

## La figura del dirigente pubblico oggi

Dott.ssa Silvana de Paolis

La figura del dirigente pubblico è strettamente connessa al mutamento degli assetti della Pubblica Amministrazione anzi è il perno del processo di riforma e di ammodernamento del lavoro pubblico, oggi reso ancor più necessario per aumentare la produttività, per risparmiare nell'ambito della spesa pubblica, per diminuire il deficit.

La qualità di una amministrazione dipende dalla qualità della sua dirigenza.

A cavallo fra gli anni '80 e '90 del XX secolo è iniziato un significativo percorso di modernizzazione e innovazione dell'apparato pubblico volto a sostituire il modello verticistico, gerarchico, formalista che vedeva lo Stato in posizione di supremazia ed il cittadino mero destinatario dell'azione amministrativa, senza alcuna possibilità di dialogo. Un'amministrazione insomma più impegnata a gestire se stessa che a svolgere nel migliore dei modi i compiti ad essa affidati dall'ordinamento. Una amministrazione sovraordinata ai cittadini che prescinde dal consenso con i privati, ne limita la sfera giuridica con atti autoritativi da cui ci si può difendere solo ricorrendo alla speciale magistratura amministrativa. Una amministrazione dove le competenze sono sempre più suddivise fra vari uffici, con conflitti interni che alimentano procedure complesse, lentezze ed inefficienze.

Il processo di riforma ha come punto di riferimento fondamentale il “ Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato” presentato dall'allora Ministro della Funzione Pubblica Massimo Saverio Giannini nel corso della VIII Legislatura (1979). Da qui più di venti anni di interventi legislativi con l'obiettivo di innovare e modernizzare la pubblica amministrazione chiamata ad erogare servizi efficienti e di qualità che possano soddisfare i bisogni dei cittadini con il minor utilizzo di risorse. Si mira alla semplificazione, alla trasparenza dei procedimenti amministrativi, al miglioramento dell'efficienza della amministrazione, assegnando primaria importanza al rapporto fra gli erogatori di servizi e coloro che ne usufruiscono.

Si mette in discussione anche la disciplina del lavoro pubblico accusato di essere la causa principale del cattivo funzionamento dell'amministrazione in quanto eccessivamente garantista nei confronti dei pubblici dipendenti e non supportato da modalità di concreta valutazione delle prestazioni e dei risultati. Inizia il percorso volto ad introdurre nella p.a. i criteri di efficacia, efficienza, economicità tipici del mondo imprenditoriale privato e ad equiparare la posizione del dipendente pubblico a quella degli altri lavoratori.

Tutte le riforme che si sono succedute dagli inizi degli anni 90, possono essere lette nell'ottica di determinare cambiamenti verso un nuovo modello di dirigenza capace di assumere funzioni e poteri per una pubblica amministrazione che costi meno e faccia meglio, ma soprattutto capace di rispondere ai bisogni di realtà sociali in continuo mutamento.

Il nuovo modello di dirigenza comporta un ampliamento di competenze e di responsabilità non solo in funzione degli obiettivi da realizzare, ma anche in relazione alla corretta gestione delle risorse umane assegnate. Il dirigente deve mettere insieme capacità, pregi e difetti dei suoi collaboratori armonizzando le loro azioni, comprendendo le loro aspettative e desideri; deve saper valutare e giudicare con autorevolezza e non con autorità; deve essere, insomma, come un “maestro di coro”.

La dirigenza viene dotata di una autonomia rilevante in relazione al compimento della attività gestionale che la avvicina sempre di più al manager privato; ma fra il dirigente pubblico e il dirigente privato rimangono sostanziali differenze. Il dirigente pubblico deve tener conto di due

principi: quello della garanzia e quello della efficienza. Il primo contiene in sé il concetto di lealtà, di imparzialità ( aldilà della singola parte parte politica) di trasparenza, del controllo e della partecipazione. Efficienza ed efficacia sintetizzano insieme l'esigenza di realizzare i fini pubblici e fornire ai cittadini servizi di qualità con la minore spesa possibile. Il principio di garanzia impone che l'organizzazione e l'azione amministrativa siano soggette a regole e vincoli per poter verificare la correttezza formale delle decisioni; l'eccesso di burocrazia ha prodotto lacci e laccioli e pastoie che non tutelano di fatto i cittadini e creano lentezza ed inefficienza. Dall'altro lato non si può parlare di efficienza ed efficacia quando si ignorano le garanzie perché il dirigente spende soldi pubblici e tutela interessi pubblici. La vera democrazia si raggiunge quando c'è equilibrio fra i due principi e spetta proprio all'agire del Dirigente pubblico ( e ciò lo distingue dal dirigente privato) saper utilizzare gli strumenti della discrezionalità e della flessibilità per rispondere adeguatamente alle aspettative della collettività.

