

PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA DIRIGENZA PUBBLICA

Carlo Deodato

Premessa.

Il prossimo Governo, comunque sia formato, si dedicherà, molto probabilmente (se non inevitabilmente), allo studio, all'elaborazione e alla presentazione di una proposta di riforma dell'ordinamento della dirigenza pubblica.

La rilevanza che ha assunto, nel dibattito pubblico, il ruolo della pubblica amministrazione e, in particolare, del suo management nelle politiche di sviluppo del Paese costringerà, infatti, il nuovo Governo ad occuparsi di un progetto di revisione della disciplina della dirigenza, nella prospettiva (a parole condivisa da tutte le forze politiche) di rafforzarne la funzione di servizio alla crescita economica e alla semplificazione della vita di cittadini e imprese, mediante (in sintesi) una valorizzazione del merito e una penalizzazione del demerito.

Senza ripetere le conosciute critiche all'ipotesi di riforma fallita nella legislatura in corso (per effetto della nota sentenza della Corte Costituzionale n.251 del 2016), appare, allora, più utile offrire al prossimo decisore politico (chiunque sia) alcune coordinate valutative che servano effettivamente a migliorare, *de iure condendo*, l'assetto normativo della dirigenza pubblica.

Con questo contributo intendiamo, quindi, suggerire, in estrema sintesi, la riflessione su dieci questioni, di seguito illustrate nei loro termini essenziali, in assenza della quale qualsiasi proposta di riforma ci appare carente e, quindi, probabilmente inefficace.

Articoleremo le nostre suggestioni nella duplice direzione dell'indicazione degli ambiti della disciplina vigente che meritano una revisione e dei pertinenti obiettivi che l'intervento correttivo deve perseguire.

Ma, prima di formulare i nostri suggerimenti, ci appare necessaria una premessa relativa alle modalità del concepimento e dell'elaborazione della proposta normativa.

Il metodo.

Una corretta ed utile elaborazione di un provvedimento normativo esige, innanzitutto, la previa identificazione dell'obiettivo dell'intervento regolatorio nonché una compiuta istruttoria e, solo in esito a tali (logicamente antecedenti) fasi, una decisione coerente.

E la riforma della dirigenza non sfugge a tale regola.

Si tratta, allora, di definire preliminarmente le finalità dell'intervento.

Lo scopo dell'ennesima revisione dell'ordinamento della dirigenza pubblica non può che coincidere con il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, affidata (appunto) al governo e alla responsabilità dei dirigenti.

In ultima analisi, quindi, un'efficace riforma della dirigenza deve servire ad accrescere la qualità delle prestazioni e dei servizi erogati dall'amministrazione ai cittadini (secondo l'imperativo *"put people first"*; uno dei cardini del programma di Bill Clinton *Reinventing Government*) e alle imprese (in coerenza con il passaggio dalla società industriale a quella dei servizi) o, comunque, per le funzioni che non hanno un output esterno, a migliorare il rendimento e la produttività degli uffici.

Può apparire una precisazione superflua. Ma non lo è.

La storia recente ci consegna, infatti, l'esperienza di tentativi di riforma finalizzati a realizzare obiettivi molto meno nobili e del tutto slegati dalla ricerca dell'interesse generale e ci costringe a ribadire che l'unico obiettivo di una seria riforma della

dirigenza non può che essere riferito al miglioramento della pubblica amministrazione (Battini).

E non può certo consistere nella penalizzazione (fine a sé stessa) della dirigenza di ruolo. O, peggio, nel ridimensionamento della sua autonomia e della sua dignità, in favore dell'espansione del controllo e dell'occupazione da parte della politica degli spazi che dovrebbero restare affidati alla responsabilità esclusiva dei dirigenti.

Una volta identificato l'obiettivo della riforma, occorre ribadire che la definizione dei suoi contenuti postula una fase di ascolto della categoria destinataria dell'intervento regolativo e di acquisizione delle informazioni necessarie a una decisione consapevole ed efficace.

Anche questo chiarimento è tutt'altro che pleonastico.

L'elaborazione di un progetto di riforma della dirigenza che prescindendo del tutto dall'ascolto (tra gli altri) delle associazioni di categoria dei dirigenti rischia, infatti, seriamente, come qualsiasi provvedimento normativo non adeguatamente istruito, di introdurre innovazioni inefficaci, inutili, inadeguate, inapplicabili o, addirittura, produttive di un risultato opposto a quello voluto (con la dinamica tipica e beffarda dell'eterogenesi dei fini).

Mutuando il metodo ormai stabilmente utilizzato dalle Autorità amministrative indipendenti, occorre, allora, procedere alla consultazione, oltre che di esperti e di studiosi, delle stesse associazioni dei dirigenti, che, peraltro, in quanto contrattualizzati, e al netto delle considerazioni che seguono su un ripensamento della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, hanno anche un titolo speciale a interloquire sui contenuti della disciplina normativa che li riguarda.

E non certo nella sciagurata, e giustamente ormai abbandonata, logica della concertazione, ma in quella, diversa e ineliminabile, della conoscenza dei problemi e delle criticità della regolazione vigente, delle osservazioni sull'utilità e sull'efficacia

di quella progettata e sottoposta a consultazione e (perché no?) delle proposte di revisione della normativa.

