

DIRIGENZA PUBBLICA: UNA RIFORMA #FUORIMERCATO



Dirigenza pubblica: una riforma #fuorimercato

SOMMARIO

<i>Premessa</i>	<i>pag.</i>	5
-----------------	-------------	---

PARTE I

La dirigenza pubblica: composizione e normativa (a cura di Francesco Verbaro)

1. La dirigenza oggi attraverso i numeri	“	7
2. Rapporto di servizio e rapporto di incarico	“	10
3. Le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali	“	12
4. Il rapporto con l'organo di indirizzo politico: tra fiduciarità politica e fiduciarità tecnica	“	14
5. La giurisprudenza nell'ordinamento della dirigenza tra privatizzazione e imparzialità	“	15
6. La dirigenza tra diritto del lavoro speciale, diritto del lavoro ordinario e contrattazione collettiva	“	17
7. L'articolazione della dirigenza: tra incarichi e fasce	“	19
8. La valutazione: la via burocratica al <i>management by objective</i>	“	20
9. Le prerogative datoriali e manageriali	“	22
10. Le competenze tra reclutamento e formazione	“	22
11. Gli obiettivi di una governance della dirigenza pubblica	“	23

PARTE II

Analisi dello schema di decreto (a cura di Germana Caruso e Marika Di Biase)

12. Dalla legge delega allo schema di decreto legislativo: le aspettative e le chiavi generali di lettura	“	25
13. La fonte e le fonti	“	26
14. L'assetto amministrativo di governo della dirigenza	“	27
14.1 I ruoli	“	27
14.2 Le Commissioni per la dirigenza	“	28
15. Il rapporto di lavoro	“	29
15.1 Il reclutamento	“	29
15.2 La retribuzione	“	31
15.3 La formazione	“	33
15.4 La mobilità	“	33
16. Il conferimento degli incarichi dirigenziali	“	35
17. Il potere organizzativo e datoriale del dirigente	“	37

PARTE III

Scheda sintetica di lettura del parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto sulla dirigenza pubblica (a cura di Carmine Russo)

Scheda sintetica	“	39
<i>Conclusioni</i>	“	41

Premessa

La riforma della dirigenza è un tema da addetti ai lavori ma è rilevante per il buon funzionamento della macchina amministrativa e per l'attuazione delle politiche pubbliche. La qualità dei servizi, la spesa dei fondi UE, l'efficienza e gli sprechi dipendono prevalentemente da una buona dirigenza, soprattutto da quella di vertice, e quindi dalle regole che la "governano". È anche per questo motivo che il legislatore e i governi periodicamente intervengono sulla normativa che disciplina lo status e il governo della dirigenza. Nel decennio 1998-2009 si contano almeno dieci interventi legislativi sulle norme relative agli incarichi dirigenziali (art. 19, d.lgs. 165/2001), per non parlare delle sentenze della Corte Costituzionale in materia. Complessivamente gli interventi si possono riassumere in due grandi filoni: il rafforzamento dell'*accountability* rispetto all'indirizzo politico e il rafforzamento dell'indipendenza e imparzialità rispetto al ciclo elettorale. Il modello manageriale di derivazione anglosassone ha supportato prevalentemente il processo volto ad assicurare una maggiore rispondenza dell'azione amministrativa agli indirizzi politici, ma esso è stato introdotto in Italia, come è sempre capitato per altri "prestiti", all'italiana. Nel caso specifico, in maniera debole e senza gli strumenti necessari, come la piena gestione delle risorse umane e finanziarie. Raramente i mutamenti legislativi si sono tradotti in miglioramenti gestionali.

Partiamo dal porci una domanda: quali sono gli obiettivi di una riforma della dirigenza?

In particolare, l'obiettivo della riforma promossa dal governo Renzi, come ha dichiarato lo stesso Presidente del Consiglio, è quello di avere una dirigenza fondata sui risultati e non sullo status. Di fatto era l'obiettivo della riforma degli anni Novanta, quando si contrattualizzò la dirigenza, distinguendo tra contratto di servizio a tempo indeterminato e contratto di incarico a termine e prevedendo altresì una nuova struttura della retribuzione, la rotazione degli incarichi a termine e creando il ruolo unico della dirigenza statale, secondo un modello di *management by objective*.

L'attuale proposta di riforma cerca di fatto di riprendere lo spirito di quella del 1998 e di rafforzarlo, cercando di superare gli ostacoli che ne hanno impedito l'attuazione. Ma **l'impressione che se ne ricava, soprattutto comparando gli interventi italiani di riforma a quelli degli altri paesi Ocse, è che l'approccio italiano sia solo di natura legislativa e normativa, volto più a definire ambiti di poteri, doveri e garanzie, secondo logiche tradizionali, che a ragionare sulle competenze e sul ruolo rispetto al funzionamento, ai servizi e all'innovazione.** Una riforma del "public management" mira a rafforzare la performance della Pa con un sistema di governance che porti a reclutare, selezionare e valorizzare i migliori per preparazione, competenze e risultati. Ciò è ancora più importante oggi dopo anni di misure di risparmio, che hanno portato ad una riduzione certamente non selettiva degli staff. Come ricorda l'Ocse "*administrations need to ensure that they are not losing the best of their staff to the private sector, or creating generational gaps or future skills shortages that will affect their capacity to address long-term challenges. Thus, the public service needs to pay attention to their future skills requirements, and governments should integrate workforce and human capital considerations into broader policy changes that could impact on service delivery.*" (OECD, Government at a Glance, 2009).

Le riforme del public management sono iniziate negli anni Ottanta e hanno caratterizzato anche gli anni Novanta. Le spinte che hanno mosso le riforme di quegli anni sono ancora attuali e forse più forti e più complesse, per l'interdipendenza di fattori epocali. Alle problematiche classiche, come la crisi fiscale, la globalizzazione dell'economia, l'efficienza dello Stato, occorre aggiungere temi nuovi e ancora più gravi come la crisi demografica, i processi migratori, il *climate change*, la stagnazione, la disoccupazione giovanile, la crisi del welfare state e la crescita dell'ineguaglianza. Sfide rilevanti a cui si fa fronte con istituzioni nazionali sempre più inadeguate. Non a caso il "Government at a glance" 2015 dell'Ocse indica tra i risultati core dell'azione di governo la fiducia nelle istituzioni e la redistribuzione dei redditi. Quindi ai governi si chiede di essere maggiormente efficaci e capaci di individuare le priorità. "Putting citizens first" è la parola chiave del momento, mentre dovrebbe essere superata "from red tapes to results", slogan della riforma USA che caratterizzò le riforme degli anni Novanta. La riforma della dirigenza va correttamente collocata in questo contesto e deve contribuire a cambiare e migliorare le nostre istituzioni rispetto alle sfide richiamate.

Questa pubblicazione, che si propone di fornire una chiave di lettura critica del più recente intervento di modifica delle regole che governano la classe dirigente italiana, si compone di tre parti:

- nella prima sarà esposta la disciplina vigente della figura dirigenziale anche in base all'elaborazione offerta dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Cassazione;
- nella seconda saranno evidenziati nel dettaglio le caratteristiche e i contenuti dello schema di decreto legislativo attualmente all'esame degli organismi istituzionali chiamati ad esprimere pareri prima dell'emanazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri;
- nella terza si tratterà una scheda di analisi dei principali profili di criticità dello schema di decreto rilevati dal Consiglio di Stato nel parere n. 2113 del 14 ottobre 2016.

Contrariamente alle intenzioni del legislatore, l'analisi dello schema di decreto traccia il quadro di un modello di dirigenza "fuori mercato". Da un lato, infatti, l'accentramento del sistema di selezione dei dirigenti unito alla carenza di criteri selettivi e valutativi chiari e la conseguente distanza tra fabbisogni specifici delle amministrazioni e attribuzione degli incarichi, non è coerente con l'obiettivo di migliorare i servizi ottimizzando le competenze del management. Dall'altro, l'orientamento stretto sulla correttezza procedurale e la rigidità sulla durata degli incarichi, rischiano di disperdere, rendendolo appunto "fuori mercato", un capitale di professionalità ed esperienze maturate sul campo da cui le singole amministrazioni potrebbero trarre ben altro valore in termini di innovazione e riorganizzazione dei servizi pubblici.

PARTE I
La dirigenza pubblica: composizione e normativa

1. La dirigenza oggi attraverso i numeri

In linea con l'andamento del personale della Pa (Tab. 1, Graf.1), anche per la dirigenza si registra una forte riduzione nell'ultimo decennio (2006-2016). Ciò è avvenuto soprattutto a livello di amministrazione centrale dopo la crescita degli organici della dirigenza registrata dal 2001 al 2006. Non a caso il legislatore interviene con ben due misure di riduzione degli organici con tagli di tipo lineare che raggiungono il 30% in pochi anni, generando in diverse amministrazioni situazioni di eccedenza. Facendo riferimento alla dirigenza amministrativa e all'ambito di applicazione della riforma proposta dal Governo, i numeri al 31 dicembre 2014 ci parlano di 5.361 dirigenti delle amministrazioni centrali, 9.667 dirigenti delle amministrazioni regionali e SSN e 8.247 dirigenti degli enti locali, per un totale di **23.275 dirigenti pubblici** (Tab. 2).

Tabella 1 – Alcuni dati sul pubblico impiego: trend 2007 - 2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Forza lavoro impiegata nella p.a. (migliaia)	3.583.554	3.578.945	3.503.226	3.437.903	3.395.372	3.343.878	3.335.878	3.322.387
Variazione % rispetto all'anno precedente		-0,1%	-2,1%	-1,9%	-1,2%	-1,5%	-0,2%	-0,4%
Costo del lavoro del personale nella p.a. (miliardi di euro)	157,81	167,84	169,09	166,73	165,18	160,32	158,21	156,56
Variazione % rispetto all'anno precedente		6,4%	0,7%	-1,4%	-0,9%	-2,9%	-1,3%	-1,0%
Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni /PIL ai prezzi di mercato	9,8%	10,3%	10,7%	10,4%	10,1%	9,8%	9,8%	9,7%
Retribuzione media annua lorda personale	31.680	33.439	34.522	34.686	34.915	34.612	34.523	34.216
Variazione % rispetto all'anno precedente		5,6%	3,2%	0,5%	0,7%	-0,9%	-0,3%	-0,9%
Tasso di inflazione		3,3%	0,8%	1,5%	2,8%	3,0%	1,2%	0,2%

Gli occupati nella p.a. comprendono anche il personale con contratti flessibili (espresso in unità annue) e quello che non instaura un rapporto di dipendenza (Interinali, LSU, volontari delle forze armate). Per rendere confrontabili i valori non sono stati inclusi i dati degli enti appartenenti alla lista S13, rilevati solo a partire dal 2014 (34.300 occupati a tempo indeterminato, 3.000 a t.d. e 300 interinali; 2,45 miliardi di euro di spesa).

Grafico 1

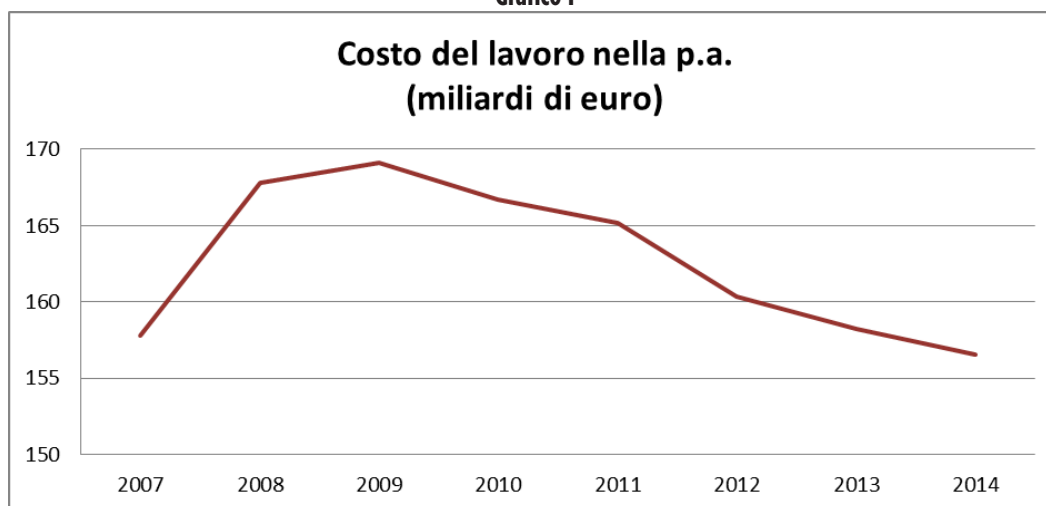


Tabella 2 – Personale dirigente

COMPARTO	Numero dirigenti
MINISTERI	3.065
PCM	291
AGENZIE FISCALI	595
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	883
ENTI DI RICERCA	220
UNIVERSITÀ	307
TOTALE	5.361
Sono compresi i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della Salute (415) e i Direttori generali dei vari comparti (87); non sono compresi gli appartenenti alla terza area che avevano incarichi dirigenziali provvisori delle agenzie fiscali (1.038)	
AUTORITA' INDIPENDENTI	253
REGIONI CONTRATTO NAZIONALE	1.988
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	2.447
CAMERE DI COMMERCIO	130
SSN - DIRIGENZA RUOLO PROFESSIONALE,TECNICO E AMMINISTRATIVO	5.102
TOTALE	9.667
Sono esclusi i Direttori generali e i Dirigenti fuori dotazione organica (contratto nazionale 245; contratti delle regioni a statuto speciale e province autonome 77) e la Dirigenza sanitaria non medica (14.378)	
ENTI LOCALI REGIONI A STATUTO ORDINARIO	7.812
ENTI LOCALI REGIONI A STATUTO SPECIALI E PROVINCE AUTONOME	435
TOTALE	8.247
Sono esclusi i Direttori generali e i Dirigenti fuori dotazione organica (contratto nazionale 863)	

Età media:

I dirigenti di sesso maschile hanno un'età media più elevata, di 55 anni contro i 53,4 delle donne. Comunque l'età media dei dirigenti è di circa 5 anni più elevata dell'età media dei dipendenti.

Laurea: oltre il 92% dei dirigenti ha una laurea.

Sesso: il processo di femminilizzazione presente nel mercato del lavoro e nelle professioni è più lento a livello di dirigenza pubblica.

Rapporto dirigenza/personale: mediamente il rapporto tra dirigenti e personale è pari a circa l'1%, tranne nelle autorità indipendenti dove il rapporto è pari all'11,9% e nella presidenza del Consiglio dei Ministri dove la percentuale è pari al 12,8%.

Articolazione in fasce: al 31 dicembre 2014 risultavano in servizio circa 454 dirigenti di Prima fascia. Articolazione presente solo in alcune amministrazioni.

Provenienza geografica: al 2014 guardando alla Pa centrale il 76% della dirigenza proviene dalle sei regioni dell'ex obiettivo 1 (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna).

Retribuzione: In questo ambito il processo al quale abbiamo assistito con la riforma degli anni Novanta ha portato ad una modifica del concetto di stabilità. Prima essa si traduceva in inamovibilità, poi si è trasformata in garanzia del livello retributivo raggiunto, comunque seguendo un trend di incremento graduale che si è fermato con il blocco introdotto con il d.l. 78/2010.

In base ai dati del Conto annuale della RGS emerge come la retribuzione media vada dai 62.000 euro l'anno dei dirigenti scolastici ai 220.000 dei dirigenti di prima fascia delle agenzie fiscali. Oltre al divario esistente tra gli incarichi dirigenziali e quelli di livello dirigenziale generale, è possibile notare una forte differenza tra gli stessi dirigenti di seconda fascia. In quest'ultimo caso si passa dai 62.000 euro l'anno dei dirigenti scolastici ai 127.000 dei dirigenti degli enti pubblici non economici.

A questa differenza data dalle Aree di contrattazione e dalle diverse composizioni dei fondi per la retribuzione accessoria, occorre aggiungere la mancanza di differenziazione sull'indennità di posizione parte variabile, che dovrebbe essere correlata alla complessità e responsabilità degli uffici.

L'altro elemento di dibattito ha riguardato la modalità di erogazione dell'indennità di risultato.

Gli ultimi interventi normativi hanno cercato di aumentare la componente di retribuzione connessa al risultato. Il comma 1-bis dell'art. 24 del d.lgs. 165/2001 prevede che "il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività". Da ultimo la stessa proposta di riforma "Madia" prevede che "il trattamento economico accessorio complessivo deve costituire almeno il 50 per cento della retribuzione complessiva del dirigente, considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività e, la parte di tale trattamento collegata ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della predetta retribuzione complessiva".

Emerge quindi l'esigenza di rafforzare la componente della retribuzione legata ai risultati, che nel tempo ha perso ogni caratteristica non solo per l'entità ma anche per la cattiva programmazione. Diversamente, a causa di una forte lievitazione delle retribuzioni apicali e in considerazione del contesto economico e sociale, il legislatore è intervenuto introducendo un tetto massimo alle retribuzioni. Viene inoltre specificato che entro tale limite deve essere compresa qualsiasi forma di premialità aggiuntiva, anche prevista da disposizioni di legge speciale. Si ricorda che dal 1° maggio 2014, in virtù delle modifiche introdotte con l'articolo 13 del d.l. 66/2014 (convertito dalla legge 89/2014), il limite massimo retributivo del personale pubblico, di cui agli articoli 23-bis e 23-ter del d.l. 201/2011, è pari a 240.000 euro, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

Si avverte quindi da parte del legislatore l'esigenza di azzerare delle prassi e, contestualmente, di rivedere le politiche retributive dei dirigenti. Su questo aspetto occorre un chiarimento di quale e quanto spazio debba essere riservato in materia alla contrattazione collettiva.

