



UNIVERSITÀ DI PARMA

# UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PARMA

DOTTORATO DI RICERCA IN  
*" Scienze Giuridiche "*

CICLO XXXII

***RUOLO DELLA DIRIGENZA PUBBLICA, PROCEDIMENTO DI  
VALUTAZIONE E SPINTE INNOVATIVE NELLA CORNICE  
COSTITUZIONALE DEI RAPPORTI TRA AMMINISTRAZIONE E POLITICA***

Coordinatore:  
Chiar.mo Prof. FABIO SALVATORE CASSIBBA

Tutore:  
Chiar.mo Prof. MARIO MIDIRI

Dottorando: Dott.ssa SALOMONE CHIARA

***A mio figlio Lorenzo***

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>La dirigenza pubblica tra politica e amministrazione.....</b>	<b>10</b>
1.1 La disciplina della dirigenza nell'Italia postunitaria: dalla legge Cavour del 1853 alla Costituzione repubblicana del 1948.....	10
1.2 La dirigenza statale dalla sua istituzione alla "controriforma" .....	16
1.3 Il nuovo assetto dei rapporti tra politica e amministrazione: il principio di distinzione tra azione politica e azione amministrativa .....	27
1.4 Il potere di indirizzo politico-amministrativo: l'indirizzo e il controllo sui risultati dell'azione amministrativa e l'incidenza del potere politico sugli atti dirigenziali.....	30
1.5 La gestione dei dirigenti tra potere di amministrazione concreta e responsabilità dirigenziale.....	35
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>La dirigenza e lo spoils system all'italiana .....</b>	<b>40</b>
2.1 La nuova disciplina degli incarichi dirigenziali introdotta con la legge 145 del 2002.....	40
2.2 Cosa si intende per spoils system all'italiana? .....	48
2.3 La dirigenza non privatizzata .....	55
2.4 Lo spoils system al vaglio della giurisprudenza.....	57
2.4.1 Le sentenze della Corte costituzionale nel periodo 1996-2006 .....	61
2.4.2 Le sentenze della Corte nel periodo 2006-2008.....	65
2.4.3 Le sentenze della Corte dal 2008.....	70
2.4.5 Sentenze recenti e nuove tendenze.....	74
2.5 La responsabilità dirigenziale.....	82
2.6 Il licenziamento del dirigente .....	91
<b>CAPITOLO III</b>	
<b>La dirigenza pubblica nell'ordinamento delle autonomie locali.....</b>	<b>95</b>
3.1 Le nuove autonomie locali dopo la riforma del Titolo V.....	95
3.2 I Comuni privi di dirigenza .....	99
3.3 L'accesso alla dirigenza locale e il rapporto fiduciario.....	102
3.4 Conferimento e revoca delle funzioni dirigenziali.....	106
<b>CAPITOLO IV</b>	
<b>La performance nel settore pubblico .....</b>	<b>111</b>
4.1 Il New Public Management.....	111
4.2 Il concetto di performance e i principi ispiratori del nuovo processo di valutazione .....	121
4.2.1 La Trasparenza .....	123
4.3 Il ciclo di gestione della performance .....	126

4.3.1 La definizione degli obiettivi e il Piano della performance .....	127
4.3.2 Il monitoraggio della performance .....	131
4.3.3 Il Sistema di misurazione e valutazione della performance .....	132
4.3.4 La fase di rendicontazione e la Relazione consuntiva sulla performance.....	137
4.3.5 I sistemi premianti e la valorizzazione del merito.....	138
4.4 Attori del ciclo della performance: “Organismo indipendente di valutazione (OIV)” .....	142
4.4.1 Organi di indirizzo politico-amministrativo .....	153
4.4.2 Il Dirigente.....	156
4.5 L’attuazione del sistema di valutazione e le disposizioni del d.lgs. n.150/2009 per gli enti territoriali.....	158
4.5.1 L’adeguamento degli Enti Locali .....	164
4.5.2 L’adeguamento delle Regioni .....	169
<b>CAPITOLO V</b>	
<b>Il ruolo dei dirigenti e la valutazione della performance nei nuovi modelli di Organizzazione del lavoro nella PA.....</b>	<b>171</b>
5.1 Lo Smart Working .....	171
5.1.1 La flessibilità di tempo e di spazio .....	173
5.1.2 L’utilizzo della tecnologia.....	174
5.1.3 Fiducia e responsabilizzazione.....	175
5.1.4 Riconfigurazione degli spazi.....	176
5.2 Quadro normativo: la Legge 22 Maggio 2017 n.81 .....	177
5.3 Il piano organizzativo del lavoro agile.....	180
5.4 Il nuovo ruolo del Dirigente “Manager da remoto” .....	183
5.5 La riforma mancata e il ruolo della dirigenza nella p.a. post pandemia.....	190
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>200</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>206</b>

## Introduzione

La dirigenza rappresenta il momento di collegamento tra politica e amministrazione e il punto di snodo delle contraddizioni insite in tale relazione. Legata al modello cavouriano, in vigore per oltre un secolo, subì mutamenti profondi solo con l'approvazione della Costituzione repubblicana del 1948 che introdusse per la prima volta il tema della distinzione dell'amministrazione dal governo tracciando un quadro certamente innovatore rispetto al passato, ma non riuscendo ad introdurre una precisa e netta separazione. Il susseguirsi delle riforme della pubblica amministrazione degli anni novanta e duemila, ha tra le altre esigenze perseguito la finalità di realizzare una netta distinzione tra indirizzo politico e attività amministrativa in modo da non lasciare dubbi interpretativi. Il modello posto al centro di tale distinzione sottolinea che la politica dovrebbe rimanere estranea all'attività di gestione essendo ad essa affidato il potere di impartire, attraverso gli organi di governo nazionale e locale, gli indirizzi e le direttive la cui attuazione concreta è invece di competenza della dirigenza, in particolare quella di vertice.

Il difficile rapporto tra politica e amministrazione nello stato liberale si presenta, oggi, come tema di incredibile, costante ed immutata attualità a distanza di oltre 150 anni. La dirigenza pubblica trova costituito il suo *status*, fatto di una pluralità di competenze autonome e di rappresentanza, con il D.P.R. n. 748 del 1972. Nonostante la finalità di tale decreto fosse il riconoscimento di precise competenze in capo ai funzionari della burocrazia statale, ancora lontano era il cammino verso la trasformazione del rapporto con la politica da relazione organizzata su basi gerarchiche a relazione di direzione. Da un lato, il ministro conservò il potere di annullamento dei provvedimenti amministrativi dirigenziali ritenuti inficiati sotto il profilo della legittimità, oltre che quelli di revoca, riforma ed addirittura di avocazione del potere di amministrazione attiva; dall'altro, le competenze burocratico-amministrative risultavano poco chiare e disperse tra le

tre fasce dirigenziali. Ne discende, perciò, che la dirigenza rimaneva, in concreto, sottoposta all'ingerenza della politica, non godendo così di una reale autonomia gestionale, con conseguente deresponsabilizzazione in relazione all'attività posta in essere. Tuttavia, fu proprio l'insoddisfazione generale (cittadini e delle imprese) per i risultati derivanti da un siffatto sistema a stimolare l'introduzione nella PA di modelli tipici delle aziende private. Questo fu possibile grazie alla divulgazione anche in Europa del filone di studi dedicato al *New Public Management* e i positivi riscontri provenienti dal Regno Unito dove per primo tale visione attecchì con successo. Il NPM propugnava il miglioramento dei livelli di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, attingendo a metodologie e tecniche gestionali proprie delle aziende private; era necessario mirare al superamento dell'organizzazione burocratica ed all'adozione di nuovi modelli e logiche che appartenevano al bagaglio del dirigente come concepito nel mondo privato.

