione di risultato non è molto elevata, se confrontata con quella di posizione, e varia da regione a regione passando da un minimo di 1.498 euro (Provincia di Trento) ad un massimo di 13.953 euro (Umbria).

In caso di esito negativo, gli esiti della valutazione, solo in pochi casi, incidono sul conferimento dell'incarico (Umbria, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento)¹⁴³. In caso di valutazione negativa per due anni consecutivi l'incarico non può essere rinnovato e, nei casi più gravi, si procede alla revoca (Lazio) o posto in disponibilità con la perdita del trattamento accessorio connesso alle funzioni (Valle D'Aosta). In alcuni casi, i risultati sono utili per prevedere l'inserimento del dirigente in percorsi formativi e di aggiornamento (Lombardia, Umbria).

4.3.8 La sfida della misurazione dei risultati non facilmente misurabili

Come accennato in premessa, uno degli aspetti che la ricerca doveva indagare, era quello di verificare se le Regioni, nella definizione degli indicatori, avessero proceduto all'individuazione di criteri per misurare prestazioni non facilmente misurabili come quelle correlate alle attività di programmazione, coordinamento, controllo e verifica che spesso sfuggono

¹⁴³ A tal proposito, Tagliabue S., *Valutazione e sistema sanzionatorio nel nuovo CCNL dell'area della dirigenza*, Azienditalia - Personale, 4, 2006, p.224.

dall'analisi quantitativa dei risultati, in pratica se erano riusciti a valutare quei risultati che non si caratterizzano nella produzione di un *output* facilmente misurabile.

Dai risultati dell'indagine emerge che tali parametri sono utilizzati da 11 amministrazioni. Un tentativo è stato fatto introducendo un *Master Plan* di Area che comprende la macro-attività individuate ad inizio anno dall'Assessore e dal Coordinatore di Area ed è poi sottoposta a valutazione alla fine dell'anno in sede di colloquio (Campania). Altri hanno provato a misurarli attraverso indicatori e *target* prefissati in sede di programmazione delle attività (Emilia-Romagna, Friuli, Lombardia, Provincia di Bolzano) oppure attraverso la relazione finale sugli obiettivi conseguiti compilata dai dirigenti (Liguria), oppure attraverso l'autovalutazione del dirigente vistata dal coordinatore (Valle D'Aosta). Altre ancora ci hanno provato ma non è chiaro il livello di efficacia (Basilicata), oppure attraverso un intervento del Ufficio destinato al Controllo di gestione su indicazione del Nucleo di Valutazione (Puglia), effettuando riscontri sullo stato di realizzazione degli obiettivi, accordi con altri enti, documentazione di analisi (Toscana), travasando nelle schede personali i risultati attesi descritti nei documenti programmatici con una valutazione gerarchica (Provincia di Trento).

Tutte le altre regioni non hanno prodotto questo sforzo, altre hanno lasciato che il compito fosse assolto dalla contrattazione integrativa (Calabria).

Generalmente, per provare a misurare tali *output*, si è scelto di utilizzare indicatori di natura quantitativa, il fattore tempo oppure un giudizio di valore del superiore gerarchico.

4.4 Conclusioni

Gli esiti della ricerca dimostrano che la valutazione della dirigenza si trova in una fase caratterizzata, tranne le debite eccezioni, dal passaggio dalla fase del rodaggio a quella del consolidamento all'interno delle amministrazioni regionali.

Approfondendo uno dei sistemi più maturi (Emilia-Romagna) emerge come il sistema di valutazione può creare effetti distorsivi orientando le prestazioni verso gli obiettivi assegnati e creando alla lunga un appiattimento ed un giudizio equivalente tra tutti i dirigenti. Una delle correzioni introdotte è stata quella di aumentare la diversificazione nella valutazione dei dirigenti incrementando le fasce di valutazione e di attribuzione della retribuzione di risultato.

Al fine di realizzare un corretto sistema di valutazione occorre rafforzare il legame di questo con il controllo di gestione sia in fase di definizione e assegnazione degli obiettivi che di misurazione dei risultati conseguiti nonostante in quasi tutte le Regioni esista un'unità di controllo di gestione (e quasi mai degli uffici decentrati nei dipartimenti) tranne in Molise, Sardegna, Toscana, Umbria.

Certo è ancora presto per affermare che la valutazione, come dovrebbe essere, è oggi la leva strategica principale del cambiamento nella gestione

delle risorse umane ed, in particolare, per l'affidamento, la revoca, la sospensione o la conferma dell'incarico dirigenziale.

E' vero, però, che si registra oggi maggiore consapevolezza nei confronti del ruolo strategico della valutazione non più percepita come obbligo da adempiere ma come opportunità gestionale.

Propria l'autonomia delle Regioni ha una natura ambivalente: se, da un lato, ciò consente di adottare il sistema più adatto alle caratteristiche proprie dell'amministrazione dall'altro lato, ciò ha prodotto profonde differenze nelle metodologie, nei processi, nella scelta dei soggetti valutatori.

Occorre forse, oggi, ricondurre tutto a sistema magari con la costituzione di un apposito Osservatorio sulla valutazione della dirigenza e del personale pubblico presso il Dipartimento della Funzione Pubblica che sia, nello stesso tempo, capace di monitorare i diversi sistemi al fine di segnalare eventuali soluzioni divergenti rispetto ai principi legislativi e capace promuovere attività di tipo informativo e formativo nell'ottica di un continuo miglioramento dei sistemi.