Durata media degli incarichi: Nonostante la previsione normativa sulla durata minima degli incarichi dirigenziali, inizialmente pari a due anni ed oggi pari a tre, la durata media effettiva non ha mai superato i due anni in tutti i comparti. Ciò è dovuto in particolare ai diversi mutamenti intercorsi dal 2000 ad oggi, dovuti alle modifiche normative sul conferimento degli incarichi, alla riduzione delle dotazioni organiche e ai processi di riorganizzazione, nonché alle norme speciali di cessazione automatica degli incarichi.

Certamente la stabilità dell'incarico non vi è stata, né tanto meno l'inamovibilità della dirigenza. Il vertice politico ha avuto la possibilità di cambiare i dirigenti, ma ha utilizzato questa possibilità poche volte.

Occorre ricordare in questa sede come le disposizioni sulla durata degli incarichi sono cambiate diverse volte negli anni. Dal d.lgs. 29/93, il d.lgs. 165/2001, riprende una durata minima di 2 anni e massima di 7 anni. Successivamente, la legge 145/2002, abroga la durata minima e fissa solo una durata massima, pari a 3 anni per gli incarichi di livello dirigenziale generale e 5 anni per gli altri incarichi. In seguito, il d.l. 115/2015, convertito con modificazioni dalla legge 17 agosto 2005, n. 168 introduce una durata minima della durata degli incarichi pari a 3 anni. Modifica che non viene prevista per gli incarichi dirigenziali a termine conferiti a soggetti esterni. Oggi la legge delega 124/2015 e lo schema di decreto legislativo di riforma della

dirigenza pubblica adottato sulla base dell'art. 11 della predetta legge, prevedono una durata fissa pari a 4 anni. Da un lato ciò costituisce una garanzia, ma il non avere una forbice di durata introduce nell'organizzazione del lavoro una inutile rigidità. È utile segnalare come lo schema di decreto preveda per la prima volta l'istituto della proroga dell'incarico, attualmente non consentita, nelle more dell'espletamento delle procedure di selezione del nuovo dirigente e comunque per un periodo non superiore ai novanta giorni.

2. Rapporto di servizio e rapporto di incarico

La novità più rilevante che si realizza con il d.lgs. 29/93, inizialmente solo per la dirigenza di seconda fascia, è la contrattualizzazione del rapporto di lavoro e la distinzione tra un contratto a tempo indeterminato di servizio ed un contratto di incarico a tempo determinato. Questa distinzione è al centro della riforma della dirigenza degli anni Novanta, in quanto unico strumento idoneo a conciliare il rapporto a tempo indeterminato derivante dall'assunzione per concorso pubblico con l'esigenza di flessibilità e di scongiurare il rischio di inamovibilità.

La creazione di un contratto di incarico è apparso subito come lo strumento che poteva consentire di conciliare l'imparzialità di chi esercita e rappresenta la funzione amministrativa con le esigenze di interazione e flessibilità dell'organo di indirizzo politico.

La normativa in materia di conferimento degli incarichi è stata oggetto di un'importante modifica intervenuta con la legge 145/2002. Antecedentemente alla riforma del 2002 il conferimento di incarico avveniva con il contratto individuale, che conteneva tutti gli elementi dell'incarico. Successivamente la "legge Frattini" ha previsto che *«con il provvedimento di conferimento dell'incarico sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4 (ndr. art. 19), il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei principi definiti dall'articolo 24»*.

Con tale modifica si è subito posto il problema di qualificare la natura del "provvedimento" di conferimento dell'incarico. Su questo aspetto è intervenuta più volte la Corte di Cassazione che ha definito tale provvedimento come atto unilaterale assunto dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro.

Cassazione Civile Sent. n. 5659 del 20 marzo 2004

«In tema di incarichi dirigenziali nelle amministrazioni statali, secondo la disciplina contenuta nell'art. 19, d.lgs. n. 165 del 2001 - sia con riguardo al testo originario, sia a quello modificato dall'art. 3 legge n. 145 del 2002 - l'atto di conferimento, a necessaria struttura unilaterale e non recettizio, ha natura di determinazione assunta dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, a norma dell'art. 5, comma 2, dell'indicato d.lgs. 165/2001, la cui formale adozione rileva esclusivamente sul piano dell'organizzazione e ai fini dei controlli interni di cui al comma 3 dello stesso articolo 5. Ne consegue che, pur essendo idoneo a ingenerare nel designato l'aspettativa al perfezionamento della fattispecie attributiva dell'incarico, tutelata con il rimedio risarcitorio per l'eventuale lesione dannosa di legittimo affidamento, rispetto all'incarico al quale aspira, non gli attribuisce, prima della stipulazione del contratto, diritti ulteriori e diversi da quelli dei quali non fosse già titolare di fronte al potere organizzativo retto dal diritto privato, cosicché l'atto di conferimento può essere liberamente modificato o ritirato nell'esercizio dello stesso potere e non di autotutela decisoria amministrativa (senza perciò incontrare i limiti procedurali e sostanziali di questa), essendo ammesso l'interessato a contestare, non, in sé, il potere di modifica o ritiro, ma solo la legittimità della scelta operata nei suoi confronti, ovvero a dedurre la lesione dell'aspettativa quale fonte di danno».

La Corte di Cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 23062 del 30 ottobre 2014 ricorda come *«l'intera materia degli incarichi dirigenziali nelle Amministrazioni statali è retta dal diritto privato e l'atto di conferimento è espressione del potere di organizzazione che, nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'art. 2, primo comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche, è conferito all'Amministrazione dal diritto comune. Ne consegue che, se gli atti di conferimento e revoca degli incarichi sono ascrivibili al diritto privato, essi non possono che essere assoggettati ai principi fondamentali dell'autonomia privata e, in primo luogo, alla regola della normale irrilevanza dei motivi e non sono soggetti alle disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241 sui procedimenti amministrativi, né ai vizi propri degli atti amministrativi»*.

Le diverse modifiche succedutesi all'art. 19 del d.lgs. 165/2001 sono intervenute in gran parte sulla durata e sulle modalità di conferimento dell'incarico. Inizialmente, con il d.lgs. 80/1998, venne previsto che la durata dell'incarico fosse "non inferiore a due anni e non superiore a sette anni, con facoltà di rinnovo".

Inoltre l'originaria versione dell'art. 19, in merito ai criteri di conferimento degli incarichi, prevedeva che si applicasse di norma il criterio della rotazione degli incarichi.

È bene ricordare che con la legge 145/2002 sono state apportate le seguenti modifiche:

- viene eliminato il principio della rotazione come criterio di conferimento dell'incarico;
- viene abolito il ruolo unico, con maggiore garanzia per la dirigenza di conferimento di incarico;
- viene prevista una diversa durata degli incarichi: massimo tre per i dirigenti di livello dirigenziale generale e massimo cinque anni per gli altri incarichi;
- il conferimento dell'incarico avviene con provvedimento (atto datoriale) e non attraverso contratto.

Cambiano le regole a regime, ma si prevede nella fase transitoria (art. 3, comma 7, della legge 145/2002) che gli incarichi cessino il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge, esercitando i titolari degli stessi, in tale periodo, esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione. Tale norma verrà dichiarata incostituzionale sulla base della Sentenza della Corte, 19-23 marzo 2007, n. 103 (Gazz. Uff. 28 marzo 2007, n. 13 - Prima serie speciale).

Successivamente viene introdotta una durata minima degli incarichi per salvaguardare un principio di continuità nell'esercizio dell'incarico, che riguarderà solo gli incarichi ai dirigenti di ruolo.

Gli interventi successivi, fino all'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, riguarderanno: la cessazione automatica degli incarichi al cambio di governo, attraverso l'estensione dell'ambito di applicazione del comma 8 dell'art. 19 anche ai dirigenti di altre pubbliche amministrazioni e ai dirigenti a termine dall'esterno; nonché la riduzione della durata del periodo necessario per la maturazione della prima fascia (art. 23), con la riduzione da 5 a 3 anni operata con il d.l. 115/2015.

Con il d.lgs. 150/2009, recependo la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia e modificando nuovamente l'art. 19 del d.lgs. 165/2001, si pone ordine su alcuni punti chiave che è utile ricordare:

- l'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta;
- gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'articolo 21, comma 1, secondo periodo. L'amministrazione che, in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di una valutazione negativa, non intende confermare l'incarico conferito al dirigente, è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un preavviso congruo, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico;
- in caso di primo conferimento ad un dirigente della seconda fascia di incarichi di uffici dirigenziali generali o di funzioni equiparate, la durata dell'incarico è pari a tre anni;
- estensione dei vincoli percentuali in materia di ricorso a soggetti esterni a tutte le pubbliche amministrazioni e non solo alle amministrazioni centrali dello Stato;
- riduzione dell'ambito di applicazione dello spoil system, escludendo gli incarichi conferiti ai dirigenti di altre pubbliche amministrazioni e ai soggetti esterni dalla norma di cessazione degli incarichi in relazione al voto di fiducia del Governo.

Si tratta di modifiche volte a tutelare la funzione dirigenziale e a rispondere agli indirizzi della Corte costituzionale degli ultimi due anni in materia, con un forte *favor* verso il rinnovo dell'incarico e con evidenti limiti alle possibilità di scelta dell'organo di indirizzo politico.

Il diritto all'incarico

In dottrina e in giurisprudenza si è posta la questione se sussista o meno un diritto dei dirigenti ad ottenere un incarico. Già la Corte Costituzionale con l'ordinanza 30 gennaio 2002 nel rigettare la questione di costituzionalità proposta dal TAR Lazio nei confronti dell'intera disciplina introdotta nel 1998, ha affermato che la normativa prevede garanzie con riguardo

sia al conferimento che alla revoca dell'incarico: pertanto, il concetto di stabilità, non va inteso con riferimento alla stabilità dell'incarico, ma alla stabilità del rapporto.

La Corte Costituzionale ha ribadito che la "privatizzazione" comporta la protezione degli interessi dei dirigenti con la consistenza del diritto soggettivo e ha più volte sottolineato come sia indispensabile che il regime di diritto privato assicuri comunque tutela adeguata dei dirigenti onde garantirne l'imparzialità (C. Cost. n. 313 del 1996, n. 11 del 2002, n. 193 del 2002). Il tema si è posto subito dopo la contrattualizzazione della dirigenza e in particolare della dirigenza riferita ad incarichi di livello dirigenziale generale.

La Corte ha da tempo evidenziato che *«la disciplina privatistica del rapporto di lavoro non ha abbandonato le esigenze del perseguimento degli interessi generali»* (sentenza n. 275 del 2001); che, in questa logica, i dirigenti godono di "specifiche garanzie" quanto alla verifica che gli incarichi siano assegnati "tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali" e che la loro cessazione anticipata dall'incarico avvenga in seguito all'accertamento dei risultati conseguiti (sentenza n. 193 del 2003; ordinanza n. 11 del 2002); che il legislatore, proprio per porre i dirigenti (generali) *«in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (...), ha accentuato (con il d.lgs. n. 80 del 1998) il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti (ordinanza n. 11 del 2002)»* (cfr. sentenza n. 104 del 2007).

Inoltre, la Corte è intervenuta successivamente per affermare il principio del giusto procedimento, con particolare riguardo alla cessazione anticipata dall'incarico, evidenziando che *«l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie (...)*». Inoltre *«la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica.»*, e quindi che il dirigente *«non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento»* (cfr. sentenza n. 104 del 2007).

Sempre con riferimento alla cessazione degli incarichi ha poi affermato che *«L'esistenza di una preventiva fase valutativa si presenta essenziale anche per assicurare, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (...) il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale verrà adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale. Ciò anche al fine di garantire - attraverso la esternazione delle ragioni che stanno alla base della determinazione assunta dall'organo politico - scelte trasparenti e verificabili, in grado di consentire la prosecuzione dell'attività gestoria in ossequio al precetto costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa»* (cfr. sentenza n. 103 del 2007).

Pertanto non è con il diritto all'incarico secondo la giurisprudenza che si è formata negli anni, che si assicura la stabilità e l'imparzialità della posizione e della funzione dirigenziale, ma con le garanzie sulle procedure di conferimento, conferma e revoca. Sono questi i tre momenti che dovrebbero essere accompagnati da maggior tutela e garanzia.

3. Le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali

Le procedure di conferimento di incarico della dirigenza si rivelano centrali nel quadro delle regole poste al governo della dirigenza e ricoprono un ruolo chiave anche nella nuova riforma. L'attenzione si pone sull'asse del rapporto con gli organi di indirizzo politico, in termini di fiduciarietà, indipendenza, rispondenza all'indirizzo politico, autonomia. Viene posta l'attenzione al profilo giuridico. Si passa dal contratto di conferimento al provvedimento di conferimento, di natura datoriale. Ci si evolve inoltre dalla discrezionalità politica/datoriale alle procedure di conferimento trasparenti e comparative.

Dopo la giurisprudenza della Corte costituzionale sulle leggi in materia di incarichi dirigenziali, il legislatore del 2009 con il d.lgs. 150 introduce per legge (prima vi erano solo deboli riferimenti contrattuali) un obbligo di trasparenza nel conferimento degli incarichi, mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, e del numero e della tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i relativi criteri di scelta.

La trasparenza e la riduzione della discrezionalità politica divengono una conquista legislativa solo nel 2009.

Tuttavia, nessuna attenzione viene posta alla qualità del management reclutato, alle competenze richieste o ai profili professionali. Un approccio, quindi, che trascura la qualità del capitale umano e la sua ricaduta sui servizi. Ancora oggi con l'ultimo progetto di riforma il tema centrale sembra essere ancora quello della indipendenza della dirigenza vs la precarizzazione o politicizzazione della stessa.

Certamente possiamo registrare un'evoluzione costante nella normativa sul conferimento degli incarichi dirigenziali, volta a rendere maggiormente trasparente e imparziale la procedura di conferimento degli incarichi. Gli elementi che caratterizzano tale procedura sono i seguenti:

Elementi caratterizzanti la procedura di conferimento degli incarichi

Trasparenza e pubblicità nelle <i>vacancies</i>	Si obbligano le pubbliche amministrazioni a pubblicare i posti vacanti. Servirebbe rendere trasparenti anche le durate e le scadenze
Predeterminazione dei criteri di conferimento	Una previsione già contenuta nei contratti collettivi, ma poco applicata.
Criterio ex lege: riconferma vs rotazione	Il legislatore ha previsto sempre dei criteri di conferimento degli incarichi (art. 19, comma 1), puntando sulla "rotazione" oppure sul "favor" verso la riconferma
Pubblicazione di bandi	Pur in presenza di norme in tal senso, non sempre le amministrazioni ricorrono all'interpello anche al fine di favorire la riconferma
Commissione di garanzia	Interviene un soggetto terzo diretto a contenere la discrezionalità politica e assicurare il rispetto delle procedure previste dalla legge

Attualmente l'art. 19, comma 1-bis del d.lgs. 165/2001 prevede che *"l'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta"*. Tale disposizione però non incide sulla possibilità di rinnovo dell'incarico per il quale l'ordinamento attuale mantiene un certo *favor*. I giudici della Corte dei conti, sezione centrale di controllo legittimità su atti del Governo, con sentenza n. 24 del 2014 esprimono l'avviso che non è obbligatoria l'applicazione della procedura prevista dalla citata norma, in quanto la specifica fattispecie del rinnovo può essere considerata una casistica a sé, sottratta agli obblighi di pubblicità introdotti, in via generale, dalla normativa vigente.

Quindi, rispetto all'ordinamento ante legge 145/2002 che prevedeva tra i criteri di conferimento di incarico quello della rotazione ma maggiore discrezionalità sul conferimento dell'incarico, oggi abbiamo una maggiore trasparenza nella procedura e un *favor* attenuato nei confronti del rinnovo. Incide però in materia anche la normativa anticorruzione, con particolare riferimento all'introduzione di misure di prevenzione della corruzione quale la rotazione degli incarichi, in relazione a quanto previsto dalla legge 190/2012, dalle delibere dell'Anac e dal Piano nazionale anticorruzione.

Ovviamente l'Anac si pone il problema gestionale e riconosce che *"la rotazione incontra dei limiti oggettivi, quali l'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Pertanto non si deve dare luogo a misure di rotazione se esse comportano la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico"* (Delibera n. 13 del 4 febbraio 2015). Tema, quello delle competenze, che richiama aspetti quali la formazione della dirigenza, la dimensione della specializzazione di settore rispetto alle funzioni dirigenziali di cui all'art. 17 del d.lgs. 165/2001 e la creazione di sezioni tecniche dei ruoli.

Le procedure di conferimento degli incarichi, infine sono state oggetto dell'attenzione del Dipartimento della funzione pubblica, con la Direttiva n. 10/2007, con particolare riferimento alle problematiche inerenti la programmazione degli incarichi al fine di evitare situazioni di "eccedenza" attraverso la maturazione nell'ambito della prima fascia della dirigenza.

4. Il rapporto con l'organo di indirizzo politico tra fiduciarità politica e fiduciarità tecnica

Le norme che si sono succedute dal 1999 ad oggi in materia di incarichi dirigenziali riflettono il rapporto dinamico, in termini di rapporti di forza, tra politica e amministrazione.