L'altra linea di cambiamento che si è andata sviluppando in relazione alle funzioni dirigenziali mette in rilievo la realizzazione degli obiettivi non solo, o non tanto, attraverso atti amministrativi interni od esterni all'amministrazione, ma prevalentemente attraverso rapporti con altri soggetti. Dalle Conferenze di servizi alla multilevel governance, il dirigente pubblico va sempre più ad interloquire con altri attori sia in campo istituzionale che sociale, agendo in una rete di rapporti formalizzati e non, dalla quale dipende la realizzazione della sua missione.

Da rapporti "verticali", prevalentemente interni all'apparato di appartenenza, si passa a rapporti "orizzontali" con altre amministrazioni, con organizzazioni di categoria ed anche privati ( singole imprese ). Il dirigente diviene parte di un sistema più ampio ed aperto che richiede l'attitudine al confronto, al negoziato, alla collaborazione, la capacità di dare un'immagine positiva di sé e della propria amministrazione, di stabilire alleanze, di superare le posizioni contrarie con metodi relazionali e non autoritativi.

E' l'intreccio di tutte queste linee di tendenza che conduce alla nuova figura del dirigente pubblico, nella quale assume rilievo anche l'elemento etico. Finché ci si muove in applicazione di norme puntuali, lungo binari obbligati, con pochi rapporti esterni anch'essi predefiniti in termini autoritativi, la conformità dell'azione amministrativa alle leggi ed agli interessi generali è, o dovrebbe, essere assicurata dal rispetto rigoroso delle norme e delle direttive. Ma quando il gioco si fa aperto con la possibilità molte opzioni, fermi restando il rispetto della legge e la missione da realizzare, diventa centrale per il dirigente interiorizzare l'interesse pubblico e conformare ad esso tutte le sue scelte, evitando distorsioni soggettive e di parte. La disciplina si trasforma da rispetto delle norme e delle gerarchie in autodisciplina, ovvero nella padronanza dei canoni fondamentali di una corretta azione amministrativa, e nella capacità di applicarli anche a dispetto di interessi o pulsioni di parte.

Diventa centrale, anche per questa ragione, la leva della formazione. Non solo per mettere in grado i dirigenti di far fronte alle funzioni attribuite da nuove leggi, o per spostarne l'asse culturale dall'applicazione delle norme all'esercizio della discrezionalità, dai rapporti autoritativi a quelli negoziali, ma per aiutarli ad assumere le grandi responsabilità connesse ai maggiori poteri, insite nel nuovo profilo dirigenziale che si viene delineando.

Se è difficile la trasformazione culturale del modo di essere dirigente e di fare pubblica Amministrazione, ancor più complessa si è rivelata la normativa che ha regolato gli aspetti strutturali della figura del dirigente pubblico.

Nel tempo moltissimi interventi normativi: partire dalla legge delega del 1992, il decreto legislativo 29 del 1993 sulla "privatizzazione" del pubblico impiego, la legge delega n°59 del 1997, il decreto legislativo n°30 marzo 2001 n. 165, con tutte le successive modificazioni, la legge n° 145 del 2002 ed infine al decreto legislativo 150 del 27 ottobre 2009 in attuazione della legge delega 4 marzo 2009 n. 15, con la successiva implementazione, senza dimenticare il decreto legge 78/2010, convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122 fino all'ultima manovra finanziaria.

Nasce così la nuova dirigenza pubblica, che ha sostanziali principi comuni poichè il nuovo modello è vincolante per tutte le Amministrazioni pubbliche, ma dal punto di vista strettamente normativo, si applica direttamente solo alla Dirigenza dei Ministeri e delle Amministrazione Autonome dello Stato; mentre per le altre amministrazioni ( Regioni, Enti Locali, Enti Pubblici non economici, Enti di ricerca, Università, Scuola, Sanità ) è previsto un obbligo di adeguamento con margini di adattamento riferiti alle singole peculiarità per rispettare il pluralismo dei modelli organizzativi. E così sono sorte una serie di specifiche normative. Solo per citarne alcune: la ristrutturazione dei due maggiori Enti del parastato INPS e INAL; la riforma della dirigenza degli Enti Locali con la legge 8 giugno n. 142 a cui segue il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali di cui al D.Lgs n. 267 del 18 agosto 2000; la nascita Dirigenza medica con la legge n. 502 del 1992; c'è poi la legge n. 251 del 10 agosto 2000 che ha aperto la strada della dirigenza anche alle professioni sanitarie; per non dimenticare poi la dirigenza scolastica ed infine la categoria dei segretari comunali che ha raggiunto la parità economica con la dirigenza grazie all'ultimo contratto di lavoro, ma che ancora non riesce e a collocarsi a pieno titolo fra la dirigenza ( nel nuovo accordo di contrattazione si ripropone di inserirla nel comparto degli Enti locali e non nell'area della dirigenza).

Altri aspetti di differenziazione sono contenuti nei rispettivi contratti nazionali e nelle singole leggi Regionali.