Solo una seria e compiuta acquisizione delle predette informazioni consente l'adozione di una decisione consapevole ed efficace.

Al contrario, l'elaborazione del provvedimento in difetto di un confronto di merito con la categoria dei dirigenti (e, quindi, concepito nell'ignoranza della effettiva consistenza delle criticità da rimuovere) finisce, quasi certamente, per produrre risultati insoddisfacenti.

Bisognerà, poi, rispettare il *dictum* della Corte Costituzionale sulla partecipazione al processo decisionale, nelle forme da essa indicate, delle Regioni, per la parte dell'intervento che intercetta le loro competenze legislative.

1) I contenuti e gli obiettivi ineludibili del progetto di riforma.

Una volta identificato l'obiettivo della riforma e il metodo di costruzione della proposta, occorre dedicarsi alla succinta descrizione degli ambiti dell'intervento e delle pertinenti finalità.

Ci limiteremo a tratteggiare le linee generali della proposta di riforma, senza scendere, ovviamente, nel dettaglio dei singoli problemi e indicare le relative soluzioni regolative.

Appare, nondimeno, utile, pur nei limiti del presente contributo, segnalare le principali criticità dell'ordinamento vigente e le coerenti prospettive teleologiche della sua riforma.

1) Disciplina degli incarichi.

Si tratta di un tema ineludibile, nella misura in cui investe direttamente le relazioni tra la dirigenza e la politica e, quindi, un problema di valenza "istituzionale" (e non circoscritto alla sola disamina del rapporto di lavoro).

Le modalità della declinazione regolativa e fattuale del rapporto tra politica e dirigenza, per come si articola, in particolare, nella disciplina degli incarichi, implicano, infatti, anche la verifica del rispetto dei canoni di costituzionalità dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (cristallizzati nell'art.97 Cost.), così come di quello della destinazione degli impiegati al "servizio esclusivo della Nazione" (art.98 Cost.).

Il postulato della distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo, riservato al vertice politico dell'amministrazione, e attività di gestione, riservata ai dirigenti, deve considerarsi oramai acquisito nel nostro sistema e rispondente al principio di legalità, che costituisce, a sua volta, un baluardo della convivenza civile nelle democrazie occidentali e liberali.

L'esperienza ci insegna, tuttavia, che la politica tende istintivamente a controllare l'attività di gestione, invadendo gli ambiti a essa riservati, e, soprattutto, a scegliersi liberamente (e senza vincoli meritocratici) i dirigenti incaricati di attuare l'indirizzo politico.

L'esame della questione, *de iure condito* e *de iure condendo*, non può, quindi, prescindere da due considerazioni preliminari: dev'essere garantita l'autonomia dalla politica della gestione amministrativa; la politica ha un'inclinazione naturale e insopprimibile a fidelizzare e condizionare la burocrazia.

E' necessaria, perciò, la ricerca di un equilibrio regolativo tra tutti gli interessi coinvolti, non solo a tutela dei dirigenti ma, soprattutto, nell'interesse superiore della credibilità e del funzionamento delle istituzioni, oltre che dei cittadini a una buona amministrazione.

Occorre, allora, verificare se, nell'ordinamento vigente, l'indipendenza della dirigenza pubblica (secondo la nozione hegeliana di "classe universale") dalla politica sia efficacemente assicurata e occorre farlo analizzando il regime normativo

degli incarichi, nelle fasi, in particolare, in cui l'invadenza della politica tende naturalmente a espandersi.

I momenti sensibili della vita del dirigente, ai fini del rapporto con la politica, sono sostanzialmente quattro, e per ciascuno tenteremo di segnalare le criticità che esigono un intervento correttivo:

- a) Il momento più delicato è senz'altro quello del cambio di governo. Il sistema delle spoglie (spoils system), introdotto dal primo Presidente degli Stati Uniti d'America George Washington nel 1789 e poi teorizzato dal Presidente Andrew Jackson nel 1829 e malamente "importato" in Italia, è già stato corretto dalla Corte Costituzionale (sentenze n.233 del 2006, n.104 del 2007, n.161 del 2008 e n.81 del 2010) con una soluzione che appare equilibrata, nella misura in cui circoscrive le ipotesi di decadenza automatica ai soli incarichi apicali (oltre, ovviamente, a quelli di diretta collaborazione). In quest'ottica, appaiono fallaci le posizioni sia di chi nega in assoluto questo istituto, pretendendo che neanche i dirigenti apicali decadano con il cambio di governo, sia di chi vorrebbe estenderlo anche ai dirigenti generali. La prima posizione confligge con il carattere (inevitabilmente e fisiologicamente) fiduciario che lega il vertice politico alle posizioni apicali; la seconda contraddice i principi di imparzialità, continuità e buon andamento dell'amministrazione (che esigono l'autonomia dalla politica della dirigenza generale). Quindi va bene così? No, perché lo spoils system può declinarsi, nella prassi, secondo dinamiche diverse e (più) subdole di quelle formali della decadenza degli incarichi con la cessazione del Governo. La stessa configurazione negoziale degli incarichi dirigenziali come contratti a tempo determinato (originariamente criticata anche da Cassese) e la mancanza di idonee garanzie di stabilità della titolarità dell'ufficio (sia in costanza dell'incarico, sia all'esito della sua scadenza, come meglio chiarito di seguito) comportano l'effetto di una diffusa precarizzazione della dirigenza e, in definitiva, una generalizzazione del sistema delle spoglie, seppur non nell'accezione strettamente legata al cambio di Governo, ma in

quella, più generale, di un'incontrollata e libera selezione della dirigenza da parte dei vertici politici;