La contrattualizzazione della dirigenza, quella operata nel 1993 che escludeva i dirigenti generali e quella del 1998 che ha ricompreso anche questi ultimi, ha certamente evidenziato il problema del rapporto tra organo politico e dirigenza. Il contratto di incarico d'altronde ha costituito una sorta di "ammortizzatore" per scaricare su di esso le esigenze di flessibilità dell'organo politico in relazione ai programmi, pur con dei limiti e vincoli, e per "proteggere" così il rapporto di servizio a tempo indeterminato.

Al contempo deve sottolinearsi come i citati d.lgs. 80 e 387 del 1998, modificando in parte anche gli artt. 3 e 14 del d.lgs. 29/1993, abbiano «accentuato il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico - amministrativo degli organi di Governo e funzione di gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti» (ordinanza n. 11 del 2002).

La riforma contenuta nel d.lgs. 90/1998, l'istituzione del ruolo unico con il Dpr 150/1999, la riforma contenuta nella legge 145/2002, i diversi interventi normativi del 2006, quindi le sentenze della Corte costituzionale del 2007 e poi la riforma contenuta nel d.lgs. 150/2009, che hanno interessato in particolar modo gli articoli 19, 21 e 23 di quello che oggi è il d.lgs. 165/2001, costituiscono un esempio del confronto/scontro tra politica e dirigenza, riflettendo da un lato l'esigenza della politica di poter determinare l'operato della dirigenza pubblica e dall'altro la necessità di tutelare l'imparzialità della funzione dirigenziale. Non a caso, persino il d.lgs. 150/2009, intende rafforzare tale distinzione per cui le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte "in via esclusiva" dagli organi preposti alla gestione.

È evidente come una politica debole si rifletta sull'amministrazione pubblica e sulla dirigenza. Parliamo di distinzione e non di separazione a compartimenti stagni tra politica e amministrazione, per cui nel modello di *governance* disegnato già nella Costituzione e poi nella normativa degli anni Novanta una cattiva politica si riflette sull'amministrazione. La caducità dei governi e il decadimento professionale della classe politica hanno avuto un riflesso negativo sul ciclo di governo in termini di programmazione, assegnazione degli obiettivi, valutazione e nomina dei vertici.

L'imparzialità della dirigenza è stata vista dalla politica come una forma di resistenza agli indirizzi dell'organo politico. Per alcuni dirigenti tale principio ha costituito uno scudo per poter proteggere un certo immobilismo. La politica ha chiesto negli anni una dirigenza che meglio sapesse rispondere all'indirizzo politico; al contempo la dirigenza si è opposta ergendosi a difensore dell'imparzialità e della legge. Il modello disegnato negli anni Novanta, molto ambizioso per la cultura politica e amministrativa italiana, non si è realizzato nella realtà. La politica non è riuscita a svolgere quella funzione di programmazione, assegnazione degli obiettivi e delle risorse e quindi successivamente di valutazione, ma ha preferito in generale intervenire sulla gestione; i dirigenti hanno interpretato il proprio ruolo in termini tradizionali e quindi più come fedeli attuatori delle norme che come "manager" capaci di migliorare l'efficienza e di perseguire almeno gli obiettivi macro fissati dal legislatore. Nello scontro tra politica e dirigenza, la politica ama presentarsi come rappresentante della flessibilità e dell'interesse collettivo, mentre la burocrazia come rappresentante della legalità. Un'operazione che porta a contrapporre e non, come si dovrebbe, a far coesistere "buon andamento" e "imparzialità". Se il processo elettorale avrebbe dovuto premiare o sanzionare il politico rispetto al suo indirizzo, il sistema di valutazione avrebbe dovuto indirizzare la gestione in modo corretto.

Sono diverse le declinazioni di questa mancata riforma, ma tutte si sono tradotte in uno stravolgimento dei ruoli fissati dalla legge. Spesso da un lato si registrava una classe politica che riteneva di poter controllare l'amministrazione attraverso il ricatto della mancata nomina e della mancata conferma dell'incarico, dall'altro una dirigenza che aumentava le proprie difese utilizzando strumentalmente le "asimmetrie informative e tecniche", contribuendo comunque a paralizzare l'amministrazione. Le stesse politiche retributive sulla dirigenza hanno sconfessato la logica del *management by objective*: aumenti e riconoscimenti generalizzati della retribuzione accessoria; bassa incidenza della retribuzione di risultato; scarso

ruolo della valutazione, declinata in maniera formale; poca differenziazione e correlazione rispetto alle responsabilità degli uffici.

Infine, è curioso notare come nonostante la politica abbia avuto il potere di cambiare i vertici amministrativi, il più delle volte essa li ha confermati: per timore, per incapacità oppure perché era sufficiente generare un clima di incertezza per avere una dirigenza fidelizzata.

5. La giurisprudenza nell'ordinamento della dirigenza tra privatizzazione e imparzialità

La contrattualizzazione del rapporto di lavoro è stata la novità maggiore intervenuta con il d.lgs. 29/1993. Successivamente, l'altra modifica principale, è stata la scissione tra un contratto di servizio a tempo indeterminato ed un contratto a tempo determinato.

Il succedersi delle norme nel tempo ha mostrato un andamento schizofrenico del legislatore, il quale dopo aver superato il ruolo unico e la flessibilità connessa, si trova a voler recuperare una certa libertà sulla cessazione degli incarichi ampliando la sfera e le fattispecie sulla cessazione automatica.

Un fenomeno a cui si assiste dal 2002 al 2007 vede un legislatore nazionale regionale orientato ad incidere fortemente sulla vita del contratto di incarico, cercando di limitarne la durata e soprattutto prevedendo forme di cessazione automatica in caso di cambio dell'organo politico. A questo occorre aggiungere i casi di cessazione derivanti da processi di riorganizzazione, spesso artatamente promossi per far cessare gli incarichi in essere ed effettuare la rotazione degli incarichi. La discontinuità politica quindi richiedeva una discontinuità anche dell'amministrazione, per cui ministri e assessori chiedevano di poter sostituire i dirigenti in essere in quel momento. D'altronde a livello di regioni ed enti locali si affermava un'interpretazione delle norme sul conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni¹, per la quale le percentuali di limitazione al ricorso all'esterno potevano essere ampliate da regolamenti e leggi regionali. Ciò ha prodotto situazioni per le quali oltre il 50% dei dirigenti di molte università, enti locali, camere di commercio provenivano dall'esterno e quindi senza concorso pubblico, con una durata di incarico coincidente con la scadenza del mandato dell'organo politico.

Altra problematica, riguardante le garanzie del contratto e oggetto di altra giurisprudenza, attiene alla durata degli incarichi. Rispetto a norme speciali e regolamenti che prevedono durate diverse o non prevedono una durata minima dell'incarico la Cassazione Civile (Sent. n. 478 del 13 gennaio 2014) ha ricordato che la durata dell'incarico dirigenziale attiene al contratto e come tale ricade nell'ambito dell'ordinamento civile, che è competenza esclusiva dello Stato. Inoltre *«la predeterminazione della durata minima dell'incarico, è volta ad evitare il conferimento di incarichi troppo brevi ed a consentire al dirigente di esercitare il mandato per un tempo sufficiente ad esprimere le sue capacità ed a conseguire i risultati per i quali l'incarico gli è stato affidato»*.

Dal 2007 in poi le diverse sentenze della Corte costituzionale forniscono una serie di indirizzi, che vengono recepiti come principi di delega già nella legge 15/2009, nella quale si dice (art. 6) che occorre *“ridefinire i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori, escludendo la conferma dell'incarico dirigenziale ricoperto in caso di mancato raggiungimento dei risultati valutati sulla base dei criteri e degli obiettivi indicati al momento del conferimento dell'incarico”*.

Importanti sono le sentenze del 2007, n. 103 e 104 della Corte costituzionale, che certamente segnano uno spartiacque rispetto ad un trend legislativo, del legislatore nazionale e di quello regionale, volto a contenere la flessibilità degli incarichi e la rispondenza piena degli stessi alle esigenze dell'organo di indirizzo politico. In particolare, la sentenza 103/2007 ha ribadito innanzi tutto la necessità che siano previste adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati e

¹ Vedi art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 e l'art. 110 del d.lgs. 267/2000

dell'osservanza delle direttive ministeriali finalizzate alla adozione di un eventuale provvedimento di revoca dell'incarico per accertata responsabilità dirigenziale. La norma impugnata contenuta nella legge 145/2002 – che prevedeva un meccanismo (c.d. 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 dall'entrata in vigore della legge in esame – si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione. La norma, afferma la Corte, *«determinando una interruzione, appunto, automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare 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 Sentenza n. 104/2007 afferma come *«l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione esigono che la posizione del direttore generale sia circondata da garanzie; in particolare, che la decisione dell'organo politico relativa alla cessazione anticipata dall'incarico del direttore generale di Asl rispetti il principio del giusto procedimento. La dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica. Il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico e al suo giudizio, ed in seguito a questo può essere allontanato. Ma non può essere messo in condizioni di precarietà che consentano la decadenza senza la garanzia del giusto procedimento»*. Pertanto, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale del Lazio nella parte in cui prevede che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale.

La Sentenza Corte Cost. n. 351/2008 si aggancia a quest'ultima a seguito della legge regionale del Lazio, la quale invece di reintegrare i dirigenti cessati sulla base della legge illegittima, prevede per essi solo un indennizzo economico. Afferma la Corte come *«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 da questa 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 di questa Corte, da un sistema di automatica sostituzione dei dirigenti che prescinda dall'accertamento dei risultati conseguiti»*.

Si evince con questa sentenza come l'attenzione dell'ordinamento si sposta, nel caso del dirigente pubblico, dalla tutela del lavoratore alla tutela della funzione dirigenziale. Un approccio diverso e qualificante che si rivolge già al rapporto di incarico, prima ancora che al rapporto di servizio.

Con la Sentenza n. 324/2010 viene invece affermata l'applicabilità a tutte le amministrazioni pubbliche della disciplina dettata dall'art. 19, commi 6 e 6-bis, del d.lgs. 165/2001 in tema di incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione. Secondo la Corte Costituzionale si tratta, infatti, di una normativa riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato.

Altra tutela che viene introdotta per legge e poi rafforzata dalla giurisprudenza riguarda la durata degli incarichi dirigenziali. A conferma di detto orientamento si ricorda altresì la sentenza Corte costituzionale n. 246 del 25 luglio 2011, che ha affermato l'illegittimità costituzionale di meccanismi di *spoils system* riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di *«funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico»* (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008 e n. 103 e n. 104 del 2007), anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008). A ricorrere alla Consulta era stato il Tribunale di Roma, che ha sollevato la questione di legittimità dell'articolo 19, comma 8, del d.lgs. 165/2001, in riferimento agli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, nella parte in cui prevede che gli incarichi di funzione dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 5bis e del comma 6 del medesimo art. 19, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. È interessante notare quindi come anche per tale tipologia di incarichi, la Corte afferma che *«il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce la relativa funzione deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione»*.

I commi 159 e 161 dell'art. 2 del d.l. 262/2006 avevano da un lato ampliato l'ambito di applicazione dello *spoils system*

italiano, cioè del comma 8 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001 (previsto solo per i capi dipartimento e segretari generali), anche ai dirigenti esterni e provenienti da altre amministrazioni pubbliche e dall'altro introdotto una norma di prima applicazione che prevedeva la cessazione automatica degli incarichi.

La Corte Costituzionale, già con sentenza 7-20 maggio 2008, n. 161, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 161 del decreto legge 262/2006 nella parte in cui disponeva che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, «conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

Dalla giurisprudenza esaminata è possibile quindi riassumere i seguenti principi di tutela nei confronti della funzione dirigenziale:

- **non vi è un diritto all'incarico ma un diritto all'espletamento dello stesso a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento, prima ancora che a tutela del lavoratore;**
- **vi è un diritto al giusto procedimento che obbliga a motivare i provvedimenti datoriali di revoca dell'incarico;**
- **non è ammessa, quindi, la revoca anticipata o la cessazione automatica senza un procedimento di valutazione.**

La flessibilità ammessa dalla Corte Costituzionale con la c.d. contrattualizzazione non può generare comunque una situazione di precarietà e instabilità tale da pregiudicare la funzione dirigenziale. Valeva quindi il principio stabilito dalla Corte Costituzionale sin dalla prima sentenza in materia n. 313/1996.

6. La dirigenza tra diritto del lavoro speciale, diritto del lavoro ordinario e contrattazione collettiva

Il tema della convergenza tra diritto del lavoro privato e pubblico si pone anche per la qualifica dirigenziale anche se non ha trovato ampio dibattito come avvenuto per le restanti qualifiche del personale.

Il licenziamento si pone oggi con particolare riferimento alla fattispecie disciplinare, a quella dirigenziale e con riferimento alle eccedenze e quindi al giustificato motivo oggettivo economico. L'unica norma speciale che troviamo nel d.lgs. 165/2001, in deroga a quella generale che si applica al rapporto di lavoro nell'impresa, è senz'altro quella contenuta all'art. 21 con riferimento alle gravi inosservanze delle direttive, per la quale *“in relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio recedere dal contratto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo”*. L'art. 5, CCNL del 12/02/2010 – quadriennio 2006/2009 Area 1 (Ministeri) – definisce le seguenti ipotesi, da applicare in via alternativa:

- a) mancato raggiungimento di obiettivi particolarmente rilevanti per il conseguimento dei fini istituzionali dell'amministrazione, previamente individuati nei documenti di programmazione e formalmente assegnati al dirigente;
- b) inosservanza delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione, formalmente comunicate al dirigente, i cui contenuti siano stati espressamente qualificati di rilevante interesse.

Al dibattito intercorso circa l'applicabilità delle modifiche intervenute all'art. 18 della legge 300/1970 anche al personale delle pubbliche amministrazioni sembra aver posto una parola fine la sentenza della Cassazione Sez. lavoro n. 11868/2016, con la quale si afferma che *«una eventuale modulazione delle tutele nell'ambito dell'impiego pubblico contrattualizzato richiede da parte del legislatore una ponderazione di interessi diversa da quella compiuta per l'impiego privato, poichè, come avvertito dalla Corte Costituzionale, mentre in quest'ultimo il potere di licenziamento del datore di lavoro è limitato allo scopo di tutelare il dipendente, nel settore pubblico il potere di risolvere il 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»* (Corte Cost. 24.10.2008 n. 351).

Le argomentazioni ivi sostenute troverebbero applicazione anche con riferimento alla dirigenza, alla quale in generale, in base alle norme sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa, non si applicherebbe la tutela reale del reintegro in caso di vizi nel procedimento di licenziamento.

Quanto poi alle conseguenze della revoca illegittima dell'incarico dirigenziale, deve richiamarsi l'orientamento della Corte di Cassazione, sez. lav., 1 febbraio 2007, n. 2233 secondo cui la disciplina del recesso dal rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici non è quella dell'art. 2118 c.c., propria dei dirigenti privati, ma segue i canoni del rapporto di lavoro dei dipendenti con qualifica impiegatizia, con la conseguenza che l'illegittimità del recesso comporta gli effetti reintegratori stabiliti dall'art. 18 Stat. lav. Parimenti la Cass. civ. sez. lav., 20 febbraio 2007, n. 3929 ha ritenuto che, dichiarato nullo e inefficace il licenziamento di un dirigente per motivi disciplinari inerenti alla responsabilità dirigenziale, il dirigente stesso ha diritto alla reintegrazione nel rapporto d'impiego e nell'incarico dirigenziale, oltre che alle retribuzioni maturate sino all'effettiva reintegrazione; principio questo che, *mutatis mutandis*, trova applicazione anche in caso di revoca illegittima dell'incarico dirigenziale con la conseguenza che - come ha correttamente ritenuto la Corte d'appello - l'Amministrazione è tenuta a ripristinare l'incarico dirigenziale illegittimamente revocato ed a corrispondere le differenze retributive. Una tutela economica in luogo di una tutela reale. È evidente che occorre porre bene attenzione alla tutela rispetto al rapporto di servizio e alla tutela rispetto al rapporto di incarico. Su questa distinzione neanche la giurisprudenza spesso aiuta. In alcuni casi i due rapporti coincidono come avviene con il reclutamento di dirigenti a termine dall'esterno, in cui contratto di servizio e contratto di incarico coincidono.

Un elemento di specialità è costituito dal parere del comitato dei garanti, che ha in linea generale carattere obbligatorio ma non vincolante, e comunque non può mai esonerare il datore di lavoro dalle valutazioni di sua competenza in ordine alla portata della responsabilità del dirigente; dall'altro esso rileva in riferimento alla responsabilità dirigenziale e non anche alla responsabilità disciplinare del dirigente (Cass. 27 gennaio 2015, n. 1478). La Cass. n. 3929/2007 sopra richiamata considera il parere del Comitato dei garanti un indefettibile presupposto per l'adozione del licenziamento per responsabilità dirigenziale, in funzione di garanzia ed a tutela del lavoratore contro l'arbitrio o comunque la discrezionalità assoluta degli organi politici. Mancando tale presupposto, il provvedimento di licenziamento risulta adottato in carenza di potere, in mancanza di un presupposto di garanzia del lavoratore e quindi non semplicemente annullabile, ma nullo ed inefficace, tale da comportare la prosecuzione *de iure* del rapporto di lavoro dirigenziale.

Non si può non registrare come vi sia stata negli anni una confusione tra le diverse forme di responsabilità che incidono sulla dirigenza delle pubbliche amministrazioni e sulle norme da applicare. Confusione alimentata dal particolare regime della dirigenza pubblica. **Certamente si pone l'esigenza per il datore di lavoro pubblico di poter salvaguardare il procedimento di licenziamento in caso di vizi formali, ma al contempo occorre scongiurare la precarizzazione della funzione dirigenziale sia rispetto al rapporto di incarico sia rispetto al rapporto di servizio.** Sotto questo aspetto, il legislatore sembra cercare un nuovo equilibrio tra flessibilità, gestione efficiente ed efficace e garanzie.