La svolta legislativa avviene a partire dagli anni novanta con il D. Lgs. n. 29 del 1993 che intende individuare i compiti di direzione politica per separarli da quelli di direzione amministrativa; alla dirigenza è affidata la piena responsabilità per il funzionamento delle strutture ed il compimento degli obiettivi, mentre agli organi politici vengono riservati poteri di indirizzo, programmazione e di verifica dei risultati sull'attività: viene in tal modo attuato il definitivo superamento del modello gerarchico. Il D. Lgs. n. 29 del 1993 e il successivo D. Lgs. n. 80 del 1998 con la completa contrattualizzazione della dirigenza pubblica che si proponevano di risolvere definitivamente la questione di cui trattasi, lasciarono invece aperte varie aree di criticità e le inevitabili contraddizioni che contraddistinguevano quel rapporto sembrano rivivere anche in seguito alle altre riforme della disciplina della dirigenza pubblica (in particolare con la L. n. 145 del 2002). Tra le spinose tematiche di particolare rilievo sono state quelle relative alla fiduciarità e alla temporaneità degli incarichi dirigenziali che sembrano confliggere con i principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione, su tutti quello dell'imparzialità, buon andamento e dell'esclusivo servizio alla nazione da parte

dei dipendenti pubblici.

Tali criticità sono state affrontate e in parte risolte anche grazie alla funzione correttiva esercitata dalla giurisprudenza verso l'indirizzo politico espresso dalla legislazione. La Corte costituzionale si è trovata nel corso degli anni a sindacare sulla conformità alla Costituzione di disposizioni legislative (legate alle *spoils system* all'italiana) introdotte al fine di determinare, attraverso la creazione di uno stretto collegamento tra durata dell'incarico di funzioni dirigenziali e permanenza nella carica del soggetto titolare del potere di conferire l'incarico stesso, una ingiustificata interruzione del rapporto di lavoro.

Diverse sentenze della Corte costituzionale (tra le più importanti la n. 233 del 2006, n.103 e n.104 del 2007 e la più recente n.23 del 2019 ), oltre a dichiarare l'illegittimità delle norme di prima attuazione della L. n. 145 del 2002, hanno contribuito all'evoluzione del delicato rapporto stabilendo negli esatti termini la relazione che deve intercorrere fra politica e amministrazione.

Attraverso un'attenta analisi dell'evoluzione legislativa, degli orientamenti giurisprudenziali e delle opinioni della dottrina, il presente lavoro si propone di fornire un'immagine chiara e dettagliata della dirigenza, del quadro normativo ad essa sotteso alla sua evoluzione e alle nuove sfide che certamente la riguarderanno alla luce dei mutamenti economici e sociali introdotti dalla emergenza economico sanitaria in corso.

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

Il secondo capitolo, invece, affronta approfonditamente il tema del conferimento, della revoca e della conferma degli incarichi dirigenziali e, dunque, dello *spoils system* come delineato nell'ordinamento italiano anche alla luce di tutte le contrastanti modifiche legislative intervenute negli anni; particolare attenzione è dedicata alla responsabilità dirigenziale.

Uno specifico riguardo è stato dato all'analisi della dirigenza pubblica alla luce del nuovo ordinamento dello Stato, in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, alla quale è dedicato il capitolo terzo. La specialità degli ordinamenti territoriali (Comuni, Province, Regioni), così come ridisegnata dalla riforma degli enti locali introdotta con la L. n. 56 del 2014 che ha ridefinito l'ordinamento delle province ed istituito le città metropolitane, presenta oggi una diversa configurazione della dirigenza locale sempre più dissimile da quella della P.A. centrale tanto è vero che, alcuni, preferiscono oggi parlare di “dirigenze pubbliche” al plurale. La presente tesi indaga inoltre sulla strada intrapresa verso il federalismo chiedendosi se abbia effettivamente creato un'altra dirigenza e che effetti ha prodotto sulla distinzione tra politica e amministrazione.

Il quarto capitolo è interamente dedicato a quello strumento che consente di mantenere un equilibrio più o meno regolato tra politica ed amministrazione, vale a dire il sistema di valutazione della dirigenza (dal conferimento dell'incarico con la definizione degli obiettivi alla misurazione dei risultati raggiunti e dei comportamenti agiti ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato e del rinnovo dell'incarico) attraverso una attenta analisi della disciplina introdotta dalla d.lgs 150 del 2009 meglio noto come Riforma Brunetta.

Infine, il quinto capitolo è stato indirizzato verso l'analisi di tematiche di interesse attuale quali il tema del lavoro agile. Introdotto con la Legge n.81 del 22 maggio 2017 e rimasto uno strumento quasi del tutto inutilizzato nelle AA.PP., ha assunto grande rilievo a seguito della sua improvvisa e diffusa applicazione per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid 19. Si è visto come questo cambiamento abbia modificato significativamente anche la prestazione del dirigente pubblico al quale sono demandate una serie di nuove incombenze (implementazione dei progetti, controllo della performance e della valutazione dei dipendenti) che richiedono una rimodulazione e rinnovamento delle proprie competenze e capacità, tra cui si segnala la capacità di essere manager da remoto riuscendo a valutare il proprio personale in lavoro agile attraverso la necessaria l'integrazione

dei modelli di misurazione e valutazione della performance individuale con focus su specifici aspetti prestazionali e comportamentali connessi alla prestazione da remoto.

Infine si è messo in evidenza come dall'uso emergenziale dello smart working sono emerse diverse criticità (la scarsa sperimentazione dello smart working nel periodo pre-pandemia, l'arretratezza dell'infrastruttura tecnologica e le modeste risorse umane digitalmente alfabetizzate) che hanno posto rinnovate esigenze di ammodernamento della P.A. Un ammodernamento richiesto anche dall'Unione europea anche nell'ambito del piano Next Generation EU che ha posto il tema del rilancio dell'azione della PA attraverso la capacità di avviare una strutturale riorganizzazione della stessa, prefigurando una mappatura dei procedimenti e la relativa semplificazione e reingegnerizzazione in chiave digitale.

# Capitolo I

## La Dirigenza pubblica tra politica e amministrazione

### 1.1 La disciplina della dirigenza nell'Italia postunitaria: dalla legge Cavour del 1853 alla Costituzione repubblicana del 1948.