E' di attualità il tema dell'incapacità delle amministrazioni di valutare il merito di dipendenti e dirigenti e, conseguentemente, di premiare o sanzionare secondo una oggettiva valutazione dei risultati. Proprio in questi mesi, al Senato, si sta discutendo di chi e come dovrebbe valutare i lavoratori del pubblico impiego. Sono in discussione congiunta due

proposte di legge sul tema¹⁴⁴: quella che vede il sen. Pietro Ichino come primo firmatario (di opposizione, matrice PD) e quella del Ministro Renato Brunetta (come responsabile politico del Governo e primo proponente). Nello specifico della valutazione le posizioni sono abbastanza definite e sono rispecchiate dagli emendamenti che entrambi hanno posto in discussione. Ichino e altri senatori del PD¹⁴⁵ propongono un'Autorità indipendente per la trasparenza e la valutazione strutturata come organismo del tutto autonomo dall'esecutivo, scelto su una base rigorosamente bipartisan, promotore di una metodologia di valutazione efficace e controllore della sua applicazione. La caratteristica base è che sia indipendente dall'attività di Governo, dalla politica, dal sindacato.

Il Governo¹⁴⁶ propone, invece, in un emendamento al suo stesso Disegno di legge, la creazione di un organismo centrale presso l'ARAN (nel primo Disegno di legge era presso il Dipartimento della Funzione Pubblica) con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, nonché di informare annualmente il Ministro per l'Attuazione del programma di Governo sull'attività svolta.

A prima vista sembra che non ci sia una grande differenza, in realtà le due proposte sono diverse in molti punti: il primo, ed essenziale, è la collocazione dell'Organismo e il suo status. Nel primo caso è un'Autorità

¹⁴⁴ Il 13 novembre 2008 la Commissione Affari Costituzionali del Senato ha approvato un testo legislativo nato dalla fusione del disegno di legge del Pd, 5 giugno 2008 n. 746, con quello del Governo, n. 847.

¹⁴⁵ Emendamento 3.11 al Disegno di Legge AS 847, proposto da Treu, Ichino, Incostante, Bianco, Bastico, Roilo, Vitali, Nerozzi, Passoni, Adamo, Ghedini, De Sena In Commissione Affari Costituzionali il 2 ottobre 2008).

¹⁴⁶ Emendamento 3.17 del Governo al disegno di Legge delega Atto Senato 847.

indipendente, nel secondo un Ufficio, sia pure autonomo, dell'ARAN. Non è la stessa cosa. Ma in entrambi i casi, i due organismi proposti non pare che potranno avere né le dotazioni né le risorse per svolgere direttamente alcuna valutazione. Sono quindi sempre e comunque strutture di indirizzo che, come sappiamo bene dall'esperienza, rischiano di poter agire solo con la *moral suasion*, come fu della Commissione per il Controllo Strategico (diretta prima da Zampini e poi da Torchia), che continuò a stigmatizzare la povertà delle direttive dei Ministri senza che nulla cambiasse. Entrambe le proposte impediscono alle amministrazioni di distribuire indennità di risultato (che nella proposta Ichino non può essere meno del 30% dello stipendio) se non sono attuate azioni coerenti e strutturate di valutazione. Ma chi decide se la valutazione effettuata è seria? Chi applica la norma e impedisce alle amministrazioni di erogare a pioggia gli incentivi? Chi decide quanto e come vanno sentiti in questo i cittadini e le imprese "clienti"? Chi mette in mora e alla fine sanziona duramente le amministrazioni inadempienti? Chi viceversa premia le amministrazioni virtuose, concedendo magari loro una maggiore autonomia nelle scelte relative al personale che sono ancora tragicamente rigide nonostante il federalismo tanto invocato e così poco praticato? Questi sono i punti chiave, per non ritrovarci alla fine con i soliti proclami e le solite incitazioni che non hanno trovato, poi, alcun riscontro nella vita quotidiana della maggior parte delle amministrazioni.

Capitolo V

La dirigenza negli Stati Uniti: la patria dello spoils system

5.1 Il sistema della dirigenza negli Stati Uniti d'America

5.1.1 Le origini della burocrazia statunitense

La nascita della burocrazia negli USA ha dato origine ad una serie di teorie che esercitano una profonda influenza in Europa (in modo particolare l'importazione da parte dell'Italia dello *spoils system* statunitense).

Il punto nodale della concezione della funzione pubblica è costituito dalla duplice e contraddittoria esigenza dell'efficienza e della democrazia; infatti, i principi di democrazia liberale ispirati alla rigida separazione dei poteri alla base della visione costituzionale americana, ispiravano opposte concezioni della funzione pubblica, considerata da una parte come un insieme di professionisti indipendenti sottoposti alla legge e alle direttive del Congresso; e dall'altra, di legali agenti politici, fedeli alle direttive del presidente.

Nella costruzione della funzione pubblica per il nuovo Stato americano, nel 1787, il criterio ispiratore sembra essere stato innanzitutto quello di allontanarsi dal sistema parlamentare britannico per attuare una rigida separazione dei poteri, come garanzia di democrazia e libertà. La burocrazia federale viene scelta in base ai requisiti di "carattere", competenza, lealtà alla Costituzione, secondo una visione elitaria che

riflette sostanzialmente le idee conservatrici dei nuovi governanti, appartenenti ad un'aristocrazia di proprietari terrieri¹⁴⁷. Tale visione contiene in sé i germi dei futuri conflitti sulla funzione pubblica: innanzitutto, secondo Washington, il requisito della lealtà alla Costituzione va inteso in una interpretazione federalista della stessa Costituzione; in secondo luogo, gli accesi dibattiti ideologici tra federalisti e antifederalisti sul ruolo politico del Presidente non sono stati ancora risolti. Questi punti esprimono il carattere politico acquisito fin dall'inizio dalla funzione pubblica, che infatti continua ad essere al centro delle discussioni anche negli anni successivi. Tale carattere emerge con chiarezza nel momento in cui sale alla presidenza Jefferson, il quale sostituisce per via di destituzione o revoca tutto il personale federalista con individui di fede repubblicana. Da questo punto si stabilisce il principio dell'importanza che riveste per il Presidente il fatto di assicurarsi la lealtà dei membri del partito con l'assegnazione di cariche; e correlativamente si individua l'importanza attribuita al fatto di poter contare su personale politicamente fedele, al fine di realizzare il programma presidenziale: principio poi formalizzato con la "legge dei quattro anni" emanata nel 1820, che stabilisce appunto il termine di quattro anni per la scadenza di quasi tutte le principali cariche federali.