I diversi interventi normativi sulla dirigenza non hanno toccato il tema, che riguarda tutto il personale delle pubbliche amministrazioni e che sta al centro dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 165/2001 del rapporto tra diritto del lavoro e diritto speciale contenuto nel d.lgs. 165/2001², ma ha senz'altro operato verso una forte "pubblicizzazione" dello statuto della dirigenza. Il rinvio alla contrattazione collettiva presente nell'impostazione del d.lgs. 29/93 e poi inizialmente nel d.lgs. 165/2001 viene subito meno e comunque attenuato. Anzi, proprio sulla dirigenza, si registra il primo *revirement* nel rapporto tra legge e contratto, con l'inserimento all'art. 19 del d.lgs. 165/2001 ad opera della legge 145/2002 della norma che prevede che "*le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi*". Successivamente il d.lgs. 150/2009 e le disposizioni di abrogazione delle clausole di salvaguardia economica hanno ulteriormente circoscritto alla fonte pubblicistica l'ordinamento della dirigenza, riservando ai contratti collettivi solo la disciplina del trattamento economico e comunque nel rispetto dei tetti da ultimo introdotti.

² Art. 2, comma 2, del d.lgs. 165/2001: "*I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto*".

7. L'articolazione della dirigenza: tra incarichi e fasce

La qualifica dirigenziale rimane unica, ma il ruolo viene articolato in due fasce dal d.lgs. 80/1998, relative alla dirigenza di livello non generale e a quella di livello generale. Come affermava il comma 1 dell'art. 23 del d.lgs. 29/1993 *“la distinzione in fasce ha rilievo agli effetti del trattamento economico e, limitatamente a quanto previsto dall'articolo 19, ai fini del conferimento degli incarichi di dirigenza generale”*. La fascia dirigenziale non è equiparabile ad una mansione e comunque, in riferimento al conferimento degli incarichi, non trova applicazione l'art. 2103 cc. Anche l'art. 23 del d.lgs. 165/2001 parla di ruoli delle singole amministrazioni articolati in due fasce dirigenziali. Nel tempo, l'articolazione in due fasce, si trasforma da prevalentemente economica in prevalentemente giuridica.

Prima si ha il passaggio dopo 5 anni di permanenza nella prima fascia, quindi per un periodo pari a 3 anni ed oggi, dopo il d.lgs. 150/2009, per un periodo pari a 5 anni.

Chiaramente il transito dalla seconda alla prima fascia in un arco temporale breve ha generato una crescita non programmata dei titolari di incarichi dirigenziali generali, grazie alla norma contrattuale che al contempo prevedeva (e prevede ad oggi) il cd. *“diritto all'incarico”* relativo alla fascia di appartenenza. Inoltre, a tale quadro occorre aggiungere un'altra clausola contrattuale di garanzia che consentiva di avere un incarico equivalente, per il quale si intende l'incarico cui corrisponde una retribuzione di posizione complessiva di pari fascia ovvero una retribuzione di posizione il cui importo non sia inferiore del 10% rispetto a quello precedentemente percepito. Anche nelle ipotesi di ristrutturazione e riorganizzazione che comportano la modifica o la soppressione delle competenze affidate all'ufficio o una loro diversa valutazione, si provvede ad una nuova stipulazione dell'atto di incarico, assicurando al dirigente l'attribuzione di un incarico equivalente. La normativa contrattuale, quindi, ha introdotto garanzie forti per la dirigenza pubblica italiana, più vicine al personale delle qualifiche che agli statuti del management³.

L'articolazione in fasce dei ruoli, con valenza giuridica e stabile delle stesse, è presente solo nelle amministrazioni centrali dello Stato, negli enti pubblici non economici, nelle agenzie fiscali e in qualche regione. Stabilità che viene confermata anche in caso di riorganizzazione con il comma 32 dell'art. 9 del d.l. 78/2010. Nelle regioni e negli enti locali si ha una totale variabilità economica in relazione all'incarico temporaneamente ricoperto.

Il superamento oggi proposto delle fasce di articolazione dei ruoli prova quindi, da un lato, ad eliminare il carattere giuridico e permanente della fascia di incarico, ritornando all'idea originale di una valenza meramente economica della stessa, e dall'altro a realizzare anche per questa via un'omogeneizzazione delle dirigenze.

A queste categorie previste per legge occorre aggiungere poi una categoria creata dalla giurisprudenza, con riferimento al contenzioso costituzionale in materia di cessazione automatica degli incarichi al cambio di mandato politico. In tale ambito (cfr. Sent. Cost. n. 103 e 104 del 2007) la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto non applicabile alla *“dirigenza apicale”* le tutele per la stabilità del contratto di incarico in considerazione del rapporto di *intuitus personae* necessario tra organo di indirizzo politico e vertice amministrativo. Non è del tutto agevole ovviamente ricavare in molte amministrazioni, soprattutto di piccole dimensioni, la cd *“dirigenza apicale”*. Certamente è tale quella indicata al comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, che però fa riferimento a un modello organizzativo di tipo ministeriale.

³ È con il comma 32 dell'art. 9 del d.l. 78/2010 che verranno abrogate tali salvaguardie: *“A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che, alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli; a decorrere dalla medesima data è abrogato l'art. 19, comma 1-ter, secondo periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Resta fermo che, nelle ipotesi di cui al presente comma, al dirigente viene conferito un incarico di livello generale o di livello non generale, a seconda, rispettivamente, che il dirigente appartenga alla prima o alla seconda fascia”*.

8. La valutazione: la via burocratica al management by objective

Nel modello di riforma degli anni Novanta la valutazione trova una immediata, anche se spesso formale, applicazione nei confronti della dirigenza. Il d.lgs. 286/1999 introduce quattro tipologie di controlli, tra cui quello nei confronti della dirigenza. La riforma della struttura della retribuzione della dirigenza porta a valorizzare la componente accessoria della retribuzione, comportando rispetto alla situazione pre riforma un incremento complessivo di circa il 30% tra indennità di posizione e indennità di risultato. Ma, come è spesso accaduto nella pubblica amministrazione italiana, le componenti accessorie sono diventate fisse e continuative nonostante annunci, raccomandazioni e pronunce della Corte dei Conti.

È grazie alla Corte dei Conti, che ha configurato il danno erariale in caso di erogazione della retribuzione di risultato senza l'attivazione di un processo di performance, che si è affermato, purtroppo secondo un approccio burocratico, l'obbligo di attivare un ciclo di programmazione e valutazione. Processo che però viene attivato e gestito in maniera formale, se la dirigenza raggiunge sempre gli obiettivi e consegue sempre l'indennità di risultato.

Gli obiettivi si rivelano generici, astratti, poco rilevanti e sfidanti e quindi a valle l'esercizio della valutazione si rivela come un mero adempimento formale, necessario per poter erogare l'indennità di risultato. In questo ambito si registra una complicità, un *pactum sceleris*, tra politica e dirigenza. Una politica che non vuole misurare la propria azione e non vuole una dirigenza che decide, preferisce obiettivi generici e acconsente ad un esercizio formale del processo di programmazione e valutazione. Ciò è stato vero soprattutto per le amministrazioni centrali e regionali, un po' meno per le amministrazioni del SSN.

Non a caso il legislatore con il d.lgs. 150/2009 è costretto ad introdurre una serie di vincoli per favorire la buona programmazione.

Come favorire la valutazione?

Servono innanzi tutto alcuni presupposti che invece spesso mancano:

- *chiarezza istituzionale*: facciamo riferimento alla chiarezza delle funzioni e competenze da svolgere. Il proliferare di pubbliche amministrazioni, la creazione di soggetti partecipati e controllati e il moltiplicarsi dei livelli di governo hanno certamente reso incerto il quadro delle competenze e delle responsabilità. L'incertezza delle funzioni e dei compiti rende difficile e debole il processo programmatico e quindi a valle la valutazione. Vi è una confusione tra livelli di governo (Stato, regioni ed enti locali), come nel caso delle politiche per il lavoro, lo sviluppo, l'ambiente, e tra strutture di staff e strutture di linea;
- *capacità programmatica*: una capacità che attiene ai titolari degli organi politici e ai loro staff, dove spesso prevalgono competenze giuridiche e non economiche, statistiche e relative alle politiche pubbliche. Al contempo una politica *media driven* trova inutile se non svantaggioso programmare. L'esigenza di dare risposte spot, sull'onda di scandali e campagne mediatiche, porta a preferire la risposta immediata, sulla quale non si viene valutati in termini di risultati (output o outcome) ma in termini di velocità di risposta. Il mutamento del quadro normativo e finanziario inoltre (vedi norme patto di stabilità) rendono ancora più difficile la programmazione. A questo si aggiunga il fatto che gli obiettivi generalmente vengono fissati a metà anno e la qualità degli stessi non risponde ai principi del "buon andamento" e di management. In particolare negli Enti locali il bilancio preventivo arriva a fine anno e quindi il PEG e/o Documento unico di programmazione arrivano tardi e privi di contenuti sfidanti. Non è un caso che il legislatore del 2009 senta l'esigenza di precisare che gli obiettivi devono essere "rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione; specifici e misurabili in termini concreti e chiari; tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi; riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno; commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe; confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente; correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili";
- *flessibilità gestionale*: affinché ci possa essere valutazione occorre uno spazio di azione e di discrezionalità che oggi viene ormai sempre più negato a causa di un ritorno di supremazia della legge e delle procedure. Le disposizioni dicono

cosa fare e cosa non fare, prefigurando un modello gestionale per cui solo ciò che è previsto per legge può essere realizzato. A questo occorre aggiungere le disposizioni di finanza pubblica che sono intervenute su tutte le singole voci di spesa, bloccando le specifiche leve gestionali (contratti di lavoro flessibili, assunzioni, spese di comunicazione, formazione, et). Pensiamo nella gestione delle risorse umane alla flessibilità nel rapporto di lavoro e alla flessibilità in uscita. La cattiva esperienza nell'utilizzo delle diverse flessibilità nel decennio 1998-2008 e la montagna di debito pubblico che si trova oggi l'Italia certamente non aiutano;

- *responsabilità*: servirebbe una cultura della responsabilità che è certamente assente. Le tante responsabilità presenti nel settore pubblico, responsabilità politica, responsabilità gestionale, amministrativa, contabile, disciplinare, non trovano una cultura ed un humus che le faccia vivere ed applicare. Sono tantissimi i casi di vero e proprio fallimento di comuni, Asl, regioni, Ater, Camere di Commercio, etc., che non hanno trovato alcuna forma di responsabilità e di sanzione, ma che soprattutto vengono scoperti dopo molti anni quando non è più possibile cambiare direzione;
- *cultura gestionale*: il presupposto più importante e il più distante dalla cultura delle pubbliche amministrazioni, fortemente intrise di logica dell'implementazione formale delle norme. Intendiamo una cultura per la quale prevalga l'attenzione al servizio e al miglioramento della qualità della vita come risultato piuttosto che il rispetto delle procedure.

I difetti del sistema di valutazione della dirigenza

Cattiva programmazione	Relativa alla qualità degli obiettivi, poco rilevanti e non misurabili
Tardiva programmazione	L'adozione dei documenti di programmazione arriva tardi e non coordinata con i documenti di bilancio
Scarso utilizzo di dati quantitativi	Scarsa elaborazione dei dati amministrativi e contabili e poco utilizzo degli stessi
Assenza di dati qualitativi	Mancanza di parametri e indicatori di qualità. Assenza utilizzo della <i>customer satisfaction</i>
Assenza di benchmark	Pur in presenza di situazioni di eccellenza e dati, poche volte vengono utilizzati dei benchmark
Assenza di competizione	Resistenza ad introdurre modelli di distribuzione di risorse secondo modelli di performance tra amministrazioni pubbliche (es. comuni, università, Asl)

Chiaramente senza una programmazione, una valutazione e senza che questa assuma rilevanza, aumentano i rischi che le scelte sulla dirigenza vengano guidate da criteri "patologici" e non virtuosi. Data la discrezionalità nella scelta del dirigente da parte dell'organo di indirizzo politico, che potrà certamente essere attenuata con un meccanismo obbligatorio di procedure trasparenti, risulta evidente come gli atti datoriali riguardanti la nomina, la conferma o la revoca degli incarichi dirigenziali siano "illuminati" da fatti e valutazioni. **L'affermarsi di una dirigenza innovatrice, manageriale, non burocratica, results oriented dipende fortemente dalla valorizzazione di questo modello attraverso i sistemi di valutazione e i sistemi retributivi.**

Dal punto di vista normativo dopo il d.lgs. 150/2009 e le numerose Delibere della Civit, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 19, comma 10, del d.l. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 114/2014, le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del d.lgs. 150/2009 sono trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nelle more dell'adozione del decreto legislativo attuativo dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124, viene adottato il DPR 9 maggio 2016, n. 105 con il quale si riordinano le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La mancanza della contrattazione collettiva ha fatto mancare l'ossigeno alla riforma sulla valutazione non avendo potuto

modificare l'assetto delle retribuzioni. Il blocco della contrattazione collettiva e la mancanza di risorse hanno certamente impedito l'avvio di una nuova politica della valutazione connessa ad una nuova politica retributiva.

Chiaramente sistemi di misurazione e di valutazione dovrebbero essere rafforzati e promossi anche senza ricadute sulle politiche retributive. Resistenze culturali e politiche sono alla base del mancato decollo di un sistema di misurazione e valutazione nella PA in Italia. Ancora oggi si richiamano tra i criteri di riforma e riordino principi ambigui o paradossali come *“accrescere l'indipendenza della valutazione della performance”* o *“semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici”*.

La presenza di big data nella PA potrebbe favorire oggi più che mai la misurazione e valutazione di performance e soprattutto aumentare i servizi riducendo l'area e le risorse della PA destinata agli staff e al funzionamento.

9. Le prerogative manageriali e datoriali

Una delle lamentele rappresentate dalla dirigenza pubblica è legata alla scarsità di poteri ed autonomia riconosciuta dal legislatore, con particolare riferimento alle risorse umane e alle risorse finanziarie.

Rileggendo gli artt. 16 e 17 del d.lgs. 165/2001 **vediamo come tra i compiti e i poteri vi sono naturalmente quelle riguardanti la gestione delle risorse umane e finanziarie. Su questi due ambiti hanno agito variabili esterne, ma anche elementi culturali che hanno di fatto atrofizzato e in alcuni casi soffocato sul nascere ogni capacità e prerogativa manageriale.**

Il decennio 1999-2009 ha visto una graduale riduzione e perdita dell'autonomia. I poteri datoriali sono stati compressi da due fenomeni, che si potrebbero definire esogeni ed endogeni. Dall'esterno la pervasività di una certa contrattazione collettiva e i vincoli in materia di personale e bilancio hanno ridotto i margini di azione della dirigenza, sia attraverso vincoli e tetti sia attraverso una centralizzazione della gestione in capo agli uffici del personale ed uffici bilancio. Dall'interno, a causa di una debolezza culturale e inadeguatezza di una vecchia dirigenza che non era pronta a prendersi le responsabilità che la riforma degli anni Novanta dava loro e che ha trovato conveniente non esercitare poteri e prerogative scomode per le resistenze del contesto. Occorre altresì ricordare come, negli ambiti in cui la dirigenza ha avuto autonomia nell'utilizzo delle risorse e nella spesa, non sempre ha registrato risultati positivi. Si veda l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibili, le esternalizzazioni o gli istituti della contrattazione decentrata.

10. Le competenze tra reclutamento e formazione

Un aspetto da sempre trascurato nel settore pubblico è stato quello delle competenze. **Raramente si è riflettuto in maniera non burocratica sulle competenze necessarie per lo sviluppo, il cambiamento e il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni.** Altrettanto per i piani di riforma. L'unico sforzo in tal senso riguarda due particolari esperienze, quale il corso-concorso per il reclutamento dei dirigenti dall'esterno che ha riguardato circa 500 dirigenti inseriti nelle amministrazioni centrali e il reclutamento RIPAM gestito dal Fornez, rivolto a reclutare i quadri delle amministrazioni locali. Esperienze pilota, particolarmente innovative, che invece di evolvere verso un rafforzamento e una diffusione, si sono nel tempo indebolite rappresentando prevalentemente una modalità centralizzata di reclutamento e poco altro.

Tra le cause della debolezza della nostra dirigenza pubblica viene annoverata anche la mancanza di grandi scuole di formazione sul modello delle *grandes écoles* francesi o delle università inglesi e americane. La Scuola superiore della PA italiana, prevista dal Dpr 3/1957, comincia a funzionare solo nel 1963 ma non riesce a svolgere un ruolo di fucina, di ricerca e innovazione interpretando (salvo pochi episodi) in maniera burocratica una funzione che doveva essere di innovazione.

Le norme sul reclutamento sono state modificate più volte negli ultimi anni con particolare riferimento alle competenze della Scuola superiore della PA oggi Scuola nazionale della PA (SNA). Un intervento che ha risentito di due difetti: un approccio centralistico, volto a considerare la scuola superiore unico strumento di reclutamento, incurante dei diversi livelli di governo e dell'inadeguatezza nel poter coprire un fabbisogno così vasto e così eterogeneo; un approccio normativo, nel quale si

esaurisce gran parte del processo innovatore trascurando anche in questo ambito della formazione manageriale gli aspetti relativi ai modelli, percorsi e alle competenze.