Anche per l'applicazione del D.Lgs 150/2009 una delle questioni maggiormente delicate è proprio il suo grado di vincolatività per gli ordinamenti locali e soprattutto per le Regioni che hanno autonomia legislativa ed organizzativa costituzionalmente riconosciuta. Occorre una analisi puntuale delle disposizioni contenute per verificare quali di esse costituiscono norme di dettaglio direttamente applicabili e quali sono principi ai quali l'ordinamento regionale deve adeguarsi.

Ben venga allora, in questo sistema normativo complesso e per tanti versi contraddittorio, la stesura di un Testo unico sullo statuto della p.a. che il Governo dovrà predisporre nei prossimi 12 mesi nel quale saranno riordinate la legge 241/1990 sul procedimento amministrativo ed accesso agli atti, il DPR 445/2000 in materia di documentazione amministrativa ed i due decreti legislativi sul lavoro pubblico il 165/2001 ed il 150/2009.

Il principio fondante della riforma del sistema amministrativo e del nuovo ruolo della dirigenza è la differenziazione fra politica ed amministrazione, la distinzione delle funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo, da quelle gestionali attribuite alla esclusiva competenza dei dirigenti.

La privatizzazione o meglio la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego sostituisce l'atto di nomina (provvedimento amministrativo) con il contratto individuale di lavoro; gli atti di gestione del rapporto di pubblico impiego si trasformano in atti di diritto privato e le relative controversie diventano di competenza del giudice ordinario.

Punto fermo della riforma per tutta la dirigenza è la scissione che viene creata nel rapporto dirigenziale pubblico fra l'acquisto della qualifica di dirigente con rapporto di lavoro a tempo

indeterminato che avviene per concorso pubblico ed il successivo conferimento a tempo determinato dell'incarico per lo svolgimento delle funzioni dirigenziali. L'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale assume connotazione procedimentale ponendosi come la determinazione conclusiva di un apposito procedimento amministrativo nel quale si manifesta interesse pubblico correlato al perseguimento degli obiettivi definiti dall'organo di indirizzo politico. All'atto di conferimento dell'incarico segue il contratto che regola l'aspetto retributivo collegato alla indennità di posizione e di risultato.

Solo il modello dei Ministeri prevede due livelli dirigenziali entrambi contrattualizzati all'interno di CCNL, con accessi diversificati articolati in prima e seconda fascia dirigenziale (anche il Direttore Generale è stato contrattualizzato con l'art. 8 del D.L.gs. n. 80 del 31 marzo 1998).

Nelle altre amministrazioni c'è un ruolo unico dirigenziale con figure apicali regolate per lo più al di fuori dei CCNL. Nella Sanità c'è un Direttore generale, un Direttore Amministrativo ed un Direttore Sanitario con rapporto di lavoro di diritto privato e poi ci sono i dirigenti contrattualizzati del ruolo Sanitario, dei ruoli Professionali, Tecnico ed Amministrativo, e quelli delle professioni sanitarie infermieristiche.

Nelle Regioni e negli Enti locali è previsto il ruolo unico della dirigenza all'interno del quale si differenziano le diverse posizioni dirigenziali. Le singole discipline regionali hanno poi inserito una serie di figure apicali simili ai Direttori generali disciplinate in modi diversi (a volte esterne, a volte dentro l'organico, a volte ricoperte con soggetti assunti con contratti di diritto privato dall'esterno, altre volte dirigenti interni che si mettono in aspettativa per assumere l'incarico, raramente con dirigenti interni ai quali viene applicato il CCNL).

In ogni caso il dirigente generale ovvero il dirigente preposto all'ufficio di livello più elevato è di norma sovraordinato al dirigente preposto all'ufficio di livello inferiore per tutta la durata dell'incarico. Il dirigente generale è dotato di una funzione di intermediazione fra il potere politico ed il potere esclusivamente tecnico che è dei dirigenti. Le funzioni dei dirigenti apicali sono strettamente complementari e strumentali a quelle di indirizzo politico; quelle dei dirigenti che vengono minuziosamente descritte dalla legge sono più strettamente tecniche in ottemperanza alle direttive del dirigente generale. In ogni caso qualsiasi figura dirigenziale ha potere di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali attribuite.

La questione della identificazione delle posizioni di dirigenza apicali ha un rilievo fondamentale in relazione all'area della fiduciarietà nei confronti dell'organo politico e di conseguenza alla revoca dall'incarico. La recente giurisprudenza della Corte Costituzionale ha messo in rilievo la differenziazione fra incarichi di gestione la cui regolamentazione deve essere ispirata al principio della distinzione fra politica e amministrazione e incarichi apicali utilizzati dagli organi politici per attività di indirizzo politico amministrativo, ai quali solo può essere applicato il principio fiduciario.