Questo criterio è poi precisato ed ampliato nello *spoils system*, introdotto nel 1829 dal presidente Jackson, al fine di trasformare in senso democratico la concezione elitaria della funzione pubblica. Secondo lo stesso, la pratica attuata dai suoi predecessori favorisce la corruzione e

¹⁴⁷ Maiorini M. G., Storia dell'amministrazione pubblica, Giappichelli, Torino, 1997, 219.

l'indifferenza nei confronti dell'interesse pubblico; mentre l'estensione della "legge dei quattro anni" avrebbe assicurato l'operosità e l'integrità della funzione pubblica e realizzato un governo del popolo. La teoria di Jackson è accolta ed applicata; ma subisce forti attacchi, anche perché comporta un forte aumento dei poteri del Presidente. Tuttavia il criterio è mantenuto, e anzi utilizzato ampiamente dai suoi successori.

A lungo andare, in realtà, un reclutamento siffatto concorre a diffondere la corruzione e gli scandali dell'amministrazione. L'ampiezza del fenomeno e insieme le mutate esigenze seguite alla trasformazione del paese in senso industriale, favoriscono il formarsi di un importante movimento a favore della riforma dell'amministrazione, diretto a chiedere soprattutto il rinnovamento in senso morale dell'amministrazione prima che in senso all'efficacia ed efficienza o della trasformazione delle sue strutture.

Il tema della riforma nella funzione pubblica è al centro della campagna presidenziale del 1882 e mobilita forze di entrambi i fronti, dando così la spinta decisiva all'approvazione del progetto del senatore Pendleton. Tale progetto divenne una legge (1883) che rappresentò il perno della regolamentazione della funzione pubblica. Tra i punti più importanti prevede: il reclutamento per concorso; una relativa sicurezza di permanenza nella carica per i titolari d'ufficio; l'adozione del criterio del merito, temperato dalla possibilità di accesso alle cariche di responsabilità anche dall'esterno; la creazione di una Commissione per il pubblico impiego competente per la regolamentazione della funzione pubblica (come si nota, tali punti sono stati presi come modello anche dal nostro ordinamento giuridico). Il punto centrale della legge consiste nel principio

secondo cui gli impiegati reclutati per concorso non possono essere destituiti per motivi politici o partitici (almeno in teoria).

5.1.2 Lo spoils system negli Stati Uniti

Una breve indagine comparativistica sul contesto istituzionale in cui si è originariamente sviluppato l'istituto dello *spoils system* appare necessaria. Al fine di evitare fraintendimenti e meglio comprendere le peculiarità italiane in tema di meccanismi di decadenza automatica dell'alta dirigenza pubblica.

Come è noto il termine *spoils system* è nato nell'esperienza amministrativa statunitense, dove il “sistema delle spoglie”, introdotto dal presidente Jefferson dopo il 1801 e rafforzato dal presidente Jackson nel 1829, ha goduto di un periodo di particolare fortuna per circa un secolo, per poi essere progressivamente limitato, mantenendo, comunque, ancora oggi, importanti ambiti di applicazione.

Lo *spoils system* (efficace sintesi dell'espressione “*to the victor belong the spoils*”) è voluto a realizzare una forma di “patronato degli impieghi”: la provvista (assunzione e licenziamento) di parte del personale burocratico (in misura individuata dalla legge) risulta prerogativa discrezionale dei detentori *pro tempore* del potere politico.

Ai vincitori delle elezioni spettano le spoglie costituite dai pubblici uffici: la figura evoca, la presa delle spoglie sul campo di battaglia.

Nella realtà americana, tale istituto ha inteso caratterizzare una parte del personale burocratico come di stretta estrazione fiduciaria, legandone

l'entrata e l'uscita dall'amministrazione all'avvicendamento di due diversi esecutivi.

Quanti conseguono un ufficio in virtù dell'esercizio della prerogativa governativa di nomina discrezionale restano, infatti, legati all'amministrazione da un rapporto di lavoro segnato dalla previsione della sua cessazione al mutare dell'esecutivo.

Nel primo periodo della storia statunitense il sistema delle spoglie ebbe un'applicazione diffusa, sino ad interessare funzionari di livello medio e basso¹⁴⁸⁷⁶. Nel 1840 lo *spoils system* si era già diffuso nell'amministrazione locale, statale e federale.

Se Thomas Jefferson, terzo presidente statunitense, operò in modo tale che al termine dei suoi due mandati (1809) gli impiegati federali risultassero prevalentemente appartenenti al suo partito (il democratico repubblicano), favorendo una politica di sostanziale estromissione dei rivali federalisti dagli uffici governativi.

Il primo consapevole teorizzatore dello *spoils system* fu il presidente Andrew Jackson, che individuò tale sistema come uno dei principi fondamentale del repubblicanesimo, affermando che i funzionari dovevano essere periodicamente sostituiti per impedire la corruzione, per evitare la formazione di una burocrazia inamovibile per consentire un maggior numero di cittadini di partecipare alla vita pubblica: chi serviva il governo troppo a lungo avrebbe potuto fatalmente perdere di vista il pubblico interesse ed utilizzare la carica per il proprio vantaggio personale.

¹⁴⁸ Guerino D., *Politica e amministrazione negli USA*, Giappichelli, 2003, 285.

Inoltre, il lavoro per il governo era o poteva essere reso abbastanza semplice per uomini di capacità ed esperienze ordinarie¹⁴⁹⁷⁷.

D'altro canto, il sistema assicurava sì la rotazione degli uffici e la rottura della struttura di casta della burocrazia, ma in funzione della ricompensa dei servizi resi ai vincitori delle competizioni elettorali dai loro sostenitori¹⁵⁰.