La stessa Scuola, inoltre, è stata oggetto di diversi interventi di riordino, nonché da un processo di accorpamento e fusioni con le altre scuole di formazione delle pubbliche amministrazioni⁴.

Ma, come più volte ricordato, in particolare **nell'ambito della formazione è mancata l'attenzione sui modelli, le competenze e i processi che non possono certamente essere definiti per legge.**

Possiamo qui richiamare alcuni parametri condivisi caratterizzanti la nuova figura di manager delle pubbliche amministrazioni:

- **l'attenzione ai risultati e alla qualità degli stessi;**
- **individuare presupposti e obiettivi sfidanti;**
- **aperto all'apprendimento dall'esterno;**
- **capacità di lettura del contesto e dell'impatto;**
- **capacità di pensare e agire strategicamente;**
- **costruire nuovi modelli e modalità di lavorare;**
- **sviluppare e comunicare una propria visione del cambiamento.**

L'impressione che si ricava dai percorsi formativi promossi negli ultimi anni per i dirigenti delle pubbliche amministrazioni è che si è tornati ad un modello di manager "driven by the law" attento prevalentemente alla compliance.

La Scuola nazionale della PA sia nel suo ruolo tradizionale sia in quello disegnato con lo schema di decreto di riforma di agenzia dovrebbe caratterizzarsi come luogo di innovazione e cambiamento amministrativo, supportato da analisi e ricerche realizzate mettendo insieme il miglior pubblico e il miglior privato europeo e internazionale. **La formazione dovrebbe avere a monte, soprattutto quella rivolta alla dirigenza, un luogo di ricerca e sperimentazione sulle pubbliche amministrazioni e aziende di livello internazionale e non un ufficio amministrativo.**

11. Gli obiettivi di una governance della dirigenza pubblica

Una delle sfide dei Paesi Ocse nelle riforme del *public management* è quello di gestire il rapporto tra vertice politico e struttura amministrativa gestionale. Riprendendo i principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione, possiamo dire che certamente l'obiettivo di una normativa e di una *governance* sul management pubblico è quello di perseguire i principi di imparzialità e buon andamento. Da un lato si chiede indipendenza tecnica e rispetto delle regole, dall'altro lato la buona gestione e l'erogazione dei servizi. I due principi debitamente e modernamente declinati ricomprendono oggi gran parte delle caratteristiche richieste al management pubblico anche rispetto alle nuove sfide.

Nel voler sintetizzare gli obiettivi più rilevanti di una riforma del management pubblico, prendendo spunto dalla letteratura internazionale in materia e dalle problematiche registrate negli ultimi anni in Italia, possiamo ricordare alcuni dei buoni propositi più richiamati:

- *ridurre la debolezza*: si fa riferimento ad una debolezza complessivamente intesa riguardante le prerogative, gli strumenti a disposizione, il ruolo nel processo decisionale, l'autorevolezza sociale che, per essere superata, richiede un impegno sul reclutamento il disegno delle posizioni fino ai modelli di performance. Questo significa rinunciare allo scambio nefasto sicurezza vs potere in base al quale la politica si assicura potere e ingerenza amministrativa (non svolgendo le funzioni di indirizzo e programmazione) e in cambio la dirigenza mantiene la sicurezza giuridica ed economica;
- *aumentare l'accountability*: fortemente connessa alle competenze, alle prerogative e ai poteri, richiede una revisione dei processi e degli uffici spesso ridondanti, frammentati e con competenze vecchie e non chiare. A questo occorre aggiungere **un sistema di programmazione e valutazione effettivo fondato su obiettivi rilevanti;**

⁴ Ricordiamo qui da ultimo il d.lgs. 178/2009 di riordino della Scuola superiore della PA, nonché il D.P.R. 70/2013, recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione.

- *rafforzare le competenze*: l'età media elevata e il basso turnover da un lato, ma soprattutto i continui e rilevanti cambiamenti in corso portano a puntare sulla formazione continua e sulla **prevenzione degli skills gap presenti e futuri**;
- *evidenziare la managerialità*: ridurre gli adempimenti e il peso delle competenze formali, per **orientare la macchina amministrativa ai risultati e ai servizi**. Ridurre i vincoli e le responsabilità formali sulle risorse e aumentare la responsabilità sui risultati;
- *contenere la fidelizzazione politica*: realizzare un rapporto equilibrato tra politica e amministrazione attraverso una effettiva pianificazione e valutazione della performance, con ruoli e responsabilità forti per i soggetti coinvolti: **superare le forme di political patronage e di equilibrio conservativo e deresponsabilizzante e perseguire modelli avanzati di management**;
- *favorire il cambiamento*: nell'era dei cambiamenti epocali e continui che stanno interessando radicalmente economia e società, **il settore pubblico non può costituire un freno ma deve essere in grado di anticipare i cambiamenti, ridurre gli effetti destruens e accompagnare l'evoluzione della società e dell'economia**.

È necessario quindi rafforzare la dirigenza lungo alcune direzioni unanimemente condivise, per modificare quella fotografia che riassume le condizioni del nostro ordinamento, caratterizzato da “una dirigenza debole in uno Stato debole”.

Possiamo dire che la “Riforma”, nel senso letterale del termine rimane quella avviata negli anni Novanta con le due cd. contrattualizzazioni (1993 e 1998). Successivamente abbiamo registrato solo modifiche più o meno importanti all'impianto di quegli anni, volte ad aumentare o ridurre la flessibilità dell'organo di indirizzo politico sulla dirigenza, utilizzando diverse leve come la durata, la cessazione e le garanzie sulle procedure di conferimento degli incarichi. Nessuna riflessione e quindi nessuna modifica ha riguardato aspetti sostanziali del profilo dirigenziale e manageriale, quali competenze, percorsi di reclutamento, mobilità e formazione. Il reclutamento ha riguardato solo la riforma della Scuola nazionale della PA, ma non è a questo che si pensa quando si parla di percorsi di reclutamento, bensì al tipo di conoscenze, competenze e abilità da selezionare e sviluppare. Rispetto a personale sempre più vecchio e alle sfide più volte richiamate, serve reclutare e formare competenze in termini di leadership e *knowledge management*. Temi di cui non vi è traccia nei dibattiti e nei documenti sulla pubblica amministrazione italiana⁵.

⁵ *Lead, engage, perform: Public sector leadership for improved employee engagement and organisational success, Oecd, Discussion paper, 2015* (<http://www.oecd.org/gov/pem/discussion-paper.pdf>).

12. Dalla legge delega allo schema di decreto legislativo: le aspettative e le chiavi generali di lettura

La legge delega 124/2015 dedicava molto spazio alla disciplina della dirigenza, ma l'impressione che se ne ricavava era che fosse più nella prospettiva della sua collocazione amministrativa e professionale che in quella gestionale; e questa impostazione la si ritrova anche nello schema di decreto legislativo.

Ma poiché il dirigente è la figura professionale che si colloca come snodo tra la decisione politica e la funzione sociale, i punti critici sono rappresentati dalla selezione (e per selezione intendiamo il conferimento dell'incarico) e dalla valutazione, visto che tra questi due momenti si pone la funzione gestionale. Rispetto ad essi, la fase selettiva – pur con le perplessità dei meccanismi di reclutamento sui quali ci soffermeremo – appare in grado di garantire una professionalità in entrata elevata soprattutto se alla Scuola Nazionale dell'amministrazione (SNA) saranno garantiti strumenti e risorse di qualità; maggiormente critica è la fase del conferimento degli incarichi sia per la farraginosità di alcune procedure, sia per un sistema di valutazione che in buona parte non è definito dal decreto ma rinviato ad altro momento, sia perché da quello che si intravede nelle affermazioni in esso contenute si ispira ancora una volta a funzioni di controllo amministrativo e poco a funzioni gestionali.

E, assumendo come modello professionale della dirigenza pubblica quello dell'autonomia dalla politica e quello della rispondenza alle esigenze sociali, la reale autonomia dirigenziale si misura sulla base dei poteri gestionali che gli sono riconosciuti nel perseguimento degli obiettivi che gli vengono affidati.

A questo proposito vanno distinti diversi elementi che costituiscono altrettante unità di misurazione del reale tasso di autonomia. Su ognuno di questi punti i provvedimenti del governo sono lacunosi, contraddittori e si muovono in direzione opposta rispetto a quella auspicabile:

- in primo luogo è fondamentale la partecipazione dirigenziale alla definizione degli obiettivi e, quello che è più importante, della rispondenza delle relative risorse. Questo è un momento fondamentale che andrebbe arricchito con analisi e monitoraggio della domanda per selezionare le priorità (di obiettivi e risorse) e con confronti con i destinatari di quella funzione o di quel servizio anche per creare una trasparenza sociale su ciò che l'amministrazione può o non può garantire con le risorse a disposizione. Tale tipo di partecipazione è previsto solo per i dirigenti di incarichi dirigenziali generali, ma non per i dirigenti operativi che al contrario avrebbero maggiormente bisogno di questo momento di protagonismo;
- è poi importante il sistema di contabilità pubblica. Proprio perché ci troviamo in una situazione di crisi in cui le risorse vanno prioritariamente cercate nell'eliminazione della spesa improduttiva e si tratta anche di definire fabbisogni e costi standard, è fondamentale affermare tecniche e strumenti di contabilità economica per centri di costo. Diversamente l'autonomia gestionale perde un elemento cardine della propria ragione d'essere. La disciplina relativa a questo aspetto è del tutto assente;
- tra i poteri gestionali va poi considerato quello della gestione delle risorse umane. Negli ultimi anni – e i provvedimenti del Governo non fanno eccezione – assistiamo a una forte rilegificazione e a un conseguente irrigidimento delle norme che regolano il rapporto di lavoro. Questa impostazione la ritroviamo anche nel decreto con riferimento alla stessa figura dirigenziale e ai suoi rapporti coi lavoratori dipendenti;
- la partecipazione sindacale e il ruolo della contrattazione collettiva sono, se utilizzati con chiarezza degli obiettivi e correttezza dei comportamenti reciproci, indispensabili elementi organizzativi come dimostrano tutte le analisi anche in ambito comparato che hanno evidenziato come i modelli sociali che meglio hanno retto all'impatto della crisi riuscendo a razionalizzare le risorse sono stati quelli che hanno potuto ricorrere a un sistema di relazioni sindacali responsabile. Anche su questo aspetto, il Governo va in direzione opposta non solo perché non assume iniziative per il rinnovo dei contratti nazionali, ma soprattutto perché individua tra i criteri di delega l'esatto opposto del decentramento della

contrattazione e della valorizzazione della partecipazione, vivendo nell'illusione che alla crisi si risponde accentrando. Di contro, sia nel settore privato la concorrenza globale, sia in quello pubblico il patto di stabilità e i vincoli finanziari, richiedono di privilegiare i diversi livelli organizzativi e decisionali;

- la trasparenza e l'accesso sono ulteriori elementi che possono essere valorizzati in funzione di salvaguardia dell'autonomia e della professionalità dirigenziale. Tuttavia trasparenza e accesso non vanno intesi come mera pubblicazione sui siti delle informazioni sul funzionamento delle amministrazioni, prevalentemente in funzione anticorruzione.

Se sono garantiti questi elementi – e i provvedimenti di delega sono insoddisfacenti proprio su di essi – assume una base di fattibilità il rispetto di un modello retributivo prevalentemente basato sulla retribuzione di risultato ed assume una importanza diversa anche il momento della valutazione.

13. La fonte e le fonti

Con lo schema di decreto legislativo sulla dirigenza il governo pone il primo tassello di quella “riforma del lavoro pubblico” annunciata dai criteri di delega contenuti nella legge 124/2015.

In esso sono coinvolti tutti gli elementi che compongono la figura dirigenziale e per molti aspetti si pone in una relazione di forte discontinuità con la disciplina attuale.

L'esame dello schema di decreto deve essere condotta, quindi, evidenziando tre aspetti per ognuna delle aree tematiche: il rapporto della disciplina del decreto con la legge delega, il rispetto dei principi dell'ordinamento in tema di buon andamento e divieto di pratiche di *spoils system*, la coerenza interna e la fattibilità della nuova disciplina.

Una premessa di sistema va fatta con riferimento alle fonti attivate o mortificate dallo schema di decreto, dal momento che – come peraltro poteva essere naturale ipotizzare – la disciplina sulla dirigenza non si esaurisce col decreto stesso ma attende il completamento apportato da altre fonti.

Ad impedire una visione completa della disciplina è in primo luogo l'assenza di una normativa sulla valutazione che è rinviata al T.U. sul lavoro pubblico in generale anch'esso attuativo della delega della legge 124/2015. A questo proposito, come si vedrà dal testo dello schema in esame, va detto che sorgono in più punti rischi di *spoils system* strisciante e dovrà essere proprio il prossimo decreto a riuscire a fugare i dubbi che attualmente sorgono.

In secondo luogo il decreto rinvia a fonti di diverso genere, le principali delle quali sono:

- un regolamento di attuazione generale che contenga disposizioni sulle procedure di accesso alla dirigenza, sulla formazione dei dirigenti: si tratta di un rinvio sostanzialmente in bianco, mentre sarebbe stato opportuno definirne almeno in parte le linee di contenuto;
- un dpr che contenga lo statuto della SNA e che si completa con una intesa tra PCM e Direttore SNA sugli obiettivi e il funzionamento;
- un regolamento che individui le sezioni speciali professionali e tecniche dei ruoli;
- due intese in sede di Conferenze nazionali di raccordo tra Stato e sistema delle autonomie per la istituzione delle Commissioni per la dirigenza per il ruolo regionale e per il ruolo delle autonomie locali: a questo proposito sorge qualche dubbio sulla praticabilità dell'Intesa quale strumento istitutivo di una struttura cui sono affidate funzioni tanto delicate come quelle che si esamineranno e soprattutto sulla invadenza della legge nazionale nel predefinire composizione e attività.

Come diremo in seguito, tra le fonti che indubbiamente sono mortificate va citata la contrattazione collettiva sia per la norma di inderogabilità che ormai completa da qualche anno ogni provvedimento legislativo (art. 13), sia per le disposizioni soprattutto di carattere retributivo che sono definite quasi in modo esaustivo dallo stesso decreto con riferimento ai dirigenti,

ma anche con riferimento ai lavoratori del comparto.

Le aree tematiche che si individuano e per ognuna delle quali saranno accorpate le disposizioni dello schema di decreto sono:

- l'assetto amministrativo di governo della dirigenza;
- il rapporto di lavoro;
- il conferimento degli incarichi;
- il potere organizzativo e datoriale del dirigente.

14. L'assetto amministrativo di governo della dirigenza

L'intento di definire una disciplina unitaria di regolamentazione della figura dirigenziale è reso manifesto già dal titolo che definisce i destinatari della disciplina con la formulazione omnicomprensiva di "dirigenza della Repubblica", anche se poi di fatto la maggior quota di dirigenza pubblica è esclusa dal decreto (scolastica, medica e sanitaria, di diritto pubblico).

Muovendosi nel solo ambito della dirigenza contrattualizzata, il decreto si colloca a metà strada tra l'impostazione storica del legislatore, portato a dettare discipline diversificate in relazione agli assetti istituzionali delle amministrazioni (in primo luogo la dirigenza regionale e degli enti locali, oltre a scuola e medici) e l'ambizione del titolo che vorrebbe ricomprendere tutta la dirigenza pubblica. Considerando la limitazione dell'ambito di applicazione si pongono problemi di carattere costituzionale dal momento che – anche per orientamento consolidato della Corte Costituzionale – la disciplina della dirigenza delle Regioni (ma anche in parte delle autonomie) non può essere regolamentata con legge dello Stato.

L'ambiguità si coglie a pieno se si considera che l'art. 2 comma 6 affida ad una intesa con gli organismi di rappresentanza istituzionale di regioni e autonomie l'istituzione dei rispettivi ruoli, ma poi di fatto la disciplina della loro composizione, degli organismi di governo, di funzionamento e dei poteri è del tutto contenuta nella legge nazionale, con invasioni di competenze non indifferenti; tra queste si sottolinea soprattutto quella per cui è il solo Dipartimento della Funzione pubblica a "gestire" tutti i e tre i ruoli nonostante la legge delega affidi allo stesso la sola "gestione tecnica" riferendosi, con questa espressione, alla mera gestione della banca dati del sistema della dirigenza pubblica.

Quanto detto è avvalorato dal fatto che il disegno di legge costituzionale che reca la revisione del Titolo V della Costituzione accentra la competenza in materia di lavoro nelle pubbliche amministrazioni riservandola al livello statale ma la modifica dell'art. 117 Cost. lascia inalterata la competenza regionale in materia di organizzazione. Un punto di criticità della riforma, dunque, riguarda le **possibili interferenze tra una normativa nazionale rivolta anche alle dirigenze regionali e locali e la competenza in materia di dirigenza e incarichi dirigenziali che, almeno per quanto riguarda il versante organizzativo, è appannaggio del legislatore regionale**. Non è un caso che il Consiglio di Stato, nel parere n. 2113 del 14 ottobre 2016, considerando la penetrante incidenza in albiti legislativi di spettanza regionale suggerisce di accertare il rispetto delle condizioni che presiedono al funzionamento della c.d. "chiamata in sussidiarietà" prevedendo modalità di cooperazione tra livelli di governo caratterizzate da maggiore intensità.

14.1 I ruoli

Tutta la dirigenza destinataria del provvedimento è articolata in tre ruoli dirigenziali (statali, regionali e locali) ai quali sono iscritti i dirigenti attualmente appartenenti a queste amministrazioni nonché i nuovi assunti in base all'amministrazione conferente il primo incarico. A tali ruoli si aggiunge quello dei dirigenti delle Autorità indipendenti che sembra però non assoggettato al principio della piena mobilità.