Rimane però aperta la questione della identificazione degli incarichi apicali e della qualificazione giuridica di dirigente apicale nella pubblica amministrazione. È diventato essenziale anche per risolvere definitivamente le problematiche legate allo spoils system che tale area sia oggetto di una normativa specifica che ne circoscriva i confini; nemmeno la riforma Brunetta è intervenuta in materia in modo risolutivo, lasciando sostanzialmente irrisolta la problematica.

Gli incarichi dirigenziali sono a tempo determinato (fissati per lo più nella durata di tre anni); l'assegnazione e la revoca degli incarichi soggiace a specifici criteri predeterminati fra i quali

rientrano la valutazione della professionalità posseduta, i risultati conseguiti, la capacità di perseguire gli obiettivi fissati dagli organi di governo. Non viene sancito però un generale diritto del dirigente all'incarico; solo alcuni contratti nazionali di lavoro contengono norme specifiche in tal senso ( art. 20 comma 1 e comma 10 del CCNL dell'area I per il quadriennio normativo 2002/2005 sottoscritto il 21 aprile 2006 riporta espressamente: "Tutti i dirigenti appartenenti al ruolo dell'Amministrazione e a tempo indeterminato, hanno diritto ad un incarico....") e non sono mancati casi di dirigenti lasciati senza incarico senza nessun giustificato motivo.

Con la riforma Brunetta viene introdotto per la prima volta il criterio della trasparenza e della pubblicità nel procedimento per l'affidamento degli incarichi, si dà un forte rilievo alla valutazione, si punta sulla rivoluzione del merito, ma non ci si spinge fino a prevedere una effettiva comparazione dei titoli posseduti per il conferimento degli incarichi.

Peccato che pur nella grande enfaticizzazione del merito, la riforma non abbia previsto procedure di comparazione dei titoli alla base del conferimento degli incarichi dirigenziali. Questa è l'unica vera garanzia per eliminare definitivamente qualsiasi ingerenza politica e sostituire la discrezionalità con una valutazione obiettiva di requisiti e competenze, che ridia efficienza alla macchina amministrativa a tutela degli interessi della collettività ed in armonia con i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

De iure condendo, per collegare fattivamente il sistema della valutazione al conferimento degli incarichi dirigenziali si potrebbe proporre che l'autorità politica sia privata del potere di sostituire il dirigente giunto al termine del suo incarico se manca la valutazione delle prestazioni.

Ma le maggiori problematiche, in questi anni, sono sorte non tanto all'atto di conferimento degli incarichi dirigenziali, quanto alla loro scadenza o revoca. Se la scadenza dell'incarico rimane un momento molto delicato nella vita del dirigente e non sufficientemente tutelato in assenza della sostanziale affermazione di un vero diritto all'incarico, ancor più complessa è la vicenda della revoca degli incarichi dirigenziali.

La rimozione del dirigente dall'incarico prima della scadenza è stata oggetto di numerose sentenze della Corte Costituzionale che ne hanno circoscritto definitivamente i confini contro l'abuso dello spoils system. Negli anni si è assistito al dilagare dello spoil system fondato su una malintesa "fiduciarietà" del rapporto tra politica ed amministrazione che ha portato con sé una totale discrezionalità su nomina e revoca dei dirigenti, non solo apicali.

Questa malintesa interpretazione della privatizzazione ha determinato un fortissimo affievolimento dell'autonomia della dirigenza, che si è vista precarizzata nel proprio ruolo e di conseguenza si è appiattita nell'espletamento delle proprie funzioni per conformarsi ai voleri ed alle aspettative dell'organo che l'ha nominata allo scopo di riottenere la conferma dell'incarico.

La condizione di fatto in cui si è venuto a trovare il Pubblico Dirigente è quella ormai di dover rispondere del proprio operato, non tanto, come si dovrebbe, sulla base del dettato costituzionale che regola i doveri del pubblico funzionario, ma prevalentemente, sotto lo scacco di non veder più rinnovato il proprio incarico e o compromesso il proprio iter professionale.

Dall'altra parte gli organi politici hanno abusato del potere di nomina e revoca degli incarichi dirigenziali per fiaccare l'autonomia e la capacità organizzativa dei dirigenti, eliminando ogni frapposizione ad una gestione in nome e per conto.

Il punto più basso si è toccato con la legge 145 del 2002 che ha soppresso la disposizione che garantiva ai dirigenti un periodo minimo di permanenza nell'incarico dirigenziale ed ha azzerato in contratti incorso. La riorganizzazione amministrativa, dopo il 2003 e, in particolare dopo le tornate elettorali, ha accentuato ed espanso, lo spoil-system anche oltre i vertici dell'Ente.

La prassi dominante ha portato alla lottizzazione di ogni posto di funzione dirigenziale, non solo di vertice, ed anche subdirigenziale in occasione di ogni cambio di Ministro, Presidente, Assessore o di maggioranza politica con una continua ed altalenante giostra di incarichi.