Dopo i guasti registrati nella stagione dello *spoils system* “pieno” (inteso come saccheggio di tutti i posti possibili da parte del partito vincitore) e dopo le profonde crisi e gli scandali registrati durante l'amministrazione del presidente Grant, segnarono una svolta per l'amministrazione americana verso una burocrazia professionale. Da allora in poi, una serie di leggi *ad hoc* avevano segnato fortemente l'accesso alla pubblica amministrazione americana (tranne i massimi livelli) rendendolo sempre più rigorosamente assoggettato al principio della competenza accertata

¹⁴⁹ Bisogna ricordare che nella giovane democrazia statunitense che, il servizio svolto negli apparati statali non era concepito come vero e proprio impiego, bensì quale contributo fattivo a favore dello Stato, ispirato ad un profondo sentimento di virtù civica. Il pubblico impiego non era pensato come una vera professione, in quanto consiste in una occupazione precaria, transuente, la quale veniva meno quando il proprio partito perdeva le elezioni (A. Tocqueville, *La democrazia Americana*, Bologna, 1962, 77).

¹⁵⁰ E' stato Max Weber a riportare le peculiarità del sistema statunitense, già all'epoca una grande potenza economica, ma priva di una consapevole politica forte. In particolare, Weber intuì lo stretto legame esistente, nel sistema americano, tra tre elementi: a) il meccanismo plebiscitario dell'elezione diretta del presidente, che crea un capo democratico dotato di qualità carismatiche. In effetti nel sistema americano anche nel caso di presidenti mediocri subentra una sorta di “carisma d'ufficio”. È un sistema verticale molto efficiente, a differenza ad esempio di quello italiano, orizzontale e ossessionato dal problema della rappresentanza; b) la figura del *boss*, l'imprenditore dei consensi elettorali che ha il suo ambiente naturale nel “mercato dei voti”. Il *boss* è colui che controlla i voti della sua zona e li organizza per un determinato scopo. Weber sa che la sua democrazia ha in sé la possibilità di essere manipolata, e infatti il *boss* è un personaggio non sempre limpido, a metà strada tra il legittimo imprenditore di voti e il corruttore. Weber stabilisce una singolare associazione tra il sistema fortemente capitalistico e l'alto grado di democrazia che caratterizza un paese giovane come gli Stati Uniti. Lo stesso intuisce che la logica capitalistica applicata alla competizione elettorale (il “mercato dei voti”) è un meccanismo per razionalizzare il consenso nelle moderne democrazie; c) lo *spoils system*. È il fenomeno che accompagna il meccanismo di alternanza connaturato nella democrazia americana, per cui il partito che ha espresso il neo-eletto presidente conquista le cariche principali.

sulla base di titoli e prove; gli appartenenti a questa burocrazia professionale vennero garantiti da specifici limiti alla licenziabilità¹⁵¹. Oggi, nell'amministrazione federale degli Stati Uniti la realtà dello *spoils system* interessa una selezionata parte degli incarichi, conferiti discrezionalmente dal Presidente. Ciò consente, in realtà, di innestare nell'apparato burocratico tecnici esterni destinati a ritornare agli ambienti professionali di provenienza alla fine del mandato presidenziale del loro presidente (salvo di una riconferma da parte del nuovo capo dell'esecutivo)¹⁵². Alcune di queste nomine sono condizionate ad un giudizio di conferma da parte del Senato (*l'advice and consent*), che spesso è strettamente penetrante per quanto riguarda sia la professionalità che la dirittura morale dei candidati espressi dal Presidente. Nel sistema americano della separazione dei poteri, il Congresso fa da efficace contrappeso alle prerogative presidenziali, cui si giunge all'ulteriore controllo, esterno, da parte dell'informazione e dell'opinione pubblica¹⁵³. Altri gruppi di nomine che possono essere cambiate durante il periodo di transizione (che si verifica al passaggio di consegne tra la vecchia amministrazione e quella che subentra) sono: un primo gruppo di nomine di competenza del Presidente che non ha bisogno del consenso del Senato; un gruppo di nomine che sono al di fuori dell'organica statale; alcune nomine presso agenzie governative, per le quali è però necessario il gradimento da parte del capo dell'agenzia stessa.

¹⁵¹ Marchetti B., *Pubblica amministrazione e Corti negli USA*, Cedam, Padova, 2005.

¹⁵² Negli USA, la stessa dirigenza pubblica professionale ha compiuto, per la prima volta, un vero e proprio salto di qualità nel decennio 1930-1940 (quando le furono affidate inedite attività di intervento e regolamentazione), utilizzando il volano degli apporti degli esterni

¹⁵³ Silvestro C., *Spoil system statunitense e spoil system all'italiana a confronto*, in FA, 2003, 2, 533.

5.1.3 Analogie e differenze tra il sistema statunitense e italiano

Quanto finora evidenziato permette di cogliere la differenza tra lo *spoils system* statunitense e il sistema di decadenze introdotto in Italia, negli anni novanta, per gli incarichi dirigenziali apicali delle amministrazioni statali. Quest'ultimi, va precisato, sono incarichi di Segretario generale, di Capo di dipartimento (i dirigenti preposti a strutture complesse, articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali) o di livello equivalente; un numero, quindi, ristretto, che comprende i massimi vertici burocratici delle amministrazioni, cioè i dirigenti che svolgono le funzioni più strettamente connesse con gli indirizzi politico-amministrativi espressi dagli organi politici di vertice (i ministri).

Di *spoils system* all'italiana si è parlato in relazione al comma 8 dell'art. 19, D. Lgs. n. 165/2001, come ora sostituito dall'art. 3 (comma 1 lett. i), L. n. 145/2002 di riordino della dirigenza statale.

La norma prevede che i menzionati incarichi apicali cessano automaticamente, *ope legis*, decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia ottenuto dal governo subentrante. In sostanza, diversamente da quanto accade negli Stati Uniti, lo *spoils system* all'italiana coinvolge dirigenti professionali di ruolo e non comporta la perdita del rapporto di lavoro ma solo quella del temporaneo incarico in corso.

Il legislatore del 2002 ha cancellato il precedente meccanismo semi-automatico di decadenza, introdotto nel 1998.