Tuttavia la rilevanza dei ruoli finisce con perdere importanza, dal momento che si trasforma in un contenitore funzionalmente inutile considerando che ad ogni dirigente, a prescindere dal ruolo di appartenenza, possono essere conferiti incarichi da qualunque altra amministrazione anche appartenente a "ruoli" diversi e così per tutta la vita lavorativa del dirigente (nel rispetto del principio della piena mobilità tra ruoli), con l'assurdo possibile di un dirigente "assunto" in un ruolo ma che poi,

per tutta la sua vita lavorativa, presterà servizio in amministrazioni facenti parte di ruoli diversi. Si tratta di una ipotesi possibile visto che è lo stesso decreto che con formulazione in verità ambigua prevede che il conferimento di nuovo incarico presso altra amministrazione si realizza con “cessione del contratto” (si veda in seguito), “ferma restando l’iscrizione nel Ruolo”.

Pertanto, anche la formulazione di cui all’art. 2, comma 1, lettera b) serve solo a definire il primo accesso facendo adempiere ai ruoli una funzione solo formale di “primo contenitore”. A questa sorte sembrerebbero sfuggire i soli dirigenti inseriti in eventuali sezioni speciali che ogni ruolo può istituire per le “categorie dirigenziali professionali e tecniche”: ma in questo caso non si comprende se i dirigenti inseriti in tali sezioni vedano limitata la loro mobilità e/o se a dirigenti che non facciano parte delle sezioni sia sempre e comunque preclusa la possibilità di accedervi (dubbi che dovrebbero essere risolti con il Regolamento attuativo ex art. 28 *sexies* cui rinvia il quinto comma dell’art. 2).

Sul punto, è opportuno che i Regolamenti attuativi sanciscano obbligatoriamente una totale impermeabilità rispetto alla nuova disciplina per talune figure dirigenziali. In caso contrario significherebbe negare che **la Pa, per quanto risponda ad alcune logiche comuni trasversali, è composta da una miriade di enti responsabili di funzioni diverse nelle quali, necessariamente, si formano professionalità peculiari**. Anche il Consiglio di Stato nel parere n. 2113 del 14 ottobre 2016 suggerisce che la norma debba contemplare non un potere discrezionale ma un obbligo per la fonte regolamentare di provvedere all’articolazione del ruolo in sezioni connesse a “funzioni dirigenziali che richiedono il possesso di professionalità speciali”.

Inoltre, lo schema di decreto, nell’ammettere che i posti di ruolo possano essere coperti da soggetti esterni, genera una discrasia tra il fabbisogno organizzativo effettivo e il metodo ordinario per la copertura dei posti disponibili, ovvero l’impiego dei dirigenti di ruolo. Configurandosi l’assegnazione dell’incarico come scelta facoltativa rimessa alla valutazione delle Commissioni, l’iscrizione dei dirigenti in uno dei tre ruoli (peraltro acquisita per concorso) non garantisce quella logica priorità nell’assegnazione degli incarichi. Occorrerebbe inserire un correttivo in merito, tanto più che per conferire motivatamente incarichi agli esterni – sul punto il testo prevede che si proceda con procedure selettive e comparative nel rispetto dei limiti previsti dall’articolo 19, comma 6 del d.gs. 165/2001 – occorre verificare che non ci siano risorse utili per quell’incarico nella dirigenza di ruolo. Finora, poiché la dirigenza cui si faceva riferimento era quella della singola amministrazione, non era difficile dimostrare che non ci fosse nessun soggetto adatto. Tuttavia, **poiché sono migliaia i dirigenti dei ruoli unici che possono aspirare a ricoprire l’incarico esterno, è irrealistico ipotizzare che nessuno dei candidati presenti profili professionali adeguati alle richieste**.

14.2 Le Commissioni per la dirigenza pubblica

Per ognuno dei Ruoli è istituita una Commissione, titolare delle importanti funzioni individuate dall’art. 4, comma 2 del decreto delegato alcune delle quali, in particolare quelle individuate alle lettere b) e c), hanno ampi spazi di omogeneità a prescindere dai Ruoli.

La composizione appare eccessivamente omogenea per le diverse realtà (sono ben cinque componenti uguali in tutte le commissioni) e non idonea ad assicurare quelle elevate e diversificate competenze e le specifiche professionalità gestionali che sicuramente sarebbero necessarie. Inoltre il Consiglio di Stato, nel parere n. 2113 del 14 ottobre 2016, sottolinea come l’individuazione legislativa di soggetti quali il Segretario generale e il Capo dipartimento di un Ministero in qualità di componenti delle Commissioni, aumenti il rischio di una commistione tra livello politico e livello gestionale, trattandosi di figure incardinate nella struttura organizzativa delle amministrazioni in una peculiare posizione di vicinanza con il livello politico.

Dunque, premesso che **occorrerebbe orientare maggiormente la scelta dei componenti verso professionalità esperte e con curriculum anche di rilevanza internazionale, sarebbe opportuno in ogni caso un migliore bilanciamento tra profili che garantiscono solidità istituzionale e competenze più spiccatamente manageriali/organizzative** che si prevedono come requisiti obbligatori per la nomina di solo due componenti (su sette totali).

Peraltro i due componenti con competenze gestionali specifiche, nell’ambito delle due commissioni territoriali sono

rappresentati da dirigenti di vertice, requisito non richiesto per la Commissione statale laddove si prevede che vengano scelti tra persone di “notoria indipendenza, con particolare qualificazione professionale ed esperienza in materia di organizzazione amministrativa, gestione delle risorse umane e finanziarie, contabilità, economia aziendale e management nel settore pubblico o privato”, nominati con dPCM, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

La composizione della Commissione per la dirigenza locale, in particolare, non appare in linea con le indicazioni della legge delega e soprattutto non garantisce né la funzionalità dell'organo né un'adeguata rappresentanza degli enti locali poiché si prevede che solo due membri risultino espressi in sede di Conferenza Stato-Città. Sotto il profilo delle competenze, si prevede un'elencazione minuziosa di compiti e adempimenti attribuita all'organo collegiale. Alcune delle competenze individuate sono di carattere gestionale e devono rimanere in capo al datore di lavoro. È evidente che **affidare a tale organismo la gestione di migliaia di posizioni individuali ripartite in una pluralità di enti diversi tra loro per tipologia e complessità organizzativa determinerà la burocratizzazione dell'intero sistema**. Pertanto si ritiene necessario concentrare il ruolo della Commissione nella definizione di requisiti generali per il reclutamento, criteri generali per la valutazione, linee guida, eliminando ogni funzione gestionale. Si rileva inoltre che i tempi previsti dal decreto per la costituzione della Commissione (90 giorni) e quelli per la definizione dei criteri generali per il conferimento degli incarichi (180 giorni) sono eccessivamente lunghi e devono essere concentrati e resi compatibili con la previsione contenuta nella lett. o) dell'art. 11 della legge delega.

Inoltre le Commissioni sono destinatarie di oneri molto gravosi affidati ad un collegio di appena sette membri, come visto già titolari di incarichi rilevanti. Il rischio di una paralisi operativa può essere scongiurato solo ammettendo espressamente una possibilità di delega delle funzioni. D'altronde, se non si conferisse una consistenza vera a queste Commissioni, impedendo di fatto che svolgano l'onerosa funzione di raccordo fra filtro tecnico e scelta politica per una data quota dei dirigenti da selezionare per ciascun incarico, perderebbero di senso. Anche il Consiglio di Stato nel parere n. 2113 del 14 ottobre 2016 ha espresso perplessità sulla circostanza che una riforma così rilevante sia stata approvata con invarianza di spesa e, con espresso riferimento alle funzioni demandate alle Commissioni, ritiene che non possano essere svolte in aggiunta agli attuali impegni di lavoro (dei componenti) poiché richiedono una piena dedizione.

Un ulteriore rilievo riguarda le modalità di selezione dei componenti della Commissione che, secondo la legge delega, devono essere selezionati “con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interessi, con procedure trasparenti e con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali” (art. 11, comma 1, lett. b). Lo schema di decreto sul punto non appare conforme con i criteri direttivi della delega sotto vari profili: la maggior parte dei componenti della Commissione statale e la totalità delle altre due è scelta di diritto e non selezionata sulla base dei criteri di legge; inoltre, anche in relazione ai due componenti della Commissione per la dirigenza statale non espressamente identificati dalla legge ci si limita a disporre che vengano scelti senza indicare il soggetto competente e le modalità procedurali.

15. Il rapporto di lavoro

15.1 Il reclutamento

La qualifica dirigenziale è unica: ciò significa che sparisce qualsiasi articolazione interna dovuta alla complessità dell'incarico e che di conseguenza – in relazione alla struttura organizzativa prescelta dall'amministrazione – la differenza è fatta solo dal contenuto dell'incarico che può essere conferito ad ogni dirigente.

Restano fuori dal ruolo unico i magistrati, gli avvocati, il personale militare, delle forze di Polizia, della carriera diplomatica e prefettizia, professori e ricercatori universitari e dirigenza scolastica. Invero, per i dirigenti dello Stato si tratta di un ritorno al passato (d.lgs. 29/93) superato nel 2002 con la “legge Frattini”. La novità però è la eliminazione della distinzione in due fasce

(attualmente previste dal art. 23 d.lgs. 165/2001), soluzione che, insieme alla creazione di ruoli unificati e coordinati, nelle intenzioni del legislatore dovrebbe consentire una maggiore mobilità verticale e orizzontale.

All'esito delle procedure di reclutamento il rapporto di lavoro si instaura a tempo indeterminato con l'amministrazione che conferisce il primo incarico e che determina, quindi, anche il ruolo di appartenenza del dirigente (stabile a prescindere dai successivi incarichi).

Alla qualifica dirigenziale si accede attraverso due procedure selettive tra loro alternative:

- il corso-concorso per i posti definiti in base alla programmazione triennale;
- il concorso per i posti non coperti dal corso-concorso.

Il corso-concorso annuale per ciascuno dei tre ruoli (Stato -Regioni- Enti locali), per un numero fisso di posti definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo prevede l'immissione dei soli vincitori come funzionari per i primi tre anni (salvo riduzione per le esperienze pregresse) e la successiva immissione nel ruolo unico da parte delle Commissioni.

Il concorso annuale unico per i tre ruoli, per un numero di posti variabile, ovvero i posti disponibili nella dotazione organica non coperti dal corso-concorso, prevede la formazione della graduatoria alla fine del ciclo di formazione iniziale e, all'esito, l'assunzione a tempo determinato; la successiva assunzione a tempo indeterminato è ammessa previo esame di conferma dopo il primo triennio di servizio (in caso di mancato superamento si prevede la risoluzione del rapporto o l'eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario).

Nel parere inviato al Governo dai giudici di Palazzo Spada (Cons. St., comm. spec., 14 ottobre 2016, n. 2113) vengono espresse diverse perplessità sul progetto ora all'esame del Parlamento e vengono poste in rilievo le condizioni indispensabili per il funzionamento effettivo della riforma.

In particolare, con riferimento alle disposizioni relative al rapporto di lavoro diverse sono le critiche sulla scelta di inserire tutti i dirigenti in un unico elenco e sull'affidamento della gestione dei tre ruoli alla DFP implica, come in passato, notevoli difficoltà. I dirigenti statali appartengono, infatti, a ordinamenti diversi, con differenze fondamentali rispetto al trattamento normativo ed al trattamento economico, principale e accessorio. Le stesse difficoltà presenta la creazione del ruolo unico dirigenziale regionale, comprese Camere di commercio, Istituti per le case popolari. Difficoltà enormi, acuite dalla diversa distribuzione dei dirigenti nelle varie regioni. Nelle regioni, poi, il trattamento economico è differenziato, con retribuzioni che sono il doppio o il triplo tra i dirigenti delle varie regioni. Stesso discorso, ma ancora più accentuato per le differenze giuridiche ed economiche, esiste per il ruolo unico dei dirigenti degli enti locali.

Per quel che attiene alla disciplina sul *reclutamento e l'accesso alla dirigenza* (art. 28), si ritiene necessario rivedere il rapporto tra corso-concorso e concorso, in quanto allo stato, si evidenzia una preferenza per il primo che sembra basarsi più che sul dato oggettivo del rapporto "posti fissi" e "posti disponibili", sul dato soggettivo costituito dal giudizio del Dipartimento della funzione pubblica, sul presupposto peraltro di non chiaro significato, della sussistenza di «esigenze non coperte dalla programmazione triennale».

Precise critiche sono state avanzate da alcuni organismi di rappresentanza delle autonomie locali, tra cui l'ANCI, che hanno evidenziato come il sistema di reclutamento centralizzato precostituisce uno strumento di controllo della spesa aggregata (emblematica in tal senso è la previsione per cui il Dipartimento della funzione pubblica e la Ragioneria generale dello Stato autorizzano annualmente le procedure concorsuali, "assicurando una giusta proporzione" tra personale dirigenziale e non dirigenziale nelle diverse amministrazioni) che rischia di paralizzare l'operatività delle amministrazioni locali.

In particolare si ritiene che la previsione per cui il fabbisogno di dirigenti nel comparto locale è definito e "autorizzato" dal Dipartimento della funzione pubblica e dalla Ragioneria generale dello Stato costituisca un eccesso di delega, con elementi critici sotto il profilo costituzionale.

A ciò si aggiunge la considerazione che i tempi previsti per il processo di reclutamento (dalla definizione "centralizzata" dei fabbisogni, alla conclusione delle procedure selettive nazionali, sino alla effettiva immissione in servizio e nel Ruolo della dirigenza locale) appaiono assolutamente non confacenti con le esigenze di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Per le stesse ragioni il Regolamento di attuazione (art. 28 *sexies*), ovvero, il regolamento di esecuzione relativo alla fase

di accesso alla dirigenza, nella parte in cui interessa i dirigenti regionali e locali, dovrebbe essere adottato nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Con riferimento al corso-concorso (art. 28 *bis*), si prevede, come detto, che i vincitori del corso-concorso saranno ammessi in servizio come funzionari per tre anni presso le Amministrazioni in cui sono stati banditi i posti e tale periodo può essere ridotto perfino ad un anno in presenza di requisiti particolari: ai vincitori saranno attribuiti incarichi dirigenziali temporanei per la durata del suddetto periodo.

A parte tutte le riserve sui requisiti che consentono una riduzione del periodo, non si comprende quale sia il trattamento giuridico-economico spettante al suddetto funzionario, che una volta era inquadrato nella carriera direttiva (ora presente solo nelle amministrazioni escluse da questa riforma), poiché per il personale di altre aeree e/o comparti privatizzati, esistono i cosiddetti livelli funzionali che, relativamente agli incarichi ex direttivi, sono numericamente tre, con mansioni e trattamento economico differente.

Si rileva poi uno scostamento rispetto alla legge delega nella misura in cui si prevede che ai vincitori del concorso, immessi in ruoli come funzionari, dopo i tre anni di servizio con valutazione positiva, l'amministrazione presso la quale lo stesso ha prestato servizio possa attribuire un incarico dirigenziale «senza l'espletamento della procedura comparativa». Tale previsione non ha fondamento nella legge delega e quindi potrebbe essere oggetto di censure di carattere costituzionale.

È previsto altresì che il concorso per l'accesso alla dirigenza verrà bandito dal Dipartimento per la Funzione pubblica, per assunzioni a tempo determinato, con possibilità di trasformare il rapporto a tempo indeterminato. I possibili partecipanti al concorso sono anch'essi tenuti a seguire un ciclo di formazione, salvo poi sostenere un esame di conferma per l'ingresso nella dirigenza statale.

A prescindere da ogni altra considerazione, **questa corsa a ostacoli non trova riscontro in alcun altro settore non privatizzato del pubblico impiego e nemmeno nel settore privato vero e proprio, il che espone a censure di trattamento differenziato rispetto ad altre categorie di lavoratori.**

Con riferimento al concorso per l'accesso alla dirigenza (art. 28 *ter*), viene criticata la previsione secondo cui dopo tre anni di servizio i vincitori del concorso sono sottoposti ad un esame di conferma da parte di una commissione nominata dalla Commissione per la dirigenza statale. Sul punto si evidenzia la necessità di indicare con precisione la composizione di questo organismo ed i criteri che ne devono guidare il giudizio. Per le stesse ragioni di trasparenza che muovono la riforma, si suggerisce infine di eliminare la possibilità che, con il consenso delle relative amministrazioni, si possa consentire che con il corso-concorso e con il concorso possa essere reclutato personale della «carriera diplomatica», della «carriera prefettizia» e delle «autorità indipendenti», che *ex lege* restano fuori dal ruolo unico.

15.2 La retribuzione

Dopo i rilievi mossi dal Consiglio di Stato, alcune modifiche potrebbero riguardare anche le norme sulla ripartizione dello stipendio dei dirigenti.

Con riferimento alla retribuzione dei dirigenti, la legge delega precisava quanto segue:

- omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico, e nei limiti delle risorse complessivamente destinate, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, al finanziamento del predetto trattamento economico fondamentale e accessorio;
- confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale;
- definizione della retribuzione di posizione in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico;
- definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato in relazione al tipo di incarico;
- suo collegamento, ove possibile, sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente;

- definizione di limiti assoluti del trattamento economico complessivo stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico e di limiti percentuali relativi alle retribuzioni di posizione e di risultato rispetto al totale;
- possibilità di ciascun dirigente di attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi dipendenti, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati;
- pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi;
- definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni.