Vero è che dopo cinque anni la Corte Costituzionale ha dichiarato la incostituzionalità della norma, ma ormai su tutti gli schieramenti politici si era estesa la pratica dello spoil-system come un fiume in piena difficile da arginare.

Sono stati prodotti effetti inquietanti sugli assetti organizzativi ed istituzionali; la gestione della cosa pubblica è stata sottoposta a sbandamenti, assoggettata a politiche ondivaghe ed episodiche che contrastano con i più elementari principi di efficacia e di efficienza. E' lo stesso principio costituzionale del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione che viene, nei fatti, fortemente compromesso.

Tutto ciò ha prodotto la cortocircuitazione della struttura amministrativa, sempre più allo sbando con una gestione inefficiente ed il progressivo scivolamento verso la precarizzazione della dirigenza minando alla base il principio di indipendenza e separazione dall'organo di direzione politica.

Dopo i numerosi interventi interpretativi della magistratura volti a tutelare la dirigenza riaffermando la separazione del potere politico da quello gestionale ( vedi in particolare le sentenze della Corte Costituzionale 103/2007 e 104/2007, nonché 161/2008 ) ora interviene la riforma Brunetta cercando di porre rimedio ai problemi connessi con l'attribuzione e la revoca degli incarichi dirigenziali.

L'incarico può essere revocato (art. 21 del D.Lgs 165/2001) in caso di responsabilità dirigenziale per mancanza di raggiungimento degli obiettivi fissati, da accertare attraverso le risultanze del sistema di valutazione previsto dal D.Lgs 150/2009, o per inosservanza delle direttive; la revoca deve essere ancorata a dati oggettivi e valutabili e non già ad nutum e deve seguire precise garanzie procedurali ( atto comunicato al dirigente con congruo avviso, motivato e previo contraddittorio, sottoposto al controllo giurisdizionale in relazione alla sua legittimità sostanziale e al rispetto delle garanzie procedurali).

Giusti principi che vanno nella strada di aumentare le tutele e le garanzie in capo alla dirigenza, ma che sono tutti ancora da verificare nella concreta attuazione ed in parte già smentiti dalle successive norme.

Qui è emblematica la vicenda della revoca dell'incarico prima della scadenza del termine per sopraggiunte modifiche organizzative. Questa modalità è stata spesso usata in maniera surrettizia per consentire di rimuovere i dirigenti scomodi ancorchè capaci. La riforma Brunetta è intervenuta sul tema in funzione garantista prevedendo l'obbligo per l'amministrazione, che, in pendenza di processi riorganizzazione oppure alla scadenza, non intenda riconfermare l'incarico dirigenziale

conferito anche in assenza di una valutazione negativa, di comunicare al dirigente stesso con adeguato preavviso, la propria scelta in maniera motivata, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico. La stessa disposizione specifica che l'incarico diverso da quello ricoperto in precedenza deve essere comunque dello stesso livello a seconda che si tratti di dirigente di prima o di seconda fascia.

Orbene il comma 32 dell'art. 9 del D.L. 78/2010 ha abrogato l'art.19 comma 1-ter del D.Lgs 165/2001 come modificato dal D.Lgs. 150/2009. Nel delicatissimo equilibrio fra autonomia dirigenziale e potere politico faticosamente raggiunto anche grazie a sentenze chiave della Corte Costituzionale, si sottraggono nuovamente garanzie al conferimento degli incarichi dirigenziali in barba al ripetuto principio di meritocrazia. Così il dirigente indipendentemente dal fatto che abbia ottenuto una valutazione positiva, alla scadenza dell'incarico o in caso di riorganizzazione può vedersi attribuito un altro incarico senza alcun preavviso che gli consenta di interloquire con l'amministrazione, ma soprattutto può subire una reformatio in peius ( fin'ora esclusa da tutti i CCNL ) con il conferimento di un incarico di valore economico inferiore rispetto al precedente. E' evidente la contraddizione con tutto il sistema di riforma della dirigenza pubblica; si apre così una nuova falla che aldilà degli aspetti giuslavoristici del demansionamento ( al quale potrebbe opporsi il richiamo alla inapplicabilità agli incarichi dei dirigenti pubblici dell'art. 2103 c.c.), appare in contrasto anche con il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione. E' necessario intervenire con fermezza sull'abuso del potere di riorganizzazione della struttura dirigenziale.

La dotazione organica della dirigenza, ancorchè riducibile al minimo partendo dai fabbisogni standard per i servizi essenziali, deve costituire la vera spina dorsale di ogni amministrazione in grado di dialogare e di rapportarsi con tutte le strutture interne ed esterne e nel contempo di assicurare la garanzia della continuità delle funzioni istituzionali che devono essere comunque svolte a prescindere dai risultati elettorali o da turbative varie. E poiché la struttura della dirigenza diventa un bene per la collettività è necessario far chiarezza anche sulle relazioni sindacali in tema di riorganizzazione. La soppressione di posizioni dirigenziali non può essere fatta con i poteri del privato datore di lavoro escludendo qualsiasi intervento sindacale; va chiarito che essa rientra nel concetto di macroriorganizzazione da effettuare previa concertazione con le OOSS.