- b) Un altro momento sensibile è senz'altro quello del conferimento dell'incarico e, quindi, della scelta del dirigente. Si tratta, in particolare, del momento di maggiore vulnerabilità dell'indipendenza della dirigenza dalla politica, in quanto opzione genetica dell'assegnazione, in concreto, di specifiche funzioni direttive e, quindi più esposta, rispetto ad altre fasi di amministrazione del rapporto, alla prevalenza di dinamiche spurie, personalistiche o, addirittura, propriamente politiche, più che meritocratiche. Si è tentato, al riguardo, di scongiurare questi ultimi rischi, introducendo regole che assicurino, per quanto possibile, la trasparenza, l'effettiva selettività, la competitività e l'imparzialità nella procedura di conferimento degli incarichi (art.19 d.lgs. n.165 del 2001). Senonchè la disciplina e, soprattutto, la prassi degli interPELLI si sono rivelate ipocrite, nella misura in cui in esse prevalgono spesso, per mezzo di una gestione opaca delle procedure, logiche amicali o rispondenti a dinamiche di appartenenza politica, con la conseguente recessione delle dichiarate esigenze meritocratiche. Occorre, allora, *de iure condendo*, rivedere il sistema della selezione, al fine di renderlo il più oggettivo e giustiziabile possibile, mediante, almeno, un obbligo di motivazione, trasparente e controllabile *ab externo*, sugli esiti della comparazione delle posizioni dei candidati e del confronto tra i relativi curricula;
- c) Ancora più delicato ed esposto ad abusi è il momento della revoca dell'incarico prima della scadenza. In questa ipotesi, infatti, si incide su un contratto in corso, risolvendone anticipatamente gli effetti, con tutte le intuibili implicazioni in ordine al possibile carattere arbitrario e distorto del provvedimento di risoluzione. Perchè sia evitato il pericolo di un utilizzo strumentale e "politico" della revoca dell'incarico, la giurisprudenza costituzionale, con l'affermazione di principi in parte legificati dal combinato disposto degli artt. 19, comma 1-ter, e 21, comma 1, d.lgs. 165 del 2001, ha

correttamente preteso che l'atto risolutivo sia preceduto da un accertamento rigoroso e giustiziabile della responsabilità dirigenziale e che siano, perciò, assicurate al dirigente adeguate garanzie procedurali in merito alla presupposta valutazione dei risultati e in ordine alla verifica dell'osservanza delle direttive ministeriali, la cui violazione gli viene contestata (Corte Cost., sent. n.193 del 2002). E' necessario, in altri termini, che al dirigente sia assicurato l'esercizio del diritto di difesa, mediante un confronto dialettico, in contraddittorio, sulle sue presunte responsabilità. In mancanza di tali garanzie procedurali, la revoca dell'incarico si presta a essere (ab)usata dalla politica come strumento di condizionamento e di controllo indebito della burocrazia e, se concretamente adottata senza il rispetto del nucleo essenziale dei relativi diritti di difesa, deve intendersi illegittima e, quindi, annullata. *De iure condendo* sarebbe utile, se non necessario, legificare le garanzie procedurali stabilite come indefettibili dal Giudice delle leggi, con prescrizioni più stringenti di quelle vigenti, e, soprattutto, abrogare previsioni legislative ancora vigenti che autorizzano la revoca dell'incarico in corso senza adeguate garanzie ovvero sulla sola base di " motivate esigenze organizzative", non meglio precisate nella loro effettiva consistenza (art.1, comma 18, d.l. n.138 del 2011). Così come si deve intervenire, in via normativa o anche mediante la diramazione di stringenti direttive, al fine di arginare, o, meglio, impedire, la prassi odiosa (già, peraltro, stigmatizzata dalla giurisprudenza del lavoro) dell'utilizzo fraudolento e distorto dello strumento della (spesso fittizia) riorganizzazione della struttura per provocare l'effetto (sviato) della rimozione, prima della cessazione dell'incarico, del dirigente sgradito;