Il legislatore, nello schema di decreto in esame, dopo aver indicato che il trattamento economico della dirigenza è disciplinato dai contratti collettivi, precisa che il trattamento complessivo ricevuto dal dirigente, a carico delle finanze pubbliche, non può eccedere, in ogni caso, la somma del Primo Presidente della Cassazione (attualmente 240.000 euro annui), definendo poi la ripartizione tra trattamento fondamentale e trattamento accessorio.

Al momento, la regola generale è che la fetta di stipendio legata ai risultati (cosiddetta retribuzione accessoria) non potrà essere inferiore al 50% di quella complessiva che spetta al dirigente. Di questo 50%, almeno il 30% dovrà cadere sotto la voce "premio", mentre la restante parte dovrà contenere il resto: le indennità di posizione e la remunerazione delle responsabilità. Per quanto riguarda, invece, i dirigenti generali, la quota variabile sale al 60%, mentre il premio almeno al 40%.

La norma così come formulata è stata fortemente criticata dalle organizzazioni sindacali di settore perché si ritiene che rischi di aumentare i costi per lo Stato invece che ridurli oltre che ad aprire la strada allo *spoil system* quando cambia il governo.

L'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 11 precisa che *"Ai fini del presente comma i contratti collettivi non possono destinare risorse alla parte fondamentale né all'indennità di posizione finché non siano raggiunte le percentuali minime riferite al trattamento collegato ai risultati"*. Tale norma sembra quindi applicarsi ai futuri contratti collettivi, con la conseguenza che, con questo meccanismo, di fatto, si andrebbe ad ipotecare, soprattutto in fasi di carenza di risorse, il contenuto dei contratti collettivi anche di più tornate.

In altri termini, i nuovi contratti collettivi dovranno definire l'incremento delle risorse esclusivamente con riferimento alla parte da destinare ai risultati in considerazione della composizione di tutti i contratti decentrati della dirigenza di settore che non raggiungono la citata ripartizione.

Nella realtà, rispetto alle ipotesi di ripartizione attuale delle risorse del salario accessorio, molto diversificate tra le varie amministrazioni, il quadro di riferimento non cambia, avendo la sola certezza di significative differenze tra l'attuale ripartizione del salario accessorio e quella prevista dal nuovo decreto sulla dirigenza. Si assisterà, pertanto, nei prossimi rinnovi contrattuali, ad una modifica significativa della distribuzione delle risorse accessorie (retribuzione di posizione e di risultato) senza alcun incremento della retribuzione fondamentale. Inoltre, dovendo i prossimi contratti inserire le percentuali previste dal decreto legislativo, la conseguenza si riverbererà sulla costituzione dei fondi e sulla ripartizione tra risorse da destinare alla retribuzione di posizione e di risultato. Resta da verificare in quanto tempo, i contratti successivi, obbligheranno gli enti ad adeguarsi con riduzione sensibile delle retribuzioni di posizione attualmente previste.

Il Servizio bilancio del Senato ha fatto i conti sugli effetti del decreto Madia sulla dirigenza pubblica. Nel mirino in particolare la soglia minima per la retribuzione di risultato, che l'articolo 8 del decreto fissa al 30% dello stipendio, "il triplo rispetto a quella prevista oggi (al 10%)". Secondo i tecnici, triplicare l'importo "non sembrerebbe possibile", né "attraverso un incremento generalizzato degli stipendi dirigenziali né, al contrario, attraverso un rinnovo contrattuale che tagli in modo drastico le quote "fisse" della retribuzione, per spostarle sulla parte "premiata", in considerazione anche della circostanza che la stessa norma impone ai futuri contratti di garantire ai dirigenti attuali perlomeno il trattamento fondamentale già maturato". A questo si aggiunge il fatto che "i vincoli alla durata massima degli incarichi" dei dirigenti pubblici (quattro anni più due), "potrebbero determinare oneri aggiuntivi a carico di amministrazioni e commissioni per la dirigenza per lo svolgimento delle procedure di selezione che dovranno periodicamente ripetersi e riguarderanno una platea ampia di personale".

I giudici del Consiglio di Stato, condividendo le preoccupazioni dei tecnici del Senato, hanno quindi rimesso al Governo la decisione in ordine alla possibile rimodulazione verso il basso delle previste percentuali connesse al trattamento accessorio. Il testo potrebbe poi essere rivisto specificando maggiormente che la norma generale (contenuta nel testo) dovrà poi essere ratificata in sede di contrattazione collettiva.

Va infine segnalata l'incongruenza anche giuridica del trattamento economico spettante al dirigente al termine dell'incarico e in attesa del successivo. In questo caso si assiste, ancora una volta, ad un'assoluta equiparazione di trattamento anche per i dirigenti con valutazione positiva che nelle more del nuovo incarico si vedono riconosciuta la sola retribuzione di qualifica, con importi decurtabili dopo il secondo anno.

15.3 La formazione

La Scuola nazionale dell'amministrazione, per la quale l'art. 11, co. 1, lett. d), della legge delega n. 124/2015 dispone una revisione complessiva del suo ordinamento, della sua missione e dell'assetto organizzativo, è chiamata ad assumere un ruolo centrale nel governo del processo di riforma della dirigenza pubblica, agendo sia in fase di reclutamento che sull'aspetto della formazione continua.

I giudici del Consiglio di Stato hanno evidenziato come, con riferimento alla Scuola nazionale, l'impianto complessivo della nuova regolazione sia rimasto fermo ad una visione incentrata su attività didattiche tradizionali fornite dalle attuali scuole di formazione di settore, mediante la previsione di corsi assimilabili a quelli universitari piuttosto che a forme nuove di formazione teorico-pratica in grado di preparare al meglio i futuri dirigenti.

Se si guarda ai corsi delle scuole nazionali e delle scuole locali, infatti, si rileva l'assenza di una formazione di natura manageriale, intendendo con questa espressione, politiche formative non solo basate sulle conoscenze, ma soprattutto sull'allenamento "delle capacità professionali e delle attitudini manageriali", che sono criteri di valutazione del dirigente espressamente indicati dall'art. 19-ter, comma 6, del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 4 del decreto delegato.

Lo stesso dato letterale delle recenti riforme del pubblico impiego sembra risolversi in un astratto verbalismo. Infatti, come rileva la dottrina, nel d.lgs. 150/2009 la parola *performance* ricorre, in 47 pagine, circa 94 volte e una sola volta la parola "formazione". Al contrario, un programma formativo dovrebbe essere fondato su obiettivi precedentemente tradotti in comportamenti osservabili e misurabili; i criteri di valutazione altro non sono se non gli stessi obiettivi dell'apprendimento assunti come strumenti di verifica della loro realizzazione.

Sarebbe quindi opportuno che i decreti delegati affidino alla Scuola nazionale dell'amministrazione il compito di superare quella retorica del management in forza della quale l'attenzione all'impatto dei servizi sulla comunità ha sempre ceduto il passo alla logica dell'implementazione formale delle norme.

15.4 La "mobilità"

Con questo termine, l'art. 7 dello schema di decreto legislativo regola un istituto molto più delicato che riguarda la posizione dei dirigenti privi di incarico e che pone non pochi rischi di illegittimità costituzionale, soprattutto per il dirigente senza incarico che non abbia avuto revoca dall'incarico stesso o ricevuto una valutazione negativa nel precedente incarico. In questo caso, oltre alle ripercussioni sulla retribuzione, il dirigente è nella disponibilità delle amministrazioni o del Dipartimento della Funzione pubblica per l'attribuzione di altro incarico residuale, a meno che non opti per una ricollocazione in qualifiche non dirigenziali, in deroga all'art. 2103 c.c.

Questo meccanismo, soprattutto perché accomuna la condizione dei dirigenti sulla base della mancanza di incarico e non in base alla valutazione, è in palese contrasto col principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione che va misurato anche considerando le diverse posizioni di partenza.

Peraltro con il richiamo agli artt. 33 e 34 del d.lgs. 165/2001 non si comprende se vale la regola che lo stesso articolo 7 sembra garantire allo scadere del secondo anno di disponibilità, per la quale la collocazione dei dirigenti privi di incarico presso altra amministrazione è affidata al DFP; il pericolo interpretativo sorge, in verità, nell'ipotesi in cui non siano disponibili posti coerenti con i requisiti del dirigente senza incarico nel qual caso è da ipotizzare, appunto, l'attivazione dell'istituto della disponibilità a termine di cui ai citati artt. 33 e 34, con ulteriore aggravio di dubbio di costituzionalità (soprattutto, si ribadisce, per i dirigenti che abbiano fruito di valutazione positiva nei precedenti incarichi).

Un caso particolare riguarda i segretari comunali e provinciali che alla data di entrata in vigore del decreto siano privi di incarico e che confluiscono quindi *ex lege* nel Ruolo dei dirigenti locali; per essi, anche in questo caso a prescindere dalla valutazione ottenuta, il mero trascorrere di quattro anni senza incarico comporta la cessazione dal ruolo e la risoluzione del rapporto di lavoro, senza nemmeno la previsione delle varie opzioni previste per il restante personale dirigenziale di qualunque ruolo.

Lo schema di decreto prevede che il trattamento economico del dirigente giunto a scadenza di incarico, quindi in regime di disponibilità, resti di competenza dell'ultima amministrazione che ha conferito l'incarico. Come evidenziato, in particolare dall'ANCI, molti enti locali, principalmente i comuni, hanno un numero di dirigenti che ammonta a poche unità, per cui è per essi insostenibile mantenere il costo della disponibilità dei dirigenti in uscita e nello stesso tempo attivare una nuova procedura di incarico sulla posizione dirigenziale rimasta vacante. Sotto questo profilo, come rilevato, è dirimente un rilievo di carattere tecnico: sulla base delle vigenti norme in materia di contenimento della spesa di personale, il permanere dell'onere finanziario del dirigente che ha raggiunto il termine di durata massima dell'incarico dirigenziale, nell'aggregato della spesa di personale, rende di fatto impossibile procedere, nel medesimo esercizio, al conferimento di un nuovo incarico dirigenziale ad altro soggetto sulla posizione vacante. Il regime della disponibilità dei dirigenti locali previsto dal decreto appare pertanto in contraddizione con l'obiettivo primario della riforma di creare un "mercato della dirigenza". Come suggerito dall'ANCI, per gli enti locali sembrerebbe invece sostenibile un modello che faccia ricorso ad un fondo di solidarietà per la gestione dei dirigenti in disponibilità, finalizzato a ridurre l'impatto finanziario sul singolo ente, distribuendo sull'intero comparto tale onere, fermi i saldi di finanza pubblica.

È stata invece ritenuta inammissibile, oltre che contraria ai principi di delega, la previsione per cui i dirigenti in disponibilità da almeno due anni possano essere ricollocati d'ufficio dal Dipartimento della Funzione pubblica presso enti locali con posti dirigenziali vacanti.

Anche in questo caso è evidente che la disciplina del decreto delegato è ispirata al modello dell'amministrazione centrale, senza considerare le specificità degli enti locali.

Da quanto sopra discende che, non prevedendo in via generale una norma di raccordo tra cadenza dall'incarico e presupposti di nuovo reclutamento e dirigenti senza incarico, il pericolo è quello di trovarsi con un bacino di candidati bloccato e a rischio di collocamento in disponibilità (pur in assenza di valutazione negativa) e di un incremento della spesa dovuto alla retribuzione anche dei nuovi assunti. Il Consiglio di Stato, nel parere reso, ha suggerito di disporre che la collocazione dei dirigenti privi di incarico avvenga ad opera del Dipartimento della funzione pubblica, dopo due anni, previo parere delle Commissioni per la dirigenza, e soltanto in presenza, presso una determinata amministrazione, di posti rimasti disponibili dopo un determinato numero minimo di interPELLI non conclusi con la scelta del dirigente. La misura più adeguata sarebbe quella di subordinare i reclutamenti per concorso alle vacanze determinate non nelle singole amministrazioni ma nei ruoli.

Occorrerebbe poi specificare che il meccanismo di rotazione dei dirigenti tra enti debba essere coordinato secondo le regole sul turn over, precisando che la cessione di contratto è equiparata alla mobilità tra enti non configurando cessazione/nuova assunzione e quindi non incidendo sulla capacità assunzionale degli enti. Ciò in ragione del fatto che il conferimento di un incarico dirigenziale ad un soggetto iscritto nel Ruolo non determina una nuova immissione di personale nel comparto pubblico. Questo andrebbe a codificare il criterio ermeneutico consolidato per cui i processi di mobilità volontaria, e le conseguenti cessioni di contratto tra amministrazioni soggette a vincoli assunzionali, sono finanziariamente neutre e

non incidono sulle capacità assunzionali, ma solo sui tetti alla spesa di personale. In assenza di questa specificazione si verificherebbe il paradosso per cui il subentro del nuovo dirigente eroderebbe la capacità assunzionale dell'ente.

Al fine di evitare contenziosi dinanzi ai tribunali del lavoro sarebbe poi opportuno richiamare, nel provvedimento, il diritto soggettivo pieno, in capo ad ogni dirigente, ad essere titolare di un posto di funzione, se non si dimostra che il dirigente abbia demeritato nella precedente esperienza amministrativa. Ovverosia una clausola di salvaguardia delle posizioni giuridiche ed economiche maturate nel tempo dai dirigenti. Il combinato delle norme del decreto, infatti, sembra cancellare il diritto all'incarico contenuto nella contrattazione collettiva, il che recherà con sé un vulnus al principio costituzionale di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

16. Il conferimento degli incarichi dirigenziali

A seguito dell'accesso alla qualifica dirigenziale, al dirigente è conferito un incarico la cui durata è prevista in modo generalizzato in un massimo di quattro anni con un'unica possibilità di proroga per altri due, purché in presenza di valutazione positiva e comunque con motivazione. Alla scadenza dell'incarico o della proroga, il dirigente deve partecipare ad almeno 5 selezioni comparative per anno per il conferimento del nuovo incarico.

Rinviando a quanto detto a proposito della "condizione" retributiva e di status nella fase intermedia tra un incarico e l'altro, vogliamo qui sottolineare la criticità dell'istituto della "cessione del contratto" al quale il decreto ricorre per regolamentare il passaggio da un'amministrazione all'altra (ferma restando, come detto, l'iscrizione al ruolo di appartenenza).

A questo proposito, va segnalato che nel decreto la cessione del contratto è prevista come automatica e necessaria per il mutamento di amministrazione, mentre per il codice civile è previsto il consenso del lavoratore (art. 1406), a meno che non si tratti di trasferimento di azienda (o ramo) (art. 2112). Peraltro, mentre nel rapporto di lavoro privato la cessione del contratto è vicenda eventuale del rapporto, nel caso della dirigenza pubblica esso è fatto sostanziale e fisiologico ad ogni cambio di amministrazione.

Inoltre, non può considerarsi consenso alla cessione la mera partecipazione agli interpellati: infatti, detta partecipazione è solo attivazione di una procedura obbligatoria per il mutamento di incarico e/o di amministrazione, ma senza che sia già individuato il nuovo datore di lavoro; per cui solo nel momento della conoscenza dell'incarico e dell'amministrazione di destinazione si creano le condizioni per l'espressione consapevole del consenso: è, pertanto, in tale momento che dovrebbe essere formalmente dichiarato tale consenso, anche per consentire al dirigente di scegliere l'amministrazione di destinazione in caso di più ipotesi di disponibilità.

Vogliamo ancora una volta ricordare che la completa mobilità tra ruoli rende poco chiara l'articolazione in ruoli, se non come momento di partenza della carriera dirigenziale che però perde ogni rilevanza per effetto della cessione del contratto. Inoltre, sono concretamente ipotizzabili oggettive disfunzioni nel sistema di attribuzione degli incarichi connesse alla scelta di una qualifica dirigenziale che consente a qualunque dirigente appartenente a uno dei tre ruoli unici di aspirare a ricoprire un incarico presso una determinata amministrazione, se in possesso dei requisiti previsti dalla legge. È realistico pensare che le selezioni rivolte ai 23.275 dirigenti pubblici interessati dalla riforma saranno molto più affollate rispetto a quelle cui potevano partecipare solo i dirigenti dell'amministrazione interessata ad uno specifico incarico dirigenziale. **Presumibilmente, già a partire dal terzo anno di incarico presso un ente, con l'avvicinarsi del rischio di una mancata conferma dell'incarico, i dirigenti inizieranno a partecipare ai vari interpellati a tutto svantaggio dell'attenzione specifica rispetto allo svolgimento delle proprie funzioni.** In tal senso è opportuno che gli avvisi indichino obbligatoriamente (e non discrezionalmente come prevede il testo novellato dell'art. 19, comma 3) un periodo minimo di permanenza nell'incarico pari ad almeno tre anni.

Una ulteriore critica va rivolta alla durata standardizzata degli incarichi e soprattutto al fatto che la rotazione sia obbligatoria prescindendo sia dalla valutazione sia dalla volontà dell'amministrazione; in questo modo si contravviene ad un principio di continuità dell'azione amministrativa che contrasta con quello del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. tanto più

la durata limitata degli incarichi e soprattutto la standardizzazione a prescindere dalla valutazione e dalle condizioni organizzative rendono di più difficile applicazione l'ulteriore riduzione dei tempi per gli incarichi a rischio di corruzione. In generale, si assiste ad un obbligato tourbillon di incarichi nel quale l'unica regola che vale è quella della mobilità. Un maggiore equilibrio potrebbe essere costituito prevedendo la durata dell'incarico ancorata a tempi obbligati di valutazione (non coincidenti negli enti locali con la durata degli organi politici), con la possibilità – anche in caso di valutazione positiva – di decadenza solo per motivate e specifiche ragioni di rispetto organizzativo che richiedano professionalità o competenze dirigenziali diverse da quelle possedute dal dirigente in servizio. In altri termini, si tratterebbe di riconoscere come deroga alla durata con valutazione positiva, la sola ipotesi in parte prevista dall'art. 4, comma 2, lettera g).