Con il D.Lgs. n. 80/ 1998 viene anche prevista per la prima volta la possibilità di sviluppare livelli di managerialità esterna attribuendo incarichi dirigenziali con la stipulazione di un apposito contratto di lavoro a tempo determinato a persone con adeguata professionalità, dotate di esperienza specifica e particolare formazione. I dirigenti esterni avrebbero dovuto portare nuova linfa nella pubblica amministrazione, incrementare il livello delle professionalità e delle conoscenze tecniche e per sopperire carenza di organico. Sono stati invece una vera e propria arma nelle mani della politica per destabilizzare ancora di più la dirigenza di ruolo. Una classe dirigente ricattabile, parallela a quella ordinaria, solo formalmente tecnica, ma di fatto soggetta a logiche politiche ed a spartizioni partitiche.

Il dirigente esterno, quasi sempre posto in posizione apicale, è stato considerato per lo più come legato in maniera strettamente fiduciaria al politico e quindi soggetto in prima persona al sistema dello spoils system. Anche su questo tema è intervenuta la Corte costituzionale sancendo che anche il rapporto di lavoro instaurato con il dirigente esterno deve avere le specifiche garanzie volte ad assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa ed una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico e quelli di gestione. La natura esterna dell'incarico non può costituire un pretesto per diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale che rimane soggetto al principio della separazione fra politica e amministrazione.

La riforma Brunetta richiede per il ricorso alla dirigenza esterna una esplicita motivazione e la condizione che la relativa professionalità non rinvenibile all'interno dell'ente. Rimane comunque il settore dove è maggiore la discrezionalità della scelta compiuta dall'organo politico, e che in certo senso costituisce una deroga al principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera, in contrasto con gli artt. 3, 97, comma 1, e 98 Cost. i quali rispettivamente fissano i principi di uguaglianza e ragionevolezza, di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, nonché il principio per cui «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione». La scelta di un dirigente esterno, seppur subordinata all'esistenza di requisiti "minimi" e "previa verifica dell'esistenza delle professionalità all'interno dell'amministrazione", in assenza di qualsivoglia "procedura di evidenza pubblica, selettiva e comparativa", è compiuta più per affinità ad "una parte politica" che per reale valutazione delle competenze, del merito e delle capacità del singolo, e ciò impedisce di fatto la "scelta del migliore" che i meccanismi concorsuali previsti dalla Costituzione impongono per il reclutamento del personale della P.A.; con la conseguenza che dette norme pongono forti dubbi sul rispetto dei principi di uguaglianza e di imparzialità, ma soprattutto pongono in essere una "fidelizzazione" del dirigente nominato dall'esterno, alla "parte politica" o, peggio, al singolo esponente politico che ne ha in qualche modo caldeggiato o privilegiato l'assunzione, e ciò contrasta apertamente con l'obbligo del dirigente pubblico di espletare le sue funzioni "al servizio esclusivo della Nazione".

Proprio per arginare il fenomeno della dirigenza esterna molto diffuso in tutte le pubbliche amministrazioni e soprattutto in Regioni ed Enti locali, la legge delega n. 15 del 2009 all'art. 6 comma 2, punto h) impegnava il Governo a "ridefinire la disciplina relativa al conferimento degli incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è possibile il conferimento degli incarichi medesimi".

In attuazione della delega il D.Lgs 150/2009 ha modificato la formulazione dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 fissando per lo Stato la percentuale dell'8% per la seconda fascia e del 10 % per la prima fascia; inoltre è stata prevista una strana figura extra ordinem di concorso pubblico, da esperirsi solo per la copertura dei singoli posti, con contratto a tempo determinato della durata di tre anni, per l'accesso alla dirigenza di prima fascia .

Successivamente in antitesi con tutto quanto detto fin'ora ed in aperto contrasto con la stessa legge delega, il primo correttivo alla Riforma Brunetta, il D.Lgs. 141 del 1 agosto 2011, eleva la percentuale degli incarichi esterni addirittura al 18 % della dotazione organica della dirigenza negli Enti Locali che risultano in condizione di virtuosità.

Nulla viene detto per gli incarichi esterni nelle Regioni per le quali dovrebbe continuare continuare a permanere il limite previsto per lo Stato del 8%.; ugualmente rimane invariata la disciplina per la dirigenza del S.S.N. ex art. 15-septies D.lgs. n. 502/1992.