- d) Da ultimo merita di essere esaminato il momento della conferma dell'incarico alla scadenza. Qui il problema delle garanzie del dirigente è diverso dalla revoca, perché, in questo caso, l'incarico è scaduto e non è configurabile (in astratto) un obbligo di conferma. L'art.21, comma 1, d.lgs. n.165 del 2001, tuttavia, esige che l'impossibilità del rinnovo dell'incarico dipenda

dall'accertamento del mancato raggiungimento degli obiettivi o dell'inosservanza delle direttive (anche se l'art.9, comma 32, del d.l. n.78 del 2010, autorizza, con incerta valenza derogatoria della regola generale, la mancata conferma dell'incarico "anche in assenza di una valutazione negativa"), sicchè solo la serietà della valutazione della performance e la correttezza delle funzioni di garanzia svolte del Comitato dei garanti di cui al successivo art.22 impediscono una gestione "politica" e arbitraria dei rinnovi. Senza avventurarci nella complessa questione del "diritto all'incarico", resta, nondimeno, ineludibile l'esigenza che al dirigente che abbia svolto in maniera soddisfacente e produttiva l'incarico siano assicurate, per mezzo di più precise e univoche prescrizioni normative, garanzie di permanenza nell'ufficio che ha diretto con profitto, evitando una amministrazione arbitraria e priva di garanzie dell'omessa conferma dell'incarico (che produrrebbe effetti molto simili a quelli di uno spoils system generalizzato).

2) *La valutazione.*

Il vero *punctum dolens* della disciplina della dirigenza pubblica resta quello che afferisce al sistema di valutazione. E' immediatamente percepibile, infatti, come solo un sistema affidabile e obiettivo di misurazione della performance possa garantire una declinazione credibile dei connessi strumenti premiali (e sanzionatori). Senonchè, l'attività valutativa, in sé, si presta difficilmente, per le sue caratteristiche ontologiche, a essere regolata in modo da garantirne l'assoluta oggettività.

Occorre, allora, intervenire, oltre (anzi prima) che sui metodi e sui processi di scrutinio, sul carattere indipendente e competente degli organismi di valutazione, da quello centrale a quelli incardinati nelle singole organizzazioni amministrative.

In quest'ottica è stato un errore sopprimere la CIVIT e, soprattutto, trasferire le funzioni di promozione e di coordinamento delle attività di misurazione e di valutazione della performance al Dipartimento per la funzione pubblica, che, per

definizione, difetta di quegli indispensabili caratteri di indipendenza dal Governo che devono caratterizzare, perché sia credibile e affidabile, l'attività centrale che presiede alla valutazione dei rendimenti delle pubbliche amministrazioni e dei loro dipendenti.

Si deve, quindi, ripristinare un sistema di valutazione effettivamente indipendente e attendibile.

Se è vero che difficilmente possono importarsi tout court modelli stranieri, è anche vero, nondimeno, che l'esperienza del Merit System statunitense, che si fonda su un'efficace interrelazione tra il Government Accountability Office (GAO), l'Office of Personnel Management (OPM) e l'Office of Management and Budget (OMB) (si veda, al riguardo, l'interessantissimo scritto di Beato: "Merit system: il funzionamento dell'amministrazione federale U.S.A."), appare come un archetipo organizzativo che presenta significativi profili di efficienza e di affidabilità, che potrebbero tranquillamente essere tradotti nel nostro ordinamento.

In particolare, il modello fondato sulla dialettica tra più organismi di valutazione, tra loro indipendenti e ciascuno dotato di un segmento autonomo, ma controllabile, di competenze nel sistema di valutazione delle performance, secondo la dinamica virtuosa del *check and balance*, si rivela senz'altro più efficace di uno schema organizzativo (quale quello italiano) che affida a un'unica struttura, neanche indipendente dal Governo (anzi: in esso incardinata), l'elaborazione e il coordinamento degli stessi processi valutativi.

3) *Retribuzione premiale.*

La più vistosa declinazione di un impianto effettivamente meritocratico dell'ordinamento della dirigenza pubblica è costituita senz'altro dall'inserimento di elementi significativi di premialità selettiva nel trattamento retributivo.

Una delle critiche più fondate che vengono costantemente rivolte all'attuale gestione delle retribuzioni dei dirigenti è, infatti, proprio quella che addita come inaccettabile

la corresponsione indifferenziata della parte del trattamento economico legata al risultato alla (quasi) totalità dei dirigenti.

Si tratta, allora, di interrompere questo circuito vizioso, ascrivile più alla prassi che alla regolazione (legislativa o contrattuale) del rapporto di lavoro dirigenziale, e di restituire credibilità a un sistema retributivo giustamente strutturato come parzialmente collegato alla produttività e al rendimento.

Nella consapevolezza che la prassi conduce, quasi inevitabilmente, a un'amministrazione benevola, generosa e poco selettiva della retribuzione di risultato, si deve, allora, intervenire con limitazioni cogenti nelle fonti del rapporto di lavoro.

Se la predeterminazione legislativa della parte di retribuzione legata al risultato o, addirittura, della quota percentuale dei dirigenti ai quali spetti appare eccessiva, resta, nondimeno, ineludibile una garanzia di selettività che scongiuri l'elargizione indifferenziata e generalizzata dei premi a tutti i dirigenti.

Tale esigenza potrebbe, allora, essere soddisfatta, sia tramite, in via mediata, una revisione, in senso più rigoroso, esigente e oggettivo, del sistema di valutazione, sia tramite la previsione, in via più immediata, nel contratto collettivo o nella legge, di un obbligo, cogente e sanzionabile, di differenziazione nell'amministrazione della retribuzione di risultato, facendo salva la motivata e convincente attestazione della spettanza di essa alla totalità dei dirigenti (ma con l'implicita, o anche espressa, configurabilità di un'ipotesi di responsabilità contabile in ipotesi di certificazione inattendibile).