Esso prevedeva, per gli incarichi apicali, che la conferma, la revoca, la modifica o il rinnovo seguissero ad una espressa scelta in tal senso del

nuovo esecutivo, da esplicitare entro novanta giorni da voto di fiducia al governo; decoroso tale termine, gli incarichi per i quali non si fosse espressamente provveduto si intendevano confermati fino all'originaria scadenza.

Quindi, attualmente, i massimi vertici burocratici sono tutti automaticamente azzerati con il passaggio da un governo all'altro. Il nuovo esecutivo può nominare agli incarichi più alti (lasciati liberi dai precedenti titolari) dirigenti pubblici appartenenti ai ruoli ministeriali oppure, nella misura del dieci per cento, soggetti esterni con contratto a tempo determinato.

Agli incarichi apicali conferiti a seguito della decadenza *ope legis* dei precedenti titolari si applica il comma 9 dell'art. 19, D. Lgs. n. 165/2001, che ne prescrive la comunicazione al Senato ed alla Camera dei Deputati, insieme ad una scheda che specifichi titoli ed esperienze professionali dei soggetti prescelti.

Un pallido riflesso dell'*advice and consent* statunitense¹⁵⁴.

Tutto ciò conferma che si parla di *spoils system*, forse, impropriamente. Il modello statunitense si realizza in maniera piena solo nelle limitate ipotesi (previste dall'ordinamento) di conferimento d'incarichi dirigenziali a soggetti non appartenente ai ruoli dell'ente, con contratto a tempo determinato la cui durata non può eccedere quella del mandato dell'organo politico che lo costituisce. Su un tema tanto delicato, come quello del regime giuridico dell'alta dirigenza, non stupisce la presenza di un aspro

¹⁵⁴ Si era peraltro ipotizzato, nel dibattito sullo *spoils system* all'italiana, di porre tra candidato e decisore politico il filtro di una valutazione d'idoneità ad opera di un soggetto terzo, garante o *authority*.

dibattito che ha accompagnato il varo della L. n. 145/2002. Il dato sorprendente è che considerazioni critiche e propositi di modifica della disciplina appena varata vengano espressi da esponenti di quella stessa maggioranza politica artefice della nuova legge. È questo il segno più certo di quanto sia tormentato il tema dell'alta dirigenza pubblica e dei rischi di politicizzazione della pubblica amministrazione.

Un primo auspicio ad una nuova stagione di modifiche da apportare al sistema dell'alta dirigenza è stato espresso proprio da colui che è riconosciuto come principale autore della L. n. 145/2002: l'ex Ministro della Funzione Pubblica Frattini. Egli ha ipotizzato, in più occasioni pubbliche, la possibilità di realizzare un particolare regime di maggiore stabilità per talune posizioni dirigenziali di vertice, estrinsecata da funzioni di garanzia.

Per tali posizioni dirigenziali è stato ventilato una peculiare modalità di accesso, tramite un concorso di secondo livello (particolarmente selettivo), sulla scia di quanto previsto, ad esempio, per i consiglieri di Stato.

Ancora più incisive sono state le dichiarazioni del successore di Frattini, l'onorevole Mazzella.

Il Ministro evidenziò che bisognava *“evitare un rischio: quello di ritenere che i vertici della pubblica amministrazione possano essere politicizzati. La pubblica amministrazione deve avere, soprattutto nei suoi alti vertici, delle connotazioni di neutralità ed imparzialità, che rappresentano la sua fedeltà all'istituzione più che al potere politico”*¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Il Corriere della Sera, 20 gennaio 2003.

Per il successore di Frattini è lo stesso spoils system ad essere nel mirino: *“per dovere di lealtà, la pubblica amministrazione deve seguire gli indirizzi politici della parte che la volontà popolare ha espresso come propria classe di governo; fermo restando che i pubblici funzionari sono al servizio della nazione nella sua complessità: la pubblica amministrazione è il luogo dove si coagula l’interesse generale”*¹⁵⁶.

Tali dichiarazioni sono certamente testimonianza della profondità e ampiezza dello scontro culturale in atto.

¹⁵⁶ Piovani P., *Dirigenti pubblici, la legge cambierà ancora*, Il Messaggero, 4 febbraio 2003. Nella giornata inaugurale della prima Conferenza dell’alta dirigenza statale italiana (3 febbraio 2003, al Palazzo dei Congressi dell’Eur), il Ministro Mazzella ed il vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini, hanno detto, più o meno esplicitamente, che la legge Frattini deve essere cambiata. Che certi “meccanismi” derivanti da *“altre culture burocratiche sono estranee allo spirito di neutralità ed imparzialità che hanno da sempre costituito il vanto della grande tradizione europea”*. Il Ministro della funzione pubblica ha in quella sede sottolineato che *“l’identikit ideale” del dirigente pubblico non deve essere legato “solo ai progressi tecnologici acquisiti, ma anche e soprattutto alla sua antica e tradizionale funzione di neutralità ed imparzialità”*. Certo, bisogna essere *“in grado di comprendere le opportunità offerte dalla tecnologia, di rivisitare criticamente il vecchio apparato per rinnovarlo. Ma questa fase già è stata compiuta, ed è arrivato ormai il momento di recuperare l’identità e la giusta considerazione della professionalità dell’alta dirigenza”*. Venendo alla spinosa questione dei rapporti tra vertice politico e vertice amministrativo, Mazzella invita innanzitutto a cancellare dal vocabolario l’espressione *spoils system* che non a caso, dice, non è stato coniato in Italia. Per il Ministro della Funzione Pubblica, i meccanismi dello *spoils system* *“vanno usati con parsimonia ed oculatezza, altrimenti, potrebbero portare al risultato opposto di politicizzare ciò che non deve essere mai politicizzato”*.

Conclusioni

In occasione di un convegno tenutosi il 23 settembre 2008 presso la Terza Università di Roma per la presentazione di un volume¹⁵⁷ si affrontato il tema del rapporto tra politica e amministrazione. L'occasione è stata propizia per ascoltare il punto di vista di docenti universitari, politici, dirigenti pubblici sull'argomento.