La dirigenza ha rappresentato, sin dalle origini dello Stato, italiano il momento di collegamento tra politica e amministrazione e il punto di snodo delle contraddizioni insite in tale relazione. Le vicende del rapporto tra politica e amministrazione segnano la storia di un rapporto difficile, complesso e contraddittorio, che parte dal periodo preunitario e resta più o meno stabile fino al 1948 con l'entrata in vigore della Costituzione, per poi far registrare un forte momento di interesse nel c.d. "decennio delle riforme amministrative" (1990-2000) fino ad arrivare a tempi più recenti con le c.d. "riforma Brunetta" del 2009 e riforma Madia del 2015.

Negli ordinamenti democratici moderni la dirigenza è caratterizzata dalla tensione fra due valori inevitabilmente contrastanti: il principio di sovranità popolare, espressione della rappresentanza politica, e il principio di imparzialità, che richiede un'amministrazione al servizio dell'intera collettività e non del ceto politico<sup>1</sup>.

Il modello originario del rapporto venne disegnato dalla legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483 che riorganizzava gli apparati dello Stato sabauda realizzando un modello accentrato in cui l'amministrazione è emanazione del potere esecutivo, all'interno del quale si distinguono due tipologie di attività, quella politica o di governo e quella amministrativa, che tuttavia tra loro non sono, da un punto di

---

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

vista concettuale, nettamente distinte, ma danno luogo ad un continuum di attività: il Ministro è da una parte responsabile politico e dall'altra vertice dell'amministrazione. Nello stesso anno, con la legge n. 1611 del 1853, si afferma la piena responsabilità dei Ministri dinanzi al Parlamento, con la conseguenza che l'alta burocrazia scompare dietro il Ministro ed è lasciata priva di autonomi poteri, potendo agire solo su delega o per conto dell'organo politico.

Un modello caratterizzato da una impostazione verticistica e basato su una visione unidirezionale del rapporto tra politica e amministrazione, tale da concentrare nella responsabilità degli organi a titolarità politica tutte le funzioni amministrative. Il ministro racchiudeva la duplice funzione di responsabile politico verso il Capo dello Stato o verso il Parlamento e di capo dell'amministrazione, assorbendo in sé le potestà direttive e quelle legate alla funzione di superiore gerarchico. Tale assetto gerarchico-piramidale dell'amministrazione, era frutto del connubio tra principi costituzionali inglesi e criteri organizzativi di derivazione francese. Da un lato secondo l'ispirazione inglese, venne affermata la piena responsabilità dei Ministri dinanzi al Parlamento, non solo per la direzione dell'attività amministrativa, ma anche per la sua esecuzione (non fu riconosciuta alcuna rilevanza esterna agli uffici dei ministeri e agli atti dei rispettivi dirigenti). Dall'altro lato secondo l'ispirazione francese di stampo napoleonico, i ministeri erano i veri gestori di tutte le politiche<sup>2</sup>. Tale modello regolerà per oltre un secolo la vita dell'intera amministrazione pubblica italiana entrando poi in crisi soltanto nel 1948 con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Prima di quel momento, furono presentate numerose proposte di riforma, rimaste però soltanto sulla carta, tali progetti miravano a superare la finzione costituzionale della responsabilità ministeriale e al contempo si proponevano di portare a compimento la distinzione fra governo e

---

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

amministrazione, al fine di frenare il fenomeno deplorabile della commistione tra politica e amministrazione. Tra i molteplici tentativi di riforma non andati a buon fine, si segnala un disegno di legge di conversione del R.D. 24 ottobre 1866, n. 3306 per il riordino dell'amministrazione centrale dello Stato attraverso un progetto di riforma mirato a rafforzare il ruolo dell'alta dirigenza come cerniera tra burocrazia e politica, di cui si fece promotore il Presidente del Consiglio Bettino Ricasoli. Le ulteriori proposte riformatrici esperite fino alla fine dell'ottocento non ebbero successo e per cominciare a intravedere le prime modifiche del modello cavouriano bisogna attendere il 1876, momento in cui iniziano a registrarsi mutamenti importanti nel rapporto tra politica ed amministrazione perché viene meno il rapporto osmotico tra ceto burocratico e ceto politico. In particolare, principalmente sotto il Governo Crispi (1888), l'istituzione delle sottosegretarie di Stato aventi funzione di viceministri e la contestuale abolizione della figura dei segretari generali nei Ministeri, che fino a quel momento erano stati il punto di congiunzione tra apparati burocratici e guida politica, comportano un mutamento di direzione nell'ottica di una maggiore separazione tra politica ed amministrazione.

Successivamente all'approvazione del primo Statuto dell'impiego pubblico nel 1908, la burocrazia accettò di assumere un ruolo subalterno nella definizione delle linee di azione dell'amministrazione, a favore della classe politica; in altri termini, la dirigenza preferì rinunciare alle responsabilità in favore di un sistema di garanzia delle carriere e di stabilità dell'impiego<sup>3</sup>. Nel periodo fascista il rapporto fra politica e amministrazione non subì modifiche di rilievo.

Il modello cavouriano rimasto sostanzialmente in vigore per oltre un secolo, subì mutamenti profondi, come detto, solo con l'approvazione della Costituzione nel 1948. Nel dibattito sviluppatosi in sede di Assemblea costituente, emerse l'opportunità di stabilire norme di rango costituzionale sull'amministrazione per

---

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

il riconoscimento di un ruolo autonomo della dirigenza in funzione dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione stessa, nonché di un suo corretto rapporto con la classe politica attraverso alcune garanzie per sottrarla all'influenza dei partiti politici<sup>4</sup>.

La Costituzione del 1948, tuttavia, non sembra offrire in merito al rapporto politica-amministrazione, indicazioni univoche palesando una contraddizione fra gli art. 95 e 97. L'art. 97 Cost. definisce che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo da assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione. Prevede inoltre, al secondo comma, che le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari sono determinate nell'ordinamento degli uffici e dispone infine, al terzo comma, che l'accesso agli impieghi nelle PA avviene mediante concorso, salvo i casi previsti per legge. Da tale norma emergono quelli che la dottrina considera i canoni di riferimento per l'assetto strutturale ed organizzativo dell'amministrazione. L'obbligo di imparzialità impone un processo di spersonalizzazione necessario per la protezione di un interesse che è superiore a quello soggettivo di chi prende la decisione, cioè l'interesse pubblico e a tal fine il principio deve ritenersi un dovere a "ponderare tutti gli interessi legislativi tutelati che possono essere direttamente toccati dall'agire amministrativo".<sup>5</sup>

Quanto al principio di buon andamento, la dottrina ha sottolineato che per buon andamento non potesse esclusivamente intendersi l'efficienza organizzativa del sistema burocratico ma anche l'efficienza nel tutelare gli interessi collettivi.

In questo modo, il principio di buon andamento riesce ad assumere un ruolo chiave, non solo riferito all'organizzazione ma, specialmente, nell'attività amministrativa, anche supportato dal principio di imparzialità.