4) Responsabilità.

Uno dei fattori di rallentamento dell'ordinato e produttivo svolgimento dell'azione amministrativa è stato, da molti, correttamente identificato nella moltiplicazione delle ipotesi di responsabilità a carico dei dirigenti, così come dell'incertezza e della stessa imprevedibilità delle stesse, e del connesso effetto di paralisi che esse producono.

Senza avventurarci nella complessa catalogazione delle diverse fattispecie di responsabilità ipotizzabili a carico dei dirigenti che svolgono funzioni di amministrazione attiva (penale, amministrativa, contabile, disciplinare, civile, dirigenziale), preme, qui, osservare che l'inestricabile garbuglio di illeciti astrattamente configurabili nell'azione ordinaria del dirigente costituisce un fattore di ostacolo al fisiologico e sereno svolgimento dei compiti dirigenziali ed esige un necessario chiarimento.

In particolare, il carattere fortemente atipico della responsabilità connessa a diversi ambiti di responsabilità (si pensi a quella contabile, e, in particolare, a quell'ipotesi atipica, di matrice giurisprudenziale, del "danno da contrattazione collettiva", ma anche a quella disciplinare e, per certi versi, a quella penale) induce l'effetto perverso di paralizzare l'azione amministrativa e di bloccare l'assunzione di qualsiasi provvedimento di gestione che potrebbe comportare un'ipotesi di responsabilità.

Appare, allora, indispensabile un'opera, (complessa, è vero, ma indifferibile) di precisazione dei presupposti costitutivi delle diverse fattispecie di responsabilità, riducendo al massimo le ipotesi di indeterminatezza e di atipicità, al fine di restituire quella certezza e quella serenità nell'ordinato svolgimento delle funzioni dirigenziali, senza le quali non si possono esigere prestazioni efficienti.

Così come, per il conseguimento del medesimo fine, si devono abolire tutte quelle ipotesi di responsabilità non collegate logicamente all'inosservanza di obblighi direttamente riferibili all'esercizio di compiti propri dei dirigenti e conservare solo quelle soggettivamente ascrivibili alla violazione dei relativi doveri d'ufficio.

Una corretta declinazione della responsabilità dirigenziale dovrebbe, per altro verso, consentire l'applicazione di sanzioni disciplinari anche gravi (fino al licenziamento), in esito all'accertamento di violazioni dei doveri d'ufficio e degli obblighi contrattuali.

Ovviamente, il (giusto) rigore che si pretende nell'attuazione di misure sanzionatorie postula che l'accertamento degli inadempimenti sia stato condotto nel rispetto delle garanzie afferenti al contraddittorio procedimentale.

Così come appare praticabile anche la risoluzione del rapporto di lavoro (cioè il licenziamento) per scarso o inadeguato rendimento, purchè, tuttavia, venga accertato in esito a una valutazione caratterizzata dagli indefettibili profili di serietà, imparzialità e indipendenza sopra segnalati (sulla falsariga del sistema statunitense fondato sull'attribuzione di un *rating*, articolato su cinque livelli di merito, alle performance dirigenziali).

5) Definizione dei poteri e della dotazione organizzativa dei dirigenti.

In una prospettiva di riforma attenta anche alle esigenze di funzionalità degli uffici, oltre che alla regolazione degli incarichi e dei ruoli, appare necessario che vengano ridefiniti i contenuti dei poteri di gestione attribuiti alla dirigenza, in modo che essa sia messa nelle condizioni operative di svolgere con efficacia le funzioni assegnate.

In particolare, si dovranno introdurre strumenti che servano ad assicurare al dirigente una dotazione di risorse umane e finanziarie effettivamente adeguata e funzionale allo svolgimento delle sue competenze.

In mancanza di misure che producano tale risultato, la previsione di garanzie che tutelino l'incarico resta del tutto inefficace e autoreferenziale, nella misura in cui il dirigente resta privo di una provvista di personale e di risorse finanziarie idonea a permettergli di svolgere con profitto le sue competenze gestionali.

Il problema segnalato potrebbe (anzi: dovrebbe) essere risolto per mezzo di una corretta ed efficace applicazione delle nuove regole dell'organizzazione del bilancio per missioni, programmi e azioni (si vedano, da ultimo, i decreti legislativi nn. 90 e 93 del 2016 e il d.P.C.M. 14 ottobre 2016), che serve proprio ad assicurare a ogni ufficio un budget e una dotazione di personale adeguati al produttivo e ottimale

esercizio delle sue funzioni (De Ioanna) e, in mancanza dei quali, resta inesigibile qualsiasi prestazione di qualità.

6) *Adempimenti burocratici.*

Così come, nella medesima prospettiva funzionale, appare necessario ridurre e semplificare gli adempimenti burocratici legati, per esempio, alla trasparenza e all'anticorruzione, che, con la moltiplicazione degli oneri posti a carico dei titolari degli uffici, finiscono per occupare una parte eccessiva del tempo di lavoro del dirigente, e di sottrarre energie e competenze allo svolgimento delle funzioni amministrative proprie della struttura.