Tutto sommato mi sembra che i nodi principali della questione sono gli stessi da me riscontrati durante il percorso di ricerca. Provo a sintetizzare le conclusioni possibili:

- accesso alla dirigenza: solo il 24,7% dei 5.000 dirigenti assunti dal '99 al 2006 è stato assunto per concorso pubblico; il corso-concorso, che rappresenta senza dubbio la scelta migliore e più trasparente è ancora marginale come numeri; tutti i dirigenti di prima fascia sono in un qualche modo cooptati senza alcuna trasparenza nelle scelte e senza nessun "bilanciamento" rispetto al potere politico;
- valutazione: la grande assente della riforma degli anni '90 ed oggi rimane una chimera molto citata e quasi mai praticata correttamente, quando abbiamo casi positivi di valutazione si segnala immediatamente come "*best practice*";
- spoils system: nonostante le sentenze nn.103 e 104 del 2007 della Corte Costituzionale, nelle amministrazioni, specie locali e

¹⁵⁷ D'Alessio G. (a cura di), L'amministrazione come professione, I quaderni di Astrid, Il Mulino Editore, 2008

regionali, si continua a violare lo spirito della norma e le poche decine di posizioni soggette a decadenza sono diventate centinaia se non migliaia;

- autonomia del dirigente: la legge n.286 del 1999 continua ad essere inapplicata, le direttive politico-amministrative e la conseguente determinazione degli obiettivi non sono stabilite serie. Viene meno il principio dell'amministrazione per budget e della reale autonomia del dirigente;
- distinzione tra politica e amministrazione: ha più di 15 anni di vita, avendo una sua formulazione precisa già nel D.Lvo 29 del '93, ma nonostante i principi costituzionali su cui essa si fonda, oggi la dirigenza è ancora troppo dipendente dalla politica;

La prima conclusione cui si perviene a seguito delle riflessioni svolte fino ad ora, è che l'azione delle amministrazioni pubbliche e dei loro dirigenti è stretta in una sorta di dilemma tra "garanzia ed efficienza". Con la globalizzazione dei mercati, si è ormai pienamente consapevoli che la competizione tra territori è anche e soprattutto un banco di prova per l'efficienza dell'amministrazione, cioè essa dovrebbe essere in grado di perseguire non solo l'economicità della propria azione, cioè il risparmio delle risorse assegnate, bensì anche, ed in via prioritaria, l'efficacia della propria azione, ovvero il massimo raggiungimento delle finalità pubbliche mediante il pieno impiego delle risorse disponibili. In questo quadro, quel dilemma si fa più stringente: efficienza e qualità richiederebbero massima snellezza operativa, semplificazione delle procedure, controlli più sui risultati che sull'attività. Il principio di garanzia impone, invece, regole e

controlli sull'attività, anche a costo di rallentare l'operatività. In sintesi per ottenere che le pubbliche amministrazioni siano imparziali, trasparenti ed usino in modo verificabile il denaro pubblico, l'ordinamento sacrifica, consapevolmente e volutamente, un po' di efficienza e qualità dell'amministrazione. Le riforme degli anni 90', un po' in tutto il mondo occidentale, ed anche in Italia, hanno avuto come scopo, proprio quello di accrescere l'efficienza e la qualità delle amministrazioni pubbliche, riducendo vincoli e controlli sull'attività e accrescendo l'orientamento ai risultati.

La distinzione tra politica e amministrazione, finalizzata a valorizzare il ruolo del governo degli organi politici posti al vertice delle amministrazioni (ministri, governatori regionali, presidenti provinciali e sindaci, assessori) ed al contempo, ruolo e competenza gestionale dei dirigenti, è stata perseguita attribuendo ai primi i poteri esclusivamente di indirizzo e di controllo sui risultati, ai secondi tutti i poteri concreti di gestione e amministrazione. Al tentativo di trasporre nelle amministrazioni, logiche manageriali mutate dal mondo delle imprese, va ricondotta, poi, l'adozione di sistemi per pianificare gli obiettivi e verificare i risultati della gestione.

Senonché a più di quindici anni dall'avvio del processo di riforma, i risultati appaiono contraddittori e non esattamente quelli sperati.

La distinzione tra politica e amministrazione, realizzata sulla carta attraverso la separazione tra poteri di indirizzo e poteri di gestione, è stata in concreto largamente pregiudicata dalla introduzione di norme che hanno

attribuito, agli organi politici delle amministrazioni, poteri assai più ampi di prima, in tema di scelta dei dirigenti.

Per effetto del cd. *spoils system* molti dirigenti delle amministrazioni pubbliche, in teoria, soltanto i dirigenti apicali, nella prassi statale, regionale e locale, anche molti dirigenti intermedi, sono stati sostituiti con altri di maggior fiducia, in coincidenza del mutamento del titolare dell'organo politico.

Il messaggio proveniente dalla Corte Costituzionale con le sentenze 103 e 104 del 2007 sembra essere non quello di un'assoluta illegittimità dello *spoils system* nei confronti della Costituzione, ma quello di un'ammissibilità condizionata; cioè esso è ammesso, condizionatamente al fatto che si riferisca solo ed esclusivamente alla dirigenza di tipo apicale, già naturalmente raccordata all'organo politico.

Bibliografia

AA.VV. (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, UTET, 2005.

AA.VV. (a cura di Amoroso V., Di Cerbo, Fiorillo L., Maresca), Il lavoro pubblico, vol. 3, Giuffrè, 2007

AA.VV. (a cura di Zoppoli A), La dirigenza pubblica rivisitata, Jovene, 2005.

AA.VV. Dirigenza statale e dirigenza nella PA, LPA, 2002, sup.6.

Angiello L., La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici. Giuffrè, Milano, 2001.

Barbieri R., *La valutazione della dirigenza nelle Regioni a statuto ordinario*, DLM, 2004, 469

Battini S., Il personale, in S. Cassese (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, parte Generale, Tomo I, Giuffrè, Milano 2003.