L'art. 95 fissa invece il principio della responsabilità ministeriale per cui il

---

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

<sup>5</sup> Cerri A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella Pubblica Amministrazione*, Padova, 1973

Ministro risponde degli atti del proprio dicastero in parlamento e per questo sembra in antitesi con l'art 97. La dialettica si ravvisa proprio nel rapporto tra la responsabilità ministeriale e il principio di imparzialità. Secondo l'art. 95 la Carta sembrerebbe volersi riferire ad un sistema amministrativo politicizzato, legittimato dalla responsabilità personale dell'organo politico. Il solo fatto che i ministri rispondono degli atti riferibili alle loro amministrazioni rende più agevole la possibilità di imporre le proprie preferenze e, contestualmente, non lascia spazio per una amministrazione autonoma ed indipendente disegnando anzitutto l'amministrazione come apparato servente del governo secondo il modello delineato dall'art. 95.

La contraddizione che si rinviene tra gli artt. 95 e 97 per cui sarebbe nella previsione di due modelli: il primo indirizzato ad un ordinamento dove l'organo politico (il ministro) tenga sotto controllo l'azione amministrativa del proprio dicastero esprimendo in tutti gli atti, riferiti alla sua responsabilità personale, ben precise preferenze politiche, in contrasto con il principio di imparzialità dell'amministrazione<sup>6</sup>, e l'altro, invece, verso una distinzione fra il momento della scelta politica e quello della sua attuazione amministrativa, devoluta a funzionari autonomi e responsabili del proprio agire<sup>7</sup>.

Nella Costituzione emerge un quadro certamente innovatore rispetto al passato: essa non prefigura un modello univoco dell'organizzazione amministrativa, bensì una pluralità di possibili modelli organizzativi e pur non stabilendo espressamente il principio di separazione tra politica e amministrazione, viene codificata l'idea di un'amministrazione quale apparato autonomo dalla politica dotato di funzioni e responsabilità proprie, secondo anche quanto previsto dall'art. 98 (per cui gli

---

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

<sup>7</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 50-51. Tale antinomia è peraltro confermata dal principio generale di cui all'art. 5 Cost., per cui la Repubblica attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo. Ciò non può non significare anche autonomia di decisione e autonoma responsabilità dei vertici amministrativi.

impiegati pubblici sono al servizio esclusivo della Nazione). In ogni caso viene rifiutato il modello gerarchico prevedendo un'amministrazione garantita dalle ingerenze illecite della politica, ma non per questo isolata dalla direzione politica: in tal senso l'appartenenza al medesimo titolo di entrambi gli artt. 95 e 97 Cost. pare esprimere proprio un *continuum* fra governo e amministrazione, al fine di garantire l'unità di indirizzo, senza pregiudicare l'attribuzione di autonomi poteri e responsabilità alla burocrazia.

## 1.2 La dirigenza statale dalla sua istituzione alla "controriforma"

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

Nel nuovo sistema costituzionale, che dà rilievo ai valori del policentrismo, del pluralismo e della specializzazione, la responsabilità del ministro per gli atti del proprio dicastero va intesa in senso meno rigido, ossia come responsabilità politica complessiva per tutti gli atti di quel ramo di amministrazione, e come responsabilità specifica per quanto attiene alle proprie attribuzioni. L'art. 95, dunque, non pregiudicherebbe l'attribuzione di autonomi poteri e responsabilità alla burocrazia<sup>8</sup>. In questo nuovo quadro è maturata quella che è stata definita la più significativa riforma organizzativa dopo la Costituzione, attuata con il D.P.R. n. 748 del 1972<sup>9</sup>: l'istituzione, mediante una scissione dell'ex carriera direttiva, della dirigenza statale, con l'obiettivo di attenuare la relazione gerarchica tra organi politici e uffici burocratici, e di attribuire alla dirigenza maggiori poteri<sup>10</sup>. La dirigenza dello Stato venne articolata in tre qualifiche gerarchicamente ordinate: primo dirigente, dirigente superiore e dirigente generale. Ad esse si aggiungevano ulteriori qualifiche superiori in alcune amministrazioni (ad es. i prefetti di prima classe nell'amministrazione dell'interno)<sup>11</sup>.

---

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

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

<sup>10</sup> Battini S., *Il personale*, op. cit., p. 526.

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

Elemento cardine del nuovo modello fu il tentativo di sottrarre l'alta burocrazia alla piena dipendenza gerarchica dal ministro, trasformandola in un corpo di collaboratori del vertice politico con competenze proprie ed autonome. Ad ogni livello dirigenziale vennero attribuiti non solo precisi compiti di direzione di uffici (o ispettivi o di studio), ma, nell'ambito di indirizzi e programmi stabiliti dal ministro, effettivi e autonomi poteri di decisione, nonché poteri negoziali in nome e per conto dell'amministrazione (secondo le materie ed entro i limiti di importo stabiliti dalla legge). A tali poteri fu fatta corrispondere una precisa responsabilità dirigenziale per i risultati, connessa all'osservanza degli indirizzi del governo e del ministro e all'azione degli uffici di preposizione. Infine, fu previsto che sulle attribuzioni dei dirigenti il ministro non potesse incidere se non attraverso atti formali di annullamento, revoca o riforma dei provvedimenti dei dirigenti (da adottare entro un breve termine) ovvero, per limitate categorie di atti, con provvedimenti espliciti di riserva a sé o di avocazione di questioni<sup>12</sup>. All'attribuzione alla dirigenza dei nuovi compiti, corrispose l'introduzione di un nuovo tipo di mobilità verticale ed orizzontale<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 65-66.

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

Tuttavia, la riforma del 1972 non produsse i risultati sperati dal legislatore, non riuscendo a realizzare un rapporto nuovo tra politica e amministrazione, né a delineare una nuova figura di dirigente pubblico.

Nella legge infatti convivevano ancora residui della tradizionale concezione dell'organizzazione statale assieme a spunti di novità e il decentramento di poteri ai dirigenti si rivelava in realtà sostanzialmente timido<sup>14</sup>. Inoltre, alle indecisioni legislative si sommarono le carenze in sede di attuazione, ovvero le norme di maggior rilevanza furono poi disapplicate o ebbero un'applicazione molto timida, secondo un atteggiamento decisamente conservatore<sup>15</sup>.

In buona sostanza, la riforma della dirigenza era fallita per effetto di due forze contrapposte, ma convergenti nei risultati: da una parte, la resistenza dei vertici politici a spogliarsi del potere che avevano da sempre esercitato e che hanno continuato di fatto a conservare; dall'altra, l'atteggiamento passivo dei dirigenti, intimoriti dalle nuove competenze che la legge comportava<sup>16</sup>. Alla fine degli anni ottanta del XX secolo ha ripreso vigore il dibattito sul rapporto fra politica e amministrazione e sulla dirigenza pubblica. Il principio dell'autonomia ha iniziato a delinearsi come criterio regolatore dei rapporti fra politica e amministrazione: la distinzione tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo e la funzione di gestione amministrativa si è affermata come valore propedeutico alla creazione di una valida classe dirigente amministrativa.