Si deve, in altri termini, evitare una nuova burocrazia della trasparenza e dell'anticorruzione.

Senza, ovviamente, disconoscere la valenza degli interessi generali sottesi alle politiche di trasparenza e di prevenzione della corruzione, occorre, nondimeno, provvedere a una razionalizzazione degli adempimenti formali, mediante la conservazione di quelli effettivamente necessari al perseguimento dei suddetti obiettivi e l'eliminazione di quelli superflui, ridondanti, defatiganti o (inutilmente) complicati.

7) *Struttura dei ruoli.*

Un altro tema decisivo, che ha affaticato, per decenni, i decisori pubblici che si sono occupati dell'ordinamento della dirigenza pubblica, è quello della configurazione dei ruoli all'interno dei quali selezionare i dirigenti a cui affidare gli incarichi.

Senza ripercorrere la (conosciuta) storia dell'alternanza della previsione di ruoli unici e di ruoli separati, ci limitiamo a rilevare che la distinzione dei ruoli garantisce, per un verso, maggiori tutele, e, quindi, l'indipendenza della dirigenza dalla politica, e, per un altro, risponde a un'organizzazione razionale del lavoro, nella misura in cui ogni amministrazione (soprattutto centrale) sviluppa ed esige competenze tecniche ed

esperienze gestionali del tutto peculiari e non trasversali, con la sola eccezione delle funzioni di amministrazione generale.

L'estensione dei ruoli oltre i confini funzionali di ogni amministrazione o, addirittura, ad amministrazioni appartenenti ad altri livelli di governo finisce per produrre l'effetto negativo della dispersione, antieconomica, delle competenze tecniche e, in definitiva, per privare le amministrazioni di esperienze e competenze settoriali, difficilmente fungibili e sostituibili, oltre a rischiare di incentivare scelte rispondenti a logiche opache e poco meritocratiche.

Le esigenze di mobilità tra i ruoli, che hanno una loro comprensibile ragionevolezza, potrebbero, peraltro, essere parimenti soddisfatte prevedendo nuovi (ma sempre limitati) meccanismi di prestito (o implementando quelli già esistenti), e non per mezzo di una unificazione che ha già mostrato, in passato, le sue insuperabili criticità.

8) Incarichi dirigenziali a soggetti "esterni".

La valorizzazione della dirigenza di ruolo, che risponde anche a un'esigenza di rispetto dei principi costituzionali consacrati agli artt.97 e 98, esige, inoltre, un ripensamento della disciplina degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla pubblica amministrazione.

La prassi applicativa ci ha, infatti, consegnato esperienze scarsamente virtuose (tranne alcuni, limitati, casi), in cui le logiche dell'affiliazione politica o delle relazioni amicali hanno prevalso sull'esigenza, che dovrebbe giustificare l'istituto, di reperire all'esterno professionalità di eccellenza o di elevata competenza.

Al fine di restituire alla fattispecie una sua coerente funzionalità, se non di "moralizzarne" l'utilizzo, appare, allora, necessario condizionare espressamente l'affidamento di un incarico a un soggetto esterno alla previa, ma effettiva e controllabile, verifica della indisponibilità di professionalità di ruolo.

Premesso che, al di fuori di ipotesi eccezionali, la dirigenza di ruolo appare in grado di svolgere tutte le funzioni amministrative previste nell'ordinamento, il ricorso a

professionalità esterne dev'essere, quindi, circoscritto a determinati incarichi e a limitatissime ipotesi in cui, per la realizzazione di progetti e programmi extra ordinem, non sia rinvenibile nei ruoli una competenza adeguata.

Oppure, si potrebbe tradurre in Italia il modello statunitense, che prevede la riserva ai dirigenti di ruolo della titolarità di alcuni uffici (*career reserved*), perlopiù relativi a funzioni di amministrazione attiva, con la possibilità, residuale, di affidare a dirigenti esterni solo compiti (*general*) di programmazione, consulenza o studio, che non implicano, in via diretta, l'assunzione di responsabilità pubblicistiche e gestionali.

In difetto dei correttivi suggeriti, si finisce, in definitiva, per snaturare il ruolo della dirigenza pubblica e si rischia di affidare competenze delicate, spesso di direzione di uffici di livello generale, a personalità estranee all'amministrazione, prive della necessaria cultura del servizio pubblico e, spesso, scelte solo sulla base della logica della fedeltà politica (o peggio).

9) Reclutamento e formazione.

Un serio progetto di revisione dell'ordinamento della dirigenza pubblica non può prescindere da un intervento di modernizzazione dei meccanismi di reclutamento e, poi, di formazione della dirigenza di ruolo.

Occorre superare la logica novecentesca, e ormai obsoleta, con cui sono organizzati i concorsi e i corsi-concorso e concepire un metodo multidisciplinare di selezione, che valorizzi anche conoscenze economiche e manageriali, oltre alle (necessarie) competenze giuridiche e tecniche settoriali, e che sia strutturato come il naturale e fisiologico sviluppo della formazione universitaria e post-universitaria (come accade, per esempio, in Francia, in Germania, in Giappone e in Cina).