Battini S., *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in GDA, 2006, 8, 911.

Blasco A., *Spoils system: lo stato della giurisprudenza*, in LPA, 2003, 6, 1111.

Bolognino D., *Nuove ordinanze di remissione alla Corte Costituzionale: alcune riflessioni sulle “estensioni” legislative dello spoils system e sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale*, LPA, 2008, 1, 58.

Boscati A., Il dirigente dello Stato. Contratti di lavoro e organizzazione. Giuffrè, 2006.

Boscati A., *Verifica dei risultati.....* in AA.VV. (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, UTET, 2005.

Caretti P., Art.97 1° comma, parte I, in *Commentario alla Costituzione Artt. 97-98*, Zanichelli, 1994

Carinci F., Mainardi S. (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, 2005.

Carinci F., *Il lento tramonto del modello unico ministeriale della dirigenza*, in LPA, 2004, 5, 833.

Carinci F., *Regola maggioritaria, alternanza e bulimia riformatrice*, LPA, 2002, 6, 837.

Carinci F., *Una riforma a passo di gambero*, in LPA, 2001, p.3.

Carinci F., *Sisifo riformatore: la dirigenza*, in LPA, 2001, p.959.

Carinci F., *La privatizzazione della dirigenza generale alla prova della Consulta*, LPA, 2000, 707.

Cassese S., *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, LPA, 2003, 2, 231.

Cassese S., *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari, 2002.

Cassese S., *Il nuovo regime dei dirigenti italiani: una modificazione costituzionale (dopo la legge n. 145/2002)*, in GDA, 2002, 12, 1341.

Cassese S., Mari A., *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, PD, 2001, 1, pp. 13-14.

Cassese S., *L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato*, PD, 1998, 1, pp. 162-163.

Cassese S., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983

Chirulli P., voce *Dirigenza pubblica (riforma della)*, in EGT, vol. XI, 2000

- Colapietro C., *Governo e Amministrazione - I La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Giappichelli, Torino 2004.
- Cristofoli D., Turrini A., Salotti G., *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*, Egea, Milano, 2007.
- D'Alessio G. (a cura di), *L'amministrazione come professione- I quaderni di Astrid – Il Mulino*, 2008.
- D'Alessio G., *La dirigenza: imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro*, LPA, 2007, 349
- D'Alessio G., *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in LPA, 2006, 3-4, 549.
- D'Alessio G., *Gli incarichi di funzioni dirigenziali in AA.VV.* (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, UTET, 2005.
- D'Alessio G., *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in LPA, 2002, p.213
- D'Alessio G., *La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale (1998-2000)*, in LPA, 2001, p.45.
- D'Auria G., *La valutazione dei dirigenti*, in Schlitzer (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, p. 101.
- D'Auria G., *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, GDA, 2002, 11, p. 1158.
- D'Auria G., *La "privatizzazione" della dirigenza pubblica, fra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore*, in FI, 2002, 11

- D'Auria G., *La tormentata riforma della dirigenza pubblica*, in LPA, 2001, p.15
- D'Ignazio G., *Politica e amministrazione negli USA*, Giappichelli, 2003, 285.
- D'Orta C., *I dirigenti: custodi della legalità o managers?*, in LPA, 2005, 6, 1027.
- D'Orta C., *Politica e amministrazione*, in AA.VV. (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, UTET, 2005.
- D'Orta C., *Gli incarichi dirigenziali nello stato dopo la legge 145/2002*, in LPA, 2002, 6, 929.
- D'Orta C., *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, RTDP, 1994, 159.
- Esposito V., Mercurio R., *Il ciclo dei processi valutativi. Percorso e risultati della valutazione della dirigenza in Regione Campania*, in RSO (a cura di), *Valori, competenze e strumenti per il cambiamento*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- Dente B., *Verso una dirigenza pubblica responsabile: il nodo della riforma organizzativa*, in LPA, 2001, p.81
- Endrici G., *Il potere di scelta – le nomine tra politica e amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Ferretti M., *I limiti dello spoils system nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (nota a C. Cost. 20 maggio 2008 n. 161)*, in LPA, 2008, 2, 369.

Fiorentino L., *Dirigenti, poteri di gestione e mancato esercizio dei poteri di indirizzo politico-amministrativo da parte dei ministri*, Il foro italiano, 1996, 12, pt. 3.

Fiorillo L., *Le funzioni di indirizzo politico amministrativo in AA.VV.* (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, UTET, 2005.

Fontana G., *La dirigenza pubblica tra Scilla e Cariddi salvata dalla Corte costituzionale? Nota a C. Cost. 23 marzo 2007, n. 103; C. Cost. 23 marzo 2007, n. 104*, RIDL, 2008, 1, 59.

Garofalo M.G., *La dirigenza pubblica rivisitata*, in LPA, 2002, 6, 873.

Gardini G., *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in LPA, p. 679 ss.

Gardini G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, 2003.

Gardini G., *Spoils system all'italiana: mito o realtà*, in LPA, 2002, 6, 953.

Gardini G., *L'attività dirigenziale tra responsabilità e stabilità (nota a sentenza della Corte Costituzionale 16 maggio 2002, n.103)*, GDA, 2002, 9, 940.

Gardini G., *Imparzialità amministrativa e nuovo ruolo della dirigenza amministrativa*, in DA, 2001.

Garofalo G.M., *Politica e amministrazione nella riforma della dirigenza pubblica*, in AA.VV., (a cura di Zoppoli A.), *La dirigenza pubblica rivisitata*, Jovene, 2005, p.41-60.

La Macchia C., *La dirigenza pubblica e tecniche d'investitura fiduciaria*, RGL, 2003, 4, 727.

Lanotte M., *L'accesso alla qualifica di dirigente pubblico e le situazioni di fatto (nota a Cass. 22 gennaio 2008 n. 1346)*, in MGL, 2008, n.11, 898.