D'altra parte con la sentenza 324/2010 la Corte Costituzionale ha affermato con chiarezza che la disciplina dettata dall'art 19 del D.lgs 165/2001 rientra nella materia dell'ordinamento civile e come tale di esclusiva competenza dello Stato e quindi sottratta alla legislazione regionale. Cosa succederà ora nelle tante realtà regionali dove la normativa locale aveva elevato la percentuale di incarichi esterni ben al di sopra dell'8 e del 10% previsti dal citato art.19?

In ogni caso ci troviamo di fronte ad una pericolosa inversione di tendenza che coinvolge la dirigenza del sistema delle Autonomie dove il legame della dirigenza con la classe politica è più forte e dove il fenomeno della fidelizzazione è più diffuso.

Il fenomeno della dirigenza esterna va tenuto distinto e separato dagli Uffici di diretta collaborazione quelli sì soggetti alla regola dello spoil system. Essi sono una conseguenza del principio della distinzione fra politica e amministrazione; consentono alla autorità politica nella elaborazione delle politiche e delle strategie pubbliche, di essere coadiuvata da persone che ne condividano i valori e gli obiettivi. Questo presuppone che da una parte la dirigenza sia effettivamente autonoma e responsabile nella gestione amministrativa e dall'altra che gli uffici di diretta collaborazione siano dimensionati in modo tale da evitare una sorta di amministrazione parallela. Purtroppo si assiste ormai da molti anni ad una forte crescita del numero degli addetti agli Uffici di diretta collaborazione ed a una crescente confusione fra il loro ruolo e quello delle amministrazioni di linea.

Va introdotta una chiara distinzione di status tra i funzionari di carriera ed i funzionari di governo, con i secondi legati alla durata dell'organo politico che li nomina. Gli Uffici di Diretta collaborazione ( UDC ) vanno collocati al di fuori delle strutture amministrative, sia per quanto riguarda il bilancio, sia per quanto riguarda il personale potendo variare di numero ed entità con variare dei rappresentanti politici.

Sono stati considerati dirigenti esterni anche i funzionari ai quali temporaneamente viene conferito un incarico dirigenziale. La prassi è abbastanza diffusa ed anche essa si presta ad abusi e distorsioni; quasi mai si segue una procedura pubblica e comparativa e la scelta dei soggetti cui affidare gli incarichi si basa troppo spesso solo sulla fiduciarità o sulla appartenenza politica. Sono incarichi che per lo più vengono tenuti fuori dalla percentuale prevista per gli incarichi esterni; preconstituiscono solo per alcuni un percorso di carriera. Anche su questo tema sarebbe necessaria una specifica regolamentazione normativa, altrimenti tutto di nuovo va rimesso nelle mani della magistratura ( che per altro è già intervenuta bloccando gli incarichi nella Agenzia delle Entrate ).

Non sarebbe stato più giusto sviluppare l'istituto della Vicedirigenza introdotta dall'art.17bis del d.lgs 165/2001 che, a causa di una formulazione poco chiara del testo normativo originario, non è stata ancora correttamente applicata?

Per una migliore organizzazione vanno senza altro affrontate e risolte le problematiche relative alle alte professionalità, alle posizioni organizzative. E' necessario, stante le peculiarità di quest'area operare una distinzione dal restante personale e questo non è realizzabile all'interno di un contratto destinato al personale impiegato in quanto la maggior parte degli istituti giuridici, le responsabilità, la struttura della retribuzione sono più vicine alla dirigenza che al comparto. Con i futuri CCNL va creata un'area apposita, ovvero una seconda /terza fascia nell'ambito della Dirigenza/predirigenza.

Emerge fin qui chiaramente come il terreno su cui la riforma della pubblica amministrazione ha registrato i maggiori insuccessi è proprio la separazione del potere politico da quello gestionale. La sottrazione della funzione di concreta gestione agli organi politici di fatto non ha pienamente operato per una serie di problemi: dalla complessità delle norme introdotte negli ultimi anni unita, alla pigrizia del Legislatore nell'affrontare l'argomento con una normativa chiara e definitiva sulla materia, fino alle prassi applicative.

Il ceto politico si è rivelato poco interessato se non incapace a tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica; ha avuto una grande riluttanza a fissare obiettivi chiari e precisi di produttività, assistiti da indicatori di performance e da meccanismi di benchmarking su cui misurare la produttività delle strutture amministrative, i risultati della dirigenza e la qualità e la quantità dei servizi erogati; è un lavoro duro ed impegnativo che può essere svolto con competenza solo da un

ceto politico preparato, Ministri, Presidenti di Regioni, Sindaci, Assessori, che se ne assumano in pieno la responsabilità anche a costo di sacrificare altri impegni. Ma la ragione principale forse è che la politica ha sempre cercato di riappropriarsi del potere discrezionale di valutare, punire e premiare, rimuovere secondo criteri di fiduciarità o di fedeltà.