Si deve, poi, strutturare, come modalità stabile di formazione, un master in *business administration* e imporre un'esperienza lavorativa all'estero (in Paesi dall'organizzazione amministrativa avanzata o in organismi internazionali, non solo europei), in modo da assicurare l'immissione nei ruoli di professionalità giovani e

dotate di un approccio flessibile, aperto e multidisciplinare alla gestione delle pubbliche funzioni.

10) La contrattualizzazione.

Una seria riforma della dirigenza pubblica deve, infine, presupporre una riflessione sulla persistente utilità della scelta della “privatizzazione” del lavoro pubblico e, in particolare, di quello dirigenziale, operata ormai venticinque anni fa e finora mai sottoposta a un’effettiva “verifica di impatto”.

Occorre, in particolare, interrogarsi sugli effetti della contrattualizzazione e formulare un bilancio consuntivo sui vantaggi e sulle criticità che tale opzione regolatoria ha prodotto.

La riflessione va, in particolare, condotta in due direzioni: l’effettivo rispetto, da parte del legislatore, degli spazi riservati all’autonomia negoziale delle parti (datoriale e sindacale); la compatibilità del sistema della contrattazione collettiva, integrativa e individuale con le caratteristiche proprie del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Sul primo aspetto, senza dilungarci nell’analisi della complessa questione della declinazione dei rapporti di forza tra le due fonti (legge e contratto) e sui contenuti delle relazioni sindacali, che meriterebbero una trattazione separata, ci limitiamo ad osservare che, in tutti gli ultimi provvedimenti normativi che sono intervenuti a regolare l’ordinamento della dirigenza, la disciplina del rapporto di lavoro è rimasta quasi del tutto esaurita nella legge, tanto che (addirittura) nell’ultimo tentativo di riforma (poi fallito) restavano disciplinati dalla legge anche significativi profili attinenti al trattamento retributivo (che costituisce la materia di più pura competenza contrattuale).

Nella stessa esperienza attuativa della “contrattualizzazione”, il contratto è stato, quindi, sostanzialmente pretermesso o fortemente ridimensionato come fonte regolativa del rapporto di lavoro dirigenziale, sicchè la scelta astratta della

“privatizzazione” è rimasta, perlomeno negli ultimi anni, sostanzialmente disattesa, forse proprio a significare la difficoltà dell’importazione dei modelli privatistici nel settore del lavoro pubblico.

A quest’ultimo riguardo (e proseguendo nella disamina del secondo profilo della riflessione suggerita prima), merita di essere considerato che lo schema del rapporto di lavoro privato si rivela per più profili inadatto a essere usato come modello regolativo per il rapporto di lavoro pubblico.

Anche qui, senza indugiare troppo ad argomentare sulle ragioni di criticità connesse alla “privatizzazione” del pubblico impiego, è sufficiente rilevare che lo schema della contrattualizzazione appare inappropriato per il settore del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, soprattutto per i dirigenti (Carinci, Dell’Aringa), perché: a) lo strumento del contratto collettivo (ma anche degli accordi integrativi) si presta a essere abusato e strumentalizzato per ragioni politiche (in particolare per la ricerca del consenso elettorale), più che per effettive esigenze di corretta e proficua amministrazione del rapporto di lavoro; b) la mutuazione (di matrice anche ideologica) dei modelli privatistici in un ambito (quello pubblico) retto dal principio di legalità e dall’interesse generale, e non dal perseguimento di interessi privati e particolari (che giustificano la temporaneità e la revocabilità degli incarichi manageriali), si rivela del tutto impropria e incoerente, in quanto traduce le medesime dinamiche aziendalistiche in settori del tutto eterogeni e incomparabili (quanto a organizzazione del lavoro, contenuti delle attività e finalità delle prestazioni); c) l’ambiguità del ruolo di dirigente, contestualmente datore di lavoro e dipendente (e a proposito della cui peculiare condizione è stata efficacemente evocata la raffigurazione di un “Giano bifronte”), e l’aporia connessa al conflitto di interessi che ne inficia la credibilità in sede di contrattazione integrativa (Talamo) indeboliscono, se non inficiano radicalmente, la credibilità di un sistema basato sulla (logicamente impossibile e, comunque, inesigibile) configurazione del dirigente come soggetto esercente i poteri propri della parte datoriale.

Lo stesso Massimo Severo Giannini, d'altronde, nel suggerire, nel celebre rapporto del 1979, la privatizzazione del pubblico impiego, ebbe cura di precisare l'opportunità di escludere da tale operazione i rapporti di lavoro "collegati alla potestà pubblica" e, cioè, proprio quelli dirigenziali.

Alle predette criticità si aggiunga la considerazione che la contrattualizzazione ha sostanzialmente fallito gli obiettivi di un aumento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa, come prodotto della gestione degli uffici secondo logiche privatistiche e dinamiche imprenditoriali.

Ce n'è abbastanza perché si apra una discussione pubblica, aperta e laica sull'utilità e sull'efficacia della contrattualizzazione del lavoro pubblico e, segnatamente, di quello dirigenziale.