Mainardi S., *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, LPA, 2002, 1078.

Manca A.G., Rugge F. (a cura di), *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX e XX)*, SSPA, Roma, 2008.

Marcantoni M., Veneziano V., (a cura di), *Rapporto sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni e nelle Province autonome. Modelli, strumenti ed esperienza a confronto*, Franco Angeli, Milano giugno 2007.

Marchetti B., *La pubblica amministrazione e corti negli USA*, Cedam, Padova, 2005.

Mari A., *Le amministrazioni destinatarie delle norme sulla dirigenza*, in AA.VV. (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, UTET, 2005.

Mattarella B.G., *Il pantouflage in Francia: i rapporti d'attività delle Commissions de déontologie delle fonctions publiques*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, 2, 623.

Matteini P. *Commento agli artt. 13-20 del D.Lgs. 165/01*, in AA.VV. (a cura di Amoroso V., Di Cerbo, Fiorillo L., Maresca), *Il lavoro pubblico*, vol. 3, Giuffrè, 2007, p.161 e ss.

Merloni F., *Commento alle sentenze della Corte Cost. 103 e 104 del 2007*, in *Astrid on-line*, 2007.

Merloni F., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, 2006.

Merloni F., *Amministrazione “neutrale” e amministrazione imparziale (a proposito dei rapporti fra “politica” e “amministrazione”)*, DP, 1997, 319.

Merusi D., *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000.

Mezzacapo D., *Lo spoils system “una tantum” al vaglio della Corte Costituzionale*, in ADL, 2004, 2, 617.

Mezzacapo D., *L’alta dirigenza statale fra politici e amministrazione (osservazioni sullo spoils system all’italiana)*, in ADL, 2003, 3, 709.

Monda P., *La giurisprudenza in tema di dirigenza pubblica*, in QDLRI, 2007.

Navilli M., *La dirigenza pubblica nella giurisprudenza (1999-2002)*, LPA, 2002, 6, 1107.

Nicosia G., *Le opinioni della Corte costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il “caso Speciale” è davvero speciale?*, in LPA, 2007, 2, 497.

Nicosia G., *La dirigenza statale tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici*, in GDLRI, 2003, 98, 253.

Olivieri L., *Revirement della Consulta sullo spoils system: per la prima volta se ne rileva l’incostituzionalità. Quello che la sentenza non dice*, in www.lexitalia.it, 2007, 3.

Pantano F., *L’applicazione per via giudiziale dell’art. 17-bis del d.lgs.n. 165/2001: il riconoscimento della vicedirigenza (nota a Trib. Roma 7 marzo 2008)*, in LPA, 2008, n. 2, 334.

Pastori SgROI, *Dirigenti pubblici*, ed. V agg., Milano, Giuffrè, 2001, 556.

Patroni Griffi A. (a cura di), *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione. Principi e modelli nei settori qualità delle regole, sanità, ambiente e territorio*, Giappichelli, 2007.

Pinelli C., *Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del lavoro dirigenziale*, commento alla sentenza del Corte Costituzionale n.313/96, in GC, 1996, 4, 2596.

Pinelli C., *Ministri, dirigenti e amministrazioni. Uno sguardo costituzionale sulla nuova disciplina*, in AA.VV. *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, 1998, 5, 799.

Riva M.E., Sileri F., Silvestro C., *Le figure di vertice degli enti locali*, Sistemi Editoriali, 2003.

Romagnoli U., *Dirigenti pubblici: lo scenario politico istituzionale per la valutazione*, in DLM, 2004, 3, 599.

Rusciano M., *Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica*, in DLM, 2005, 621.

Rusciano M., *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, in LPA, 2002, 6, 893.

Rusciano M., *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, LPA, 2001, 3-4, 499.

Salomone R., *Spoils system regionale e riparto di competenza: via libera dalla Consulta*, in LPA, 2006, 692.

Sciullo G., *Modelli di disciplina della dirigenza in Italia e profili di fiduciarietà della nomina*, in AA.VV. *Le istituzioni del federalismo. Regione e Governo locale*, 1998, 5.

- Silvestro C., *I riflessi sullo spoils system sulle carriere in regime di diritto pubblico*, in LPA, 2004, 2, 533.
- Silvestro C., *Spoils system statunitense e spoils system all'italiana a confronto*, in FA, 2003, 2, 966.
- Sordi P., *Le controversie in tema di incarichi dirigenziali*, in LPA, 2005, 5, 765.
- Spinelli C., *La riforma della dirigenza pubblica tra interpretazione costituzionale e discrezionalità legislativa*, in RGL, 2003, II, 20.
- Talamo V., *Le funzioni dei dirigenti*, in AA.VV. (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, UTET, 2005, 722.
- Tenore V., *Lo spoils system introdotto dalla L. n. 145/2002 non si applica alla dirigenza pubblica non privatizzata*, in LPA, 2003, 6, 1274.
- Torchia L., *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova, 2000.
- Tosi P., *Dirigenza pubblica e privata*, in ADL, 2001, 59.
- Tullini P., *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, in ADL, 2000, 591.
- Valensise B., *Osservatorio sull'impiego pubblico non privatizzato*, in LPA, 2005, 6, 1024.
- Valensise B., *Spoils system: prime controversie relative alla decadenza dell'incarico dirigenziale*, in LPA, 2003, 1, 64.
- Virga G. *Breve storia di un trapianto con crisi finale di rigetto*, pubblicato in www.lexitalia.it, 2007.
- Zoli C., *La dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità: l'attribuzione degli incarichi*, in LPA, 2005, 2, 263.

Zoppoli A., *Dal ruolo unico ai ruoli della dirigenza statale: e la "privatizzazione?"*, in LPA, 2001, 6, 1038.

Zoppoli A., *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, ESI, Napoli, 2000.

Zoppoli L., *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, Relazione al Convegno internazionale "Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini", pubblicato in Astrid on line, 2008 e LPA, 2008, 1, 1.

Zoppoli L., *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 63/2007