La dirigenza da parte sua ha incontrato difficoltà ad interpretare un nuovo ruolo sempre più pressata a piegarsi di fronte a richieste improprie e clientelari da parte dei politici di turno, lasciata sola a tutela della legittimità, senza più controlli, e più incline, in assenza di un compiuto quadro di sistemi di valutazione, a distribuire premi a pioggia a tutti i dipendenti, anziché distinguere fra dipendenti meritevoli e fannulloni.

Punto fondamentale della riforma Brunetta è quello relativo alla valorizzazione del merito per miglioramento della produttività nella pubblica amministrazione. I sistemi di valutazione interessano doppiamente la classe dirigente sia come parte attiva dei procedimenti in relazione al personale assegnato, sia come parte passiva soggetta direttamente a giudizio di valutazione da parte di un organismo esterno.

In tutte le Amministrazioni sono attivi da tempo meccanismi di valutazione, ma tranne poche eccezioni hanno quasi sempre portato ad una scarsa differenziazione dei risultati raggiunti dai singoli lavoratori con conseguente erogazione a pioggia dei compensi correlati. Il vero problema è la mancanza di un sistema di misurazione della produttività standardizzato ed accettato come modalità comune nella pubblica amministrazione. La misurazione della produttività è già un problema difficile nelle aziende, ancor più complesso diventa nella pubblica amministrazione.

Per altro si ha una sensazione diffusa di una bassa produttività del lavoro pubblico anche se non esistono elementi concreti per provare effettivamente tali affermazioni. D'altra parte gli strumenti di misurazione fin qui posti in essere, hanno dimostrato ampiamente la loro inadeguatezza, sono incentrati prettamente su caratteristiche autoreferenziali, senza riscontri con l'esterno. La valutazione si svolge in una ottica formalistica-burocratica solo per salvare gli aspetti legati alla erogazione della retribuzione di risultato. Inoltre i risultati arrivano ben oltre la scadenza degli incarichi dirigenziali in modo da non poter essere utilizzati per i nuovi conferimenti.

Lo sforzo della riforma Brunetta è proprio quello di migliorare i meccanismi di valutazione; ma ci sono diverse problematiche determinate dal blocco della contrattazione pubblica e ancor più complicate dal recente accordo del 4 febbraio scorso cui ha fatto seguito il decreto 141/2011 correttivo della riforma Brunetta in base al quale gli effetti dei nuovi sistemi di valutazione e premiali legati alle fasce di merito è rinviata al rinnovo dei CCNL, salvo la ripartizione dei risparmi di cui al D.L.78/2011. L'introduzione di meccanismi premianti efficaci per incentivare la performance e lo sviluppo delle professionalità richiede nella sua parte iniziale una qualche disponibilità di risorse. Sarà difficile trovare le risorse necessarie per alimentare i meccanismi di incentivazione previsti dalla riforma stante il blocco dei CCNL. Le uniche risorse per il futuro sono unicamente quelle che possono essere recuperate da operazioni di riorganizzazioni e di razionalizzazioni dell'apparato con conseguenti risparmi di spesa.

Quale parte della riforma sulla valutazione sarà applicata subito e come inciderà sul meccanismo degli incarichi dirigenziali è tutto da verificare.

L'impressione è che i difetti dell'impianto originario della riforma Brunetta sono peggiorati in sede di attuazione ed anche le successive implementazioni vanno in direzione negativa. Ma soprattutto concentrare l'attenzione sul discredito dell'apparato burocratico e sulla critica alla

dirigenza, che dovrà svolgere una parte fondamentale per far decollare la riforma, nello stesso modo in cui il Ministro Brunetta ha lanciato l'attacco ai fannulloni, alla lunga non produce buoni frutti. Si finisce col "deprimere la reputazione ed il senso di appartenenza di tanti dipendenti pubblici", si fa della valutazione individuale e della sanzione il fulcro dell'azione e si dimentica che premio e sanzione non sono altro che strumenti per migliorare i servizi pubblici, unico vero interesse dei cittadini.

Per questo è necessario e prioritario intervenire sulle leve motivazionali del personale e la dirigenza sa bene quanto questo compito sia difficile e quanto diventi addirittura impossibile se si getta discredito su tutto l'apparato pubblico. Credo che in questo momento di crisi etica e di sistema, la prima e più importante azione da fare sia ridare importanza al lavoro pubblico ed ai tanti lavoratori che ogni giorno si impegnano duramente sul proprio posto di lavoro. Agire sul sistema motivazionale e su quello formativo per la creazione di valore nel lavoro pubblico. Proviamo a ricominciare ridando rispetto e dignità ai lavoratori; basta con i fannulloni.

Ma soprattutto manca la coerenza negli interventi legislativi di riforma della pubblica amministrazione fatti fon'ora; c'è un principio fondamentale da rispettare in qualsiasi aspetto della vita:” la coerenza dall'inizio fino alla fine”. Basta con gli interventi contraddittori che non miglioriamo la qualità della dirigenza pubblica. E qui la questione di base rimane sempre la stessa: come la classe politica sceglie i suoi dirigenti?