---

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

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

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

Il primo passo verso una decisa valorizzazione dell'autonomia gestionale della dirigenza è stato compiuto dalla legge n. 88 del 1989 sulla ristrutturazione dei due maggiori enti del parastato: INPS e INAIL. Tale legge ha potenziato il ruolo della dirigenza, sia mediante più precise attribuzioni, sia invertendo l'ordinario criterio in tema di competenze residuali, e cioè affidando queste competenze non all'organo politico ma alla dirigenza<sup>17</sup>.

Il secondo intervento riformatore è stato attuato con la legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali. In essa è stabilito in modo netto il principio per cui la definizione degli obiettivi e i poteri di indirizzo e controllo spettano agli organi politici, mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti<sup>18</sup>. Negli anni '90 nel nostro Paese sono state approvate molte importanti riforme amministrative: esse hanno avuto avvio con la riforma del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, attuata con il D. Lgs. n. 29 del 1993 e con la quale si è attuata, tra l'altro, la c.d. "prima" privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici<sup>19</sup>.

---

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

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

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

Negli anni '90 nel nostro Paese sono state approvate molte importanti riforme amministrative: esse hanno avuto avvio con la riforma del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, attuata con il D. Lgs. n. 29 del 1993 e con la quale si è attuata, tra l'altro, la c.d. "prima" privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici<sup>19</sup>. Novità del decreto è l'affermazione del carattere tendenzialmente generale del nuovo assetto del rapporto politica-amministrazione, non più limitato a specifici settori dell'amministrazione<sup>20</sup>.

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

- a. l'attribuzione dell'autonomia gestionale ed operativa ai dirigenti: la legge ha attuato in modo deciso il principio di separazione tra politica ed amministrazione, riservando ai dirigenti l'attività gestionale e al ministro il potere di indirizzo e coordinamento. L'art. 3 del decreto legislativo sancisce una precisa distinzione delle rispettive competenze. Esso ha previsto per gli organi di governo l'individuazione degli obiettivi generali e dei programmi da realizzare e la verifica della corrispondenza dei risultati dell'attività espletata agli indirizzi impartiti; per la dirigenza risulta invece riservata la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica. Ciò comporta per il dirigente, in definitiva, la possibilità di adottare tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno<sup>21</sup>;
- b. l'affermazione del principio di responsabilità, in quanto l'autonomia dirigenziale nella gestione del proprio ufficio, per il conseguimento degli obiettivi fissati in sede politica, comporta la responsabilità per il perseguimento degli obiettivi stessi<sup>22</sup>;
- c. la semplificazione delle qualifiche dirigenziali: si passa dalle tre qualifiche di cui alla normativa precedente il 1993 a due (dirigente generale e dirigente);

---

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

<sup>21</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., p. 72.

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

- d. la modifica dei criteri di reclutamento e formazione con la riforma della Scuola superiore della pubblica amministrazione;
- e. la previsione di tre forme diverse di nomina dei dirigenti generali<sup>23</sup>

Un elemento di rilievo della riforma in argomento è stata l'esclusione della dirigenza generale dello Stato dalla c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro secondo l'idea che ne sarebbe conseguita una maggiore garanzia dell'autonomia nei confronti del corpo politico. La distinzione delle sfere di competenza tra indirizzo e gestione non ha determinato, comunque, l'interruzione di quel necessario processo caratterizzato da reciproche influenze e condizionamenti tra politica e amministrazione, che anzi il legislatore si fa carico di disciplinare, provvedendo a coordinare i compiti degli organi politici e le attribuzioni dirigenziali secondo un processo di natura circolare<sup>24</sup>. Prima ancora che si completasse la fase transitoria della prima privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici, il legislatore è intervenuto nuovamente per portare a compimento la riforma, conferendo al Governo una nuova delega con la legge n. 59 del 1997<sup>25</sup>, da cui sono poi derivati i successivi decreti legislativi n. 80 e n. 387 del 1998.

La riforma in questione che, come noto, prende il nome dall'allora Ministro per

---

<sup>23</sup> Cassese S., Mari A., *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, Politica del diritto, 2001, 1, pp. 13-14. La prima, più tradizionale, disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, a favore di persone dotate di professionalità adeguata alle funzioni da svolgere, con qualifica di dirigente dei ruoli delle stesse amministrazioni; la seconda, disposta con le stesse modalità, ma in favore di esperti di particolare qualificazione, esterni all'amministrazione; la terza, consistente nel conferimento di incarichi di dirigente generale con contratto di diritto privato di durata massima di cinque anni

<sup>24</sup> Battini S., *Il personale*, op. cit., p. 536. Nell'ambito di questo processo, mentre l'indirizzo politico-amministrativo condiziona la gestione amministrativa, quest'ultima influisce sull'elaborazione degli indirizzi, soprattutto attraverso le informazioni provenienti dagli uffici di controllo.

<sup>25</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 73-74. La legge delega n. 59 del 1997 (la c.d. "legge Bassanini I") rappresenta l'avvio di un'organica riforma della pubblica amministrazione nel segno del decentramento e della semplificazione amministrativa, che investe il rapporto stesso tra il sistema amministrativo, il sistema politico e la società civile.

la Funzione Pubblica, Franco Bassanini, viene definita come “seconda” privatizzazione del pubblico impiego ed avvia un complessivo progetto di riordino dell’amministrazione pubblica. Il D. Lgs. n. 80 del 1998 ha esteso il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali delle amministrazioni pubbliche, che erano stati esclusi dalla prima privatizzazione; in particolare, riformulando gli artt. 3 e 14 del D. Lgs. 29/93, ha sviluppato il principio di distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, tracciando una linea netta di separazione tra poteri politici e poteri dirigenziali. La nuova versione dell’art. 3 comma 1 contiene, infatti, un elenco tassativo delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo di competenza del ministro, con la conseguenza che tutte le attribuzioni residue rientrano nelle competenze dirigenziali<sup>26</sup>, indicate peraltro nel comma 2, e garantite da una duplice clausola di salvaguardia: quella di cui al successivo comma 3, contenente l’espressa previsione che le attribuzioni dei dirigenti possono essere derogate soltanto ad opera di specifiche disposizioni legislative<sup>27</sup> e quella prevista dall’art. 45 comma 1 del D. Lgs. n. 80 del 1998, secondo cui “le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l’adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi... si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti<sup>28</sup>”. Altri punti salienti della riforma del 1998 sono:

- a. i dirigenti statali, compresi i dirigenti di più alto livello, sono inseriti in un ruolo unico articolato in due fasce<sup>29</sup>;

---

<sup>26</sup> D’Orta C., *Politica e amministrazione*, in Carinci F. e Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano 2005, p. 955. Nel secondo comma non si parla più, come nella versione originaria, soltanto di “gestione”, ma si fa riferimento espresso anche alla “adozione degli atti e provvedimenti amministrativi”; parallelamente la responsabilità dirigenziale per risultati, prima riferita all’attività gestionale, è ora ridefinita come responsabilità dei dirigenti, “in via esclusiva”, per “attività amministrativa... gestione e... relativi risultati”. I dirigenti divengono, quindi, titolari esclusivi dell’attività di amministrazione concreta.