Più in generale, durata standardizzata e vincolo di mobilità riducono, forse in modo illegittimo, la stessa autonomia regolamentare almeno di Regioni e autonomie locali.

Lo schema di provvedimento prevede che gli incarichi dirigenziali non assegnati attraverso le procedure comparative possano essere conferiti a soggetti non appartenenti ai ruoli: in questo caso la durata degli incarichi dirigenziali generali è di tre anni e non sembra possibile per tutti gli incarichi ricorrere alla proroga. Il provvedimento, però, non si preoccupa di definire se, in presenza di candidature, sia possibile comunque non conferire l'incarico e quali debbano essere i requisiti per le procedure selettive da porre in essere. L'elevata platea di candidabili agli incarichi - per mobilità tra i ruoli - dovrebbe suggerire di ridurre notevolmente la percentuale di incarichi esterni (che nel caso degli enti locali può raggiungere addirittura il 30%) o almeno subordinarla fortemente alla previa verifica interna e a una motivazione specifica.

Situazione analoga a quella appena descritta riguarda l'articolata tipologia di incarichi sottratti alla selezione comparativa: quelli temporanei per i vincitori del corso concorso, quelli affidati agli stessi a seguito di valutazione positiva dopo i tre anni, quelli dati ai dirigenti usciti dal concorso assunti a tempo determinato e quelli attribuiti ai medesimi soggetti che abbiano superato l'esame di conferma al termine del triennio di lavoro a tempo determinato, gli incarichi da assegnare dalle amministrazioni o dal Dipartimento della Funzione pubblica ai dirigenti rimasti senza incarico per un certo periodo. Se il decreto non chiarisce, in termini di contenuti professionali, percentuali rispetto al totale, procedure trasparenti, il raccordo tra questi e quelli sottoposti a selezione, si rischia di implementare – come nel caso degli incarichi esterni - un diffuso meccanismo di *spoils system* strisciante più volte criticato dalla Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda il contenuto dell'incarico e la valutazione il decreto ripropone in modo quasi identico la formulazione già prevista dall'attuale normativa: una formulazione condivisibile in linea generale, ma che finisce per essere retorica se raccordata con l'art. 5 che modifica la disciplina dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001. Infatti, fermo restando che non è possibile esprimere un giudizio definitivo visto che tutta la disciplina della valutazione è rinviata al testo unico generale sul rapporto di lavoro pubblico, le disposizioni del decreto appaiono contraddittorie al loro interno, in quanto pur prevedendo opportunamente l'art. 11 la negoziabilità di piani e programmi tra conferente e incaricato sulla fattibilità dei risultati da conseguire, il raccordo tra programma e suo raggiungimento lo si ritrova solo per gli incarichi dirigenziali generali, mentre per gli altri incarichi sono enucleati solo funzioni di controllo e non di gestione dell'organizzazione quali parametri per la contestazione di mancato raggiungimento degli obiettivi (cfr. art. 5 che modifica l'art. 21 d.lgs. 165).

In generale, il fatto che lo schema di decreto rinvii ad una disciplina della valutazione rimessa al riordino del Testo Unico, mostra uno sfasamento temporale che rischia di risolversi in una ulteriore lacuna attuativa. Il Consiglio di Stato, nell'identificare un efficace sistema di valutazione come condizione indefettibile per la riforma della dirigenza pubblica, suggerisce al Governo l'eventualità di riconsiderare la tempistica dell'entrata in vigore delle due riforme: quella della dirigenza e quella della disciplina della valutazione di cui all'art. 17, comma 1, lettera r) della legge 124/2015, contestuale alla modifica delle regole che governano il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

17. Il potere organizzativo e datoriale del dirigente

I criteri per definire il mancato raggiungimento degli obiettivi (art. 5) definiscono non una capacità gestionale complessa, ma una capacità definibile come amministrativa e di controllo. Questa critica diventa ancora più rilevante se da essa si intravedono le priorità che il T.U. intenderà immettere in materia di responsabilità dirigenziale e, più in generale, di valutazione dei pubblici dipendenti.

L'art. 8 inoltre prevede che i contratti attribuiscono almeno il 2% della retribuzione complessiva a premi che il dirigente può attribuire ad una quota di dipendenti; questa norma è in palese contrasto con la legge delega che giustamente definisce questa percentuale sulla sola retribuzione accessoria. Ed è inoltre in contrasto con la funzione di regolamentazione della retribuzione che l'intero decreto legislativo 165/2001 – confronta in particolare l'art. 2, comma 3 - attribuisce alla contrattazione; anche se occorre dire che in questo secondo caso il contrasto deriva direttamente dai criteri previsti dalla legge delega.

PARTE III

Scheda sintetica di lettura del parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto sulla dirigenza pubblica

La Commissione speciale normativa del Consiglio di Stato ha emesso lo scorso 14 ottobre il parere n. 2113 sullo schema di decreto legislativo che disciplina il rapporto di lavoro della dirigenza pubblica a norma dell'art. 11 della legge Madia. Si tratta di un articolato e corposo documento di oltre cento pagine che interviene sia sull'impianto del testo sia su singole disposizioni e disegna un quadro di forti e diffuse criticità riferite anche alla coerenza con i criteri della delega e con il dettato costituzionale.

In questa scheda riassumiamo i diversi rilievi, ripercorrendo il parere della Commissione nella sua struttura che, dopo aver ricostruito il quadro costituzionale di riferimento così come elaborato anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, si sofferma sullo schema di decreto raccordandolo anche con la legislazione in materia attualmente vigente.

Di particolare rilievo sistematico è la critica contenuta nella prima parte del parere e che pone il tema delle **“condizioni indefettibili della riforma” che attengono quindi alla stessa fattibilità del progetto riformatore**. A questo proposito, la Commissione prima ancora di evidenziarle pone un problema “politicamente” delicato in quanto ritiene che per garantire alcune di queste *condizioni indefettibili* si richiede la revisione della stessa legge delega.

Ciò detto, si individuano le seguenti condizioni di fattibilità:

- assenza di una copertura finanziaria per un progetto riformatore che richiede lo stanziamento di risorse e che non è possibile attivare a risorse invariate;
- carenza di previsioni che garantiscano il rispetto dei principi costituzionali di imparzialità, buon andamento e responsabilità politica al fine di evitare rischi di *spoils system* con particolare attenzione alle modalità di conferimento, durata e valutazione degli incarichi;
- assenza di un sistema di valutazione che impedisce la chiara visione di una riforma organica della dirigenza;
- assenza di un percorso di implementazione programmato che preveda un crono programma, delle fasi di sperimentazione e di valutazione.

A queste critiche strutturali va aggiunta anche quella, anch'essa evidenziata in più punti del parere, dell'assente considerazione del particolare regime di garanzia per il sistema delle autonomie costituzionali e in particolare per quelle a statuto speciale.

Nell'economia di questa scheda, segnaliamo ora sui diversi punti i principali rilievi critici sollevati dal Consiglio di Stato, con la precisazione doverosa che per gli aspetti non riproposti in questa scheda la Commissione dichiara la propria condivisione del dettato dello schema di decreto, limitandosi talvolta a suggerire o proporre revisioni del testo:

- raccordo tra normativa nazionale e competenza del sistema delle autonomie: necessità di prevedere forme di collaborazione più forti prevedendo da un lato un rafforzamento del percorso delle intese e dall'altro un obbligo di specifica motivazione nel caso in cui si intervenga in assenza di “intesa forte”;
- gestione dei ruoli da parte del DFP: possibile contrasto con la legge delega che ne affida la gestione completa e non solo quella tecnica, soprattutto per il ricordato rapporto con il sistema delle autonomie;
- modalità di reclutamento: carenza di un raccordo tra le due modalità con particolare attenzione alla funzione che ognuna deve assolvere. Inoltre, scarsa considerazione dell'autonomie regionali e locali nella determinazione delle esigenze;
- Immissione in ruolo dopo corso-concorso e concorso: carenza di criteri selettivi e valutativi chiari che pone problemi di costituzionalità;
- Scuola Nazionale dell'amministrazione: scarsa specializzazione manageriale dei corsi e genericità nella individuazione degli istituti con i quali è chiamata a interloquire;

- fonti attuative: insufficienza del Regolamento per regolare il rapporto con le Regioni e le autonomie locali in materie che rientrano nell'organizzazione e quindi nella loro competenza legislativa o statutaria;
- sistema di valutazione: carenza di una disciplina che garantisca l'affidamento di obiettivi specifici, misurabili e realizzabili; carenza o insufficienza dei criteri di valutazione, soprattutto con caratteristiche di managerialità e non di mero adempimento; mancata previsione di un percorso di implementazione;
- Commissioni per la dirigenza: difformità dai criteri di delega per l'individuazione dei componenti e gravoso onere per componenti già oberati di altre delicate funzioni istituzionali;
- incarichi dirigenziali: eccessiva discrezionalità nell'attribuzione di incarichi esterni; possibile contrasto con la legge delega per la durata; mancata definizione del percorso del contratto di servizio a seguito della mobilità, soprattutto per le questioni che coinvolgono diverse commissioni rispetto all'appartenenza ad un ruolo che è solo formale;
- incarichi esterni: percentuali alte e incompatibili col modello della piena mobilità;
- incarichi dirigenziali apicali: necessità di procedure selettive anche per questa tipologia, pur nel rispetto del rapporto fiduciario;
- durata degli incarichi: eccessiva omogeneità della durata; aleatorietà della proroga anche in presenza di valutazione positiva; mancanza dell'obbligo di motivazione in caso di mancata proroga;
- responsabilità dirigenziale: difficile configurazione dei criteri individuati quali criteri di responsabilità manageriale e di gestione
- regime transitorio: incoerenza dei posti riservati in termini di percentuale con rischio di blocco della mobilità; assenza di percorsi di implementazione;
- dirigenti privi di incarico: assenza di coordinamento con la disciplina vigente non modificata dal decreto; incoerenza con la legge delega per quanto attiene la retribuzione spettante; insufficiente garanzia procedurale in caso di revoca dell'incarico e sue conseguenze sul rapporto di servizio;
- trattamento economico: eccesso di formazione rispetto alla legge delega che non prevede di modificare le percentuali vigenti delle quote di retribuzione;
- dirigenza degli enti locali: necessità di prevedere l'obbligatorietà di garantire le funzioni in precedenza esercitate dal segretario comunale a seguito della soppressione della figura dirigenziale specifica; necessità di raccordo tra funzioni dirigenziali;
- Segretari comunali e provinciali: necessità di consentire l'assunzione degli ex segretari comunali e provinciali oltre la dotazione organica per garantirne il riassorbimento; necessità di distinte discipline per le diverse tipologie degli "ex" segretari comunali e provinciali;
- raccordo con la disciplina vigente: necessità di prevedere la responsabilità degli organi politici in caso di procurato danno da parte loro.

Conclusioni. Un percorso nuovo per un approccio manageriale

Appare evidente che il ragionamento e soprattutto le proposte avanzate sono fortemente condizionate dal contesto istituzionale che il legislatore mira a disegnare. La Pa italiana dopo gli sforzi legislativi della seconda metà degli anni Novanta si ritrova ad essere di fatto un'amministrazione "senza": senza guida politica, senza datore di lavoro, senza centro, senza qualità e paradossalmente, nonostante il numero di leggi in materia e di istituzioni addette, senza controlli sostanziali.

Il cambiamento e il rafforzamento della dirigenza non si realizza solo con leggi e regolamenti, ma rilevano una serie di elementi presupposti, come la chiarezza del quadro istituzionale e delle competenze, di strumenti di *governance* come la programmazione e la valutazione, nonché la formazione e le politiche di reclutamento. Una dirigenza forte può nascere in uno Stato forte e con un'identità e una funzione nuova. Per realizzare questo occorre uscire dal guado tradizionale italiano delle irresponsabilità, dalle incertezze degli ultimi anni tra centralizzazione e decentramento e avere soprattutto un'idea sul ruolo dello Stato rispetto alla crisi del welfare state o alle sfide della globalizzazione⁶.

Come è stato detto più volte, il rapporto tra la politica e la dirigenza è stato caratterizzato o da un'eccessiva distanza o da una patologica prossimità oppure da indifferenza rispetto ai fini delle politiche che avrebbe dovuto interpretare. È stato difficile quindi promuovere un rapporto sano e virtuoso, di collaborazione nella distinzione delle diverse responsabilità. Il risultato ottenuto è stato una riduzione dell'*accountability* delle istituzioni nei confronti dei cittadini.

Infine, la riforma della dirigenza ha come obiettivo quello di migliorare la guida della "macchina" amministrativa. Ma la macchina amministrativa avrà bisogno anche di strade certe e mappe chiare, attraverso un ridisegno dello Stato e un rafforzamento della struttura, con migliori e più qualificate competenze. Come nelle automobili anche per le macchine amministrative vi è spazio per la rottamazione, la *sharing economy* e per le nuove tecnologie. Su questo c'è ancora troppa strada da percorrere. Oltre a ridisegnare la dirigenza delle amministrazioni, in altre parole occorre reinventare le amministrazioni. L'art. 8 della legge 124/2015 prevedeva che i decreti in materia di riorganizzazione delle amministrazioni centrali venissero emanati entro 12 mesi. La legge di conversione 131/2016 del decreto legge 67/2016 ha spostato il termine di altri sei mesi. In quella sede potranno essere rivisti gli uffici centrali e ridotti gli incarichi dirigenziali. Meno incarichi dirigenziali, dunque, corrispondenti ad uffici rilevanti e correlati a funzioni *core*, piuttosto che tagli lineari che provocano un indebolimento complessivo della dirigenza.

Non vi è una riflessione sul contesto che cambia. La PA sembra immune dai cambiamenti epocali del tempo e la dirigenza rimane ancora un problema di norme e di statuti e non di competenze e modelli. Una riflessione sulla dirigenza non può esaurirsi in un problema legislativo e giurisprudenziale, come abbiamo visto fare negli ultimi venti anni, ma deve riguardare il management e la leadership rispetto alle funzioni del settore pubblico. Si guarda ancora una volta troppo allo status e si perde di vista il capitale umano.

Sulla base delle considerazioni espresse si avanzano alcune considerazioni e proposte:

- garanzie nella flessibilità attraverso la valutazione: uno statuto funzionale della dirigenza richiederebbe alcune garanzie come il diritto all'incarico o alla ricollocazione tempestiva. Obbligare alla programmazione e valutazione effettiva e non formale;
- nuove modalità di selezione: nonostante le diverse modifiche alle norme sul reclutamento non vi è stata finora una riflessione sulle competenze e abilità della nuova dirigenza e quindi sulle modalità di selezione e reclutamento. I numeri elevati della dirigenza rende difficile oggi immaginare delle nuove immissioni di dirigenti, ma un ricambio oggi è necessario accompagnato da un piano di incentivo all'esodo;
- la mobilità: sono molti i dirigenti che hanno pochissime esperienze lavorative e solo in un unico ambito. La mobilità dovrebbe caratterizzare la carriera del dirigente e costituire un valore nella scelta e nelle promozioni;
- le competenze: riforme di carattere normativo hanno portato a trascurare negli anni le riflessioni sulle competenze

⁶ *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State Paperback – July 14, 2015* by John Micklethwait and Adrian Wooldridge.

e sui modelli di dirigenza. La formazione e l'innovazione continua sono elementi portanti di una nuova riforma della dirigenza;

- i poteri e le prerogative: programmazione, misurazione e valutazione richiedono una dirigenza con poteri sulle risorse umane e quelle finanziarie. Molto spesso ci troviamo di fronte ad una dirigenza senza poteri e risorse;
- le risorse: non ci può essere una riforma senza risorse e senza strumenti di accompagnamento. In tutti gli ambiti i piani di ristrutturazione hanno avuto risorse e investimenti per generare quindi economie ed efficienza;
- retribuzione, responsabilità e certezze da manager: la retribuzione non deve essere affrontata in termini di costi e di taglio lineare, ma attraverso una correlazione con le responsabilità e sistemi di valutazione.

La riforma in corso va migliorata, ma non fermata. Il costo che sta pagando il Paese per anni di inazione è elevato e il ritardo va colmato bene, velocemente e con strumenti nuovi.

La crisi della democrazia in termini di efficienza, per l'eccesso di tasse e costi e quindi di debito pubblico, e in termini di risposte, ha favorito fenomeni come il populismo e la sfiducia nelle istituzioni. Una risposta a questa crisi sembra essere quella che viene definita "democrazia del leader" o "democrazia decisionale", che porta con sé anche la spinta ad individuare soluzioni tecnocratiche, mirate a una maggiore efficienza decisionale.

Oggi è in gioco la credibilità delle istituzioni rispetto alla complessità dei problemi e ai bisogni vecchi e nuovi delle comunità. La riforma della dirigenza deve contribuire a dare una risposta a tutto questo e non ad indebolire istituzioni ed amministrazioni già gravemente deboli. È evidente che la velocità e la rilevanza dei cambiamenti che interessano l'economia e la società stanno aumentando il divario e la distanza rispetto alle nostre istituzioni, provocando uno scollamento effettivo tra i bisogni del Paese e i servizi. Non si tratta solo di rendere più efficienti ed efficaci le nostre pubbliche amministrazioni, ricalcando le sfide che hanno guidato le riforme del management pubblico degli anni Ottanta e Novanta, ma di realizzare una rivoluzione: contribuire a reinventare lo Stato.