All'esito di tale riflessione, tuttavia, il decisore pubblico dovrà essere conseguente.

Se intende conservare l'assetto "privatistico", dovrà coerentemente restituire alla fonte contrattuale gli ambiti che gli competono naturalmente, a partire dalla regolazione economica del rapporto.

Non potrà, invece, più proseguire con questa gestione ibrida, spuria e ambigua della regolazione, che, sul presupposto schema astratto della privatizzazione, si fonda (sempre più) su una regolazione legislativa di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro, con una sostanziale disapplicazione della fonte contrattuale.

Se si intende proseguire con la regolamentazione ipocrita appena descritta, è, allora, preferibile, e più coerente, pensare alla ripubblicizzazione del rapporto di lavoro pubblico (o, almeno, di quello dirigenziale).

Tale scelta potrebbe, peraltro, comportare (anche se le due questioni appaiono, per certi versi, logicamente indipendenti) il definitivo abbandono dell'assetto degli incarichi a termine, che ha prodotto quel fenomeno della precarizzazione della dirigenza che, secondo lo stesso Cassese, va identificato come uno dei fattori di debolezza e di inefficienza della pubblica amministrazione italiana, in favore di un

sistema che assicuri la stabilità della titolarità degli uffici, ancorchè soggetta a una verifica periodica della persistente idoneità del dirigente alla conservazione dell'incarico.

Oppure, ancora, potrebbe limitarsi la contrattazione alla sola definizione della parte fondamentale della retribuzione, escludendo dalla negoziazione i criteri di attribuzione del trattamento economico collegato alla performance individuale (che resterebbe, così, rimessa alla decisione unilaterale dell'amministrazione e non più contrattata impropriamente con i sindacati).

Un ritorno, anche parziale, al regime di diritto pubblico non appare, in definitiva, un'opzione da scartare. Anzi. E non certo per ripristinare una burocrazia *colbertiana*, ma con il diverso obiettivo di strutturare una dirigenza forte, autonoma, selezionata con criteri meritocratici, responsabile, non più assillata dalla ricerca della conferma dell'incarico alla scadenza (ovvero di un incarico diverso) e (più) capace di servire gli interessi generali (più che quelli particolari).

Considerazioni conclusive.

Una riforma seria dovrebbe, sì, per concludere, responsabilizzare la dirigenza e valorizzarne il merito, ma sulla base di regole oggettive e verificabili e, soprattutto, tenendo fuori la politica da ingerenze inappropriate nella selezione e nelle attività dei dirigenti.

In ogni caso, non è sufficiente un'equilibrata disciplina degli incarichi a garantire la separazione tra politica e dirigenza.

E', infatti, indispensabile che la regolazione del rapporto di lavoro dirigenziale sia costruita in modo da assicurare al dirigente un nucleo minimo ed essenziale di diritti, che gli garantisca una certa tranquillità (che non significa certo il privilegio dell'inamovibilità) e la necessaria distanza dal vertice politico.

La precarizzazione, l'applicazione di uno spoils system generalizzato, l'indebolimento delle tutele dei dirigenti di ruolo rischiano, in particolare, di produrre effetti perversi.

Il pericolo è quello di un circolo vizioso di ordine psicologico: più si riducono le garanzie e le tutele, più la politica approfitta della condizione di debolezza della dirigenza e più quest'ultima, con l'eccezione di esperienze eroiche, assume un atteggiamento accondiscendente con la politica, in mancanza di una protezione legale da richieste o indirizzi inappropriati.

In generale, un serio sistema di tutele evita la fidelizzazione dell'alta burocrazia e la deviazione della gestione verso interessi di parte o, comunque, politici.

I dirigenti devono, è vero, acquisire una maturità professionale nuova e una rinnovata consapevolezza del loro ruolo e della loro responsabilità, ma la politica deve rispettare l'autonomia della gestione amministrativa e, soprattutto, la posizione di chi ha vinto un concorso pubblico e si è formato nella pubblica amministrazione, senza pensare di sostituirla con il ricorso a improbabili competenze esterne.

Ma le garanzie di indipendenza dalla politica non sono (anch'esse) sufficienti, da sole, ad accrescere la qualità dell'azione amministrativa e a configurare una classe dirigente all'altezza della sfida della crisi di credibilità della pubblica amministrazione.

E' indispensabile, sì, restituire dignità ai *civil servant*, ma il necessario processo di "riabilitazione" della dirigenza deve passare anche dalla sua qualificazione professionale; dalla valorizzazione del merito, ma anche dalla sanzionabilità del demerito.

Occorre il coraggio, spesso ostacolato da una malintesa difesa sindacale di diritti intangibili, di selezionare, differenziare, premiare i migliori e colpire le sacche di inefficienza e di improduttività.

Perché quest'opera risulti credibile è, tuttavia, indispensabile che sia apprestato un sistema di valutazione attendibile, affidabile, oggettivo, e, soprattutto, indipendente dal Governo.

Solo così si potrà generare (parafrasando Malaschini) una nuova e credibile classe di capaci servitori dello Stato, e non di buoni servi della politica.