<sup>27</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 74-75. Lo scopo di questa disposizione è quello di porre un argine contro norme legislative future che, in modo indiscriminato e magari non del tutto voluto, possano ricondurre singoli atti di amministrazione concreta agli organi politici; per fare ciò, le leggi future dovranno, dunque, dichiarare espressamente la volontà di derogare all’art. 3 del D.Lgs.29/93.

<sup>28</sup> D’Orta C., *Politica e amministrazione*, op. cit., p. 956. Si tratta di una disposizione di interpretazione autentica non retroattiva.

<sup>29</sup> Cassese S., Mari A., *L’oscuro ruolo...*, op. cit., p. 15. Nella prima fascia sono ricompresi i dirigenti generali e tutti coloro che hanno ricoperto incarichi di tale livello per un periodo di almeno cinque anni, anche non continuativi; nella seconda fascia sono iscritti tutti gli altri.

- b. i dirigenti sono legati all'amministrazione da un rapporto di lavoro di diritto privato, regolato contrattualmente;
- c. tutti gli incarichi dirigenziali dello Stato sono conferiti a tempo determinato ed hanno una durata compresa fra i 2 e i 7 anni, con facoltà di rinnovo<sup>30</sup>;
- d. alla scadenza del contratto, esso può essere rinnovato a discrezione del soggetto competente al conferimento. Prima della scadenza del termine, gli incarichi dirigenziali possono essere revocati nelle ipotesi di inosservanza delle direttive generali o di risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione ovvero per risoluzione consensuale del contratto. Gli incarichi di maggior rilievo (segretari generali e capi dipartimento), invece, seguono le sorti dei governi, in quanto possono essere confermati, revocati o rinnovati entro novanta giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo (altrimenti si intendono confermati sino alla loro naturale scadenza).

La reale portata della nuova disciplina della dirigenza pubblica non può essere apprezzata se non viene considerata nell'ambito delle contestuali riforme del sistema amministrativo: la revisione dell'organizzazione del governo (i D. Lgs. n. 300 e n.303 del 1999) e le riforme che hanno investito la struttura dei bilanci delle pubbliche amministrazioni nonché i controlli sull'attività amministrativa (in particolare, rispettivamente, la legge n. 94 del 1997 e il D. Lgs. n. 289 del 1999)<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Cassese S., *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale (dopo la legge n.145/2002)*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 12, pp. 1341-1342. Più precisamente gli incarichi di segretario generale dei ministeri, di capo dipartimento o di capo delle strutture articolate in uffici dirigenziali generali, sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta del ministro competente ai dirigenti di prima fascia; gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali generali sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, ai dirigenti di prima fascia oppure, nella misura di un terzo, ai dirigenti di seconda fascia o, entro il limite del 5%, ad esperti estranei all'amministrazione; gli uffici di livello dirigenziale sono conferiti con decreto del dirigente generale titolare dell'ufficio di appartenenza.

<sup>31</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 75-76. In particolare, il disegno di legge di bilancio deve essere accompagnato da apposite "note preliminari", attraverso le quali i ministri illustrano al Parlamento il programma e gli obiettivi che intendono perseguire, in relazione ai quali verranno poi misurati i risultati conseguiti nell'attività svolta. A seguito dell'approvazione della legge di bilancio, i ministri assumono la provvista finanziaria per l'attuazione delle loro politiche ed avviano la gestione annuale con l'emanazione di una direttiva generale per l'azione amministrativa rivolta ai dirigenti, a cui vengono intestate le risorse e le responsabilità per l'attuazione del programma. Si tratta di disposizioni coerenti con la logica della separazione fra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione.

Da ultimo, alla cd. seconda privatizzazione si può ricondurre anche, il d.lgs. n. 165/2001 recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, emanato ai sensi dell’art. 1, 8° comma della legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione 2000) che ha raccolto in un testo unico le norme che regolano i rapporti di lavoro relativamente al personale contrattualizzato dipendente delle pubbliche amministrazioni. Il d.lgs. 165/2001 sostanzialmente non innova la materia, limitandosi a raccogliere le principali norme che regolano i rapporti di lavoro risultando “un testo di mero aggiornamento del d.lgs. n. 29/1993, senza ricomprendere nel provvedimento stesso anche la disciplina degli istituti del rapporto di lavoro dei pubblici impiegati ulteriori rispetto al d.lgs. n. 29, che continuano a trovare collocazione nei testi originari.

Una successiva ed importante fase della riforma trova il suo punto fondamentale nella legge 15 luglio 2002, n. 145, intitolata “Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato”. Essa ha apportato importanti modifiche al d.lgs. n. 165/2001, poco distante dalla precedente riforma attuata nel 1998-1999 ne sedimenta l’assetto ampliandone però la portata nella direzione del rafforzamento della supremazia e del condizionamento della politica sulla dirigenza. Si tratta di un provvedimento di forte impatto che prevede “*numerose e profonde modifiche... all’assetto complessivo della dirigenza statale*”<sup>32</sup>, realizzando pressoché una riscrittura della normativa in materia di dirigenza pubblica statale che ha dato vita a quella che molti hanno definito un’autentica “controriforma” della dirigenza. In essa, possono individuarsi due obiettivi di fondo: l’introduzione nella disciplina della dirigenza di maggiori elementi di flessibilità e di nuove forme di mobilità, da un lato, la determinazione di un nuovo equilibrio tra politica e amministrazione,

---

<sup>32</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...* op. cit., pp. 80-81. Così prevede la Circolare 31 luglio 2002 del Dipartimento della Funzione Pubblica, contenente le modalità applicative della legge sul riordino della dirigenza, nella premessa sulle novità della legge.

dall'altro. Per quanto concerne il primo obiettivo, si fa riferimento al consistente ampliamento delle possibilità di affidamento di incarichi dirigenziali generali a dirigenti di seconda fascia (art. 3, comma 1, lett. d); alla reintroduzione della modalità di accesso alla qualifica dirigenziale attraverso il corso-concorso selettivo gestito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, aperto anche agli esterni (art. 3, comma 5); all'aumento della possibilità di attribuzione degli incarichi dirigenziali sia ad estranei alla p.a. particolarmente qualificati, sia a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche (art. 3, comma 1, lett. g ed f); alla previsione di disposizioni volte a favorire la mobilità dei dirigenti per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale (art. 7 comma 1)<sup>33</sup>. Tuttavia, nella legge, appaiono altresì elementi di rigidità, quali, ad esempio, la disposizione che elimina il criterio della rotazione nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali (art. 3, comma 1, lett. a), nonché quella che sopprime il ruolo unico della dirigenza e ricostituisce distinti ruoli dirigenziali presso ciascuna amministrazione dello Stato (art. 3, comma 4)<sup>34</sup>. Per quanto riguarda il secondo obiettivo, il legislatore ha inteso fissare un nuovo punto di equilibrio tra politica e amministrazione. In realtà si è pervenuti ad una forte accentuazione del legame fra la dirigenza pubblica statale e gli organi politici. Si fa riferimento alla nuova disciplina degli incarichi dirigenziali e delle modalità per il loro conferimento, secondo l'art. 3, comma 1: la "soggettivizzazione" dei criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali; "ripubblicizzazione", nella forma del provvedimento amministrativo, dell'atto di

---

<sup>33</sup> Tale disposizione è diretta a realizzare un proficuo e reciproco scambio di esperienze tra management pubblico e management privato, finalizzato a favorire l'introduzione di logiche manageriali all'interno della pubblica amministrazione

<sup>34</sup> D'Auria G., *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 11, p. 1158. Il ruolo unico dei dirigenti avrebbe dovuto costituire uno strumento diretto a consentire la circolazione dei dirigenti fra le amministrazioni statali. Tuttavia, in realtà, ha svolto solo in parte tale funzione, mentre ne ha compiuta una non prevista: quella di legittimare le amministrazioni a disfarsi dei propri dirigenti, non attribuendo loro incarichi di alcun genere e, così, collocandoli presso il r.u.d., senza attivare il procedimento di valutazione delle loro prestazioni (secondo l'art. 5 del d.lgs. 289/99), e, tanto meno, avviare procedimenti sanzionatori nei loro confronti. La nuova legge n. 145 ha, invece, abolito il ruolo unico, ripristinando la situazione precedente: un ruolo di dirigenti per ogni amministrazione. In tal modo, però, invece di risolvere il problema, lo ha moltiplicato per il numero dei ministeri, poiché ciascun ministro è libero di non motivare, alla scadenza di ciascun incarico, la mancata assegnazione del dirigente allo stesso o ad altro incarico.

conferimento dell'incarico; riduzione della durata degli incarichi dirigenziali<sup>35</sup>; rimozione automatica dei titolari degli uffici dirigenziali di vertice da parte di ogni nuovo governo (c.d. *spoils system*, ossia azzeramento dei vertici burocratici con il passaggio da un governo all'altro), nonché generalizzazione retroattiva a tutti gli incarichi di funzioni dirigenziali, di livello generale e non, dello *spoils system* in sede di prima applicazione della legge; riformulazione della disciplina sulla responsabilità dirigenziale (art. 3, comma 2). La legge n. 145 ha, altresì, previsto la possibilità di delega delle funzioni dirigenziali nei confronti di personale privo della qualifica di dirigente (nonché l'introduzione della figura di vicedirigente)<sup>36</sup>. Il risultato complessivo della riforma è stato quello di un consistente rafforzamento della posizione degli organi politici e di una contrazione dell'autonomia dirigenziale, visto il deciso spostamento dell'equilibrio fra politica amministrazione a favore della prima che ha determinato una precarizzazione, debolezza, dipendenza e fidelizzazione della posizione dei dirigenti.

---

<sup>35</sup> Cassese S., *Il nuovo regime...*, op. cit., p. 1342. Più precisamente si è stabilita la durata di tre anni per gli incarichi di vertice (segretario generale, capo dipartimento ed equiparati) e per quelli dirigenziali generali; cinque anni per gli incarichi di dirigenza ordinaria. In precedenza, la durata massima era per tutti di sette anni e la durata minima di due anni.

<sup>36</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 82-84. Il nuovo comma 1-bis dell'art. 17 del d.lgs. n. 165/01 sancisce che i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lett. b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati.

### **1.3 Il nuovo assetto dei rapporti tra politica e amministrazione: il principio di distinzione tra azione politica e azione amministrativa**

Il c.d. principio di separazione fra politica e amministrazione consiste nell'attribuzione di funzioni distinte agli organi politici (ricoperti da titolari non professionali, espressione diretta o indiretta di rappresentanza politica) e agli organi burocratici di vertice (i cui titolari, ossia i dirigenti, hanno una legittimazione tecnico - professionale). Esso consiste, più precisamente, nella distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, proprie degli organi politici, e funzioni di gestione amministrativa, riservate alla dirigenza<sup>37</sup>.

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

Ai sensi di tale principio, il criterio di distribuzione delle competenze tra organi di vertice dell'amministrazione e uffici amministrativi attiene alla natura delle funzioni: la legittimazione politica abilita all'esercizio di funzioni di indirizzo, ossia di fissazione dei fini, mentre la legittimazione tecnico - professionale abilita, invece, all'esercizio di attività di attuazione e gestione, cioè di perseguimento concreto degli obiettivi stabiliti in sede politica. Si fa qui riferimento alle attribuzioni di tipo finale, per cui agli organi politici spetta l'adozione degli atti a contenuto normativo e delle direttive per orientare l'attività degli uffici amministrativi; ai vertici burocratici spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi e di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Con riguardo, invece, alle attribuzioni di tipo strumentale (uffici, risorse umane e finanziarie), la distribuzione delle competenze tra politici e dirigenti si fonda sul c.d. criterio della soglia<sup>38</sup>. Per cui, agli organi politici spettano le decisioni sulla macro - organizzazione degli uffici (linee fondamentali di organizzazione degli

---

<sup>37</sup> D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., p. 153. Tale principio è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla legge n. 142 del 1990, legge di riforma degli enti locali (in particolare l'art. 51 comma 2).

<sup>38</sup> Battini S., *Il personale*, op. cit., pp. 530-532

uffici, individuazione degli uffici di maggiore rilevanza), nonché la ripartizione del personale e delle risorse finanziarie tra i vari uffici dirigenziali generali; alla dirigenza competono gli atti di c.d. micro - organizzazione degli uffici e l'ulteriore ripartizione, nonché gestione, delle risorse umane e finanziarie tra i vari centri di responsabilità nell'ambito degli uffici dirigenziali generali<sup>39</sup>.

L'introduzione della riserva di competenze per i dirigenti comporta la riconduzione del rapporto tra vertici politici e vertici burocratici alla formula organizzativa della "direzione": la sfera di competenza dell'organo sovraordinato non è comprensiva di quella dell'organo subordinato, e il primo non ha poteri di ordine nei confronti del secondo, bensì il potere di emanare indirizzi e direttive<sup>40</sup>. Il principio di separazione fra indirizzo e gestione non esclude, ma anzi implica momenti di collegamento e coordinamento fra attività politica e attività amministrativa.

Essi consistono, da una parte, nella partecipazione della dirigenza all'esercizio delle funzioni direttive proprie del vertice politico, e, dall'altra, nell'esercizio, da parte di quest'ultimo, di poteri di controllo sull'attività gestionale riservata alla dirigenza<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Battini S., *Il personale*, op. cit., pp. 533-534. In particolare, le competenze degli organi di governo sono elencate nell'art. 4 comma 1 del D.Lgs. 165/01, anche se, in considerazione dell'inciso "in particolare", tale indicazione non può comunque considerarsi preclusiva di altri compiti stabiliti da diverse fonti. Le competenze dei dirigenti e dei dirigenti generali sono invece enunciate negli artt. 16 e 17 del D.Lgs.: si tratta di un'elencazione non esaustiva, diretta ad individuare i compiti principali, anche perché la sfera d'azione della dirigenza è individuata nel suo complesso dall'art. 4 comma 2.

<sup>40</sup> D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p.959.

<sup>41</sup> Battini S., *Il personale*, op. cit., pp. 535-536. Riguardo al primo punto, l'organo politico adotta le direttive generali per l'azione amministrativa e gestionale nonché le decisioni di assegnazione delle risorse ai centri di responsabilità, tenendo conto delle proposte formulate dai dirigenti generali (art. 16 comma 1 del D.Lgs. 165/01). Quanto al secondo punto, gli organi politici hanno il compito di verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e gestionale agli indirizzi impartiti, avvalendosi a tal fine di appositi organismi di controllo, sotto la loro diretta.

In realtà, più che di separazione è più corretto parlare di distinzione. La distinzione descrive infatti la coesistenza di soggetti con diversa legittimazione o diversi compiti all'interno di una medesima amministrazione, mentre la separazione indica soluzioni organizzative consistenti nella creazione separata di strutture amministrative: a compiti diversi, corrispondono strutture diverse<sup>42</sup>.

Attribuendo al termine “distinzione” questo significato, si cerca di riportare la politica in un preciso ambito (posizione di obiettivi, indirizzi operativi, distribuzione delle macro-risorse, scelte e mediazioni di fondo), valorizzando, entro questi confini, l'autonomia delle amministrazioni<sup>43</sup>.

Il principio di distinzione contribuisce a dare una sostanza nuova e a riaffermare il principio di imparzialità della pubblica amministrazione, previsto dall'art. 97 della Costituzione<sup>44</sup>.

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

---

<sup>42</sup> Merloni F., Amministrazione “neutrale” e amministrazione imparziale (a proposito dei rapporti fra “politica” e “amministrazione”), *Diritto Pubblico*, 1997, pp. 350-351.

<sup>43</sup> Fiorentino L., *Dirigenti, poteri di gestione e mancato esercizio dei poteri di indirizzo politico-amministrativo da parte dei ministri*, *Il Foro italiano*, 1996, 12, pt. 3, p. 609. In tal senso, la Corte dei Conti (sezione controllo Stato, deliberazione n. 104 del 1995) ritiene che il corretto funzionamento del sistema non può che fondarsi sul raccordo funzionale tra i poteri dell'organo politico e quelli dei dirigenti. L'esercizio dei poteri di indirizzo politico-amministrativo deve, tuttavia, mantenersi nell'ambito di un rapporto di alta direzione nei confronti delle competenze di gestione dei dirigenti, senza sfociare in un rapporto di gerarchia.

<sup>44</sup> Merloni F., *Amministrazione “neutrale”* ..., op. cit., p. 327-329. Le motivazioni di fondo dell'introduzione del principio di distinzione sono essenzialmente due: da un lato, l'esigenza di una diversa distribuzione delle responsabilità amministrative, rispetto ai precedenti “sconfinamenti” della classe politica nella gestione amministrativa; dall'altro l'esigenza di funzionalità delle pubbliche amministrazioni.

## **1.4 Il potere di indirizzo politico-amministrativo: l'indirizzo e il controllo sui risultati dell'azione amministrativa e l'incidenza del potere politico sugli atti dirigenziali**

In merito alle funzioni di indirizzo politico - amministrativo, l'art. 4 comma 1 del D. Lgs. n. 165 del 2001, dopo aver confermato che spetta agli organi di governo delle amministrazioni l'esercizio di tali funzioni e la verifica dei risultati dell'attività amministrativa e gestionale, elenca le categorie di atti qualificabili "di indirizzo"<sup>45</sup>.

Il comma prevede una clausola di chiusura (lett. g), che riconduce al potere di indirizzo politico-amministrativo tutti gli altri atti che il D. Lgs. demanda agli organi di governo delle amministrazioni<sup>46</sup>.

La riforma compiuta dal D. Lgs. n. 29 del 1993 con gli artt. 3 e 14, confluiti poi negli artt. 4 e 14 del D. Lgs. n. 165 del 2001, prevede rilevanti disposizioni per razionalizzare il processo di formazione dell'indirizzo politico - amministrativo. Anzitutto l'esercizio del potere di indirizzo viene delineato come un potere che parte dall'individuazione degli obiettivi e priorità per concretizzarsi attraverso piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa<sup>47</sup>,

---

<sup>45</sup> D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 980. L'inciso "in particolare" contenuto nell'articolo lascia intendere che l'elencazione degli atti di competenza degli organi di governo non preclude l'attribuzione ad essi di altre competenze risultanti da altre fonti.

<sup>46</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 88. Basti ricordare, a titolo esemplificativo, gli atti che definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, gli atti con i quali sono individuati gli uffici dirigenziali di qualsiasi livello dell'amministrazione, ecc Il Consiglio di Stato, sez. II, n. 1661 del 2003, ha affermato che, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 165/01, "*rimangono attratte nella sfera dell'organo di governo politico le attività che involgono l'esercizio della c.d. puissance publique, per tale intendendosi non tutte le attività di imperio, ma solo quelle inerenti ai fondamentali interessi dello Stato-apparato e dello Stato-ordinamento, nonché quelle di discrezionalità politica, per tale intendendosi quelle libere nella valutazione degli interessi da soddisfare e tutelare e nelle relative determinazioni finalistiche o strumentali*".

<sup>47</sup> Fiorentino L., *Dirigenti, poteri...*, op. cit., pp. 609-610. Le direttive devono avere carattere di generalità, tempestività, debbono essere espresse in forma scritta e fissare gli indirizzi riguardanti l'attività amministrativa di ciascun ministero, o di articolazioni significative di esso, nell'ambito delle linee generali, degli obiettivi e delle priorità stabilite dal governo (in tal senso si esprime, tra gli altri, il Tar Lazio, sez. III, n. 2765 del 2001). In caso di mancata adozione delle direttive, tale circostanza non comporta l'interdizione di ogni attività di gestione da parte dei dirigenti. In tal senso la Corte dei Conti (sez. controllo Stato, deliberazione n. 104 del 1995) ha ritenuto che l'interdizione riguardi soltanto l'assunzione di "nuovi oneri" a carico del bilancio, in quanto derivanti da scelte amministrative di natura discrezionale; perciò il dirigente può e deve adottare atti di gestione a carattere ordinario e corrente (ad esempio pagamenti in conto residui, spese obbligatorie, adempimento di obbligazioni verso terzi per scadenza di termini, ecc...).

la gestione e l'organizzazione<sup>48</sup>.

Nel processo assume fondamentale importanza lo strumento della "direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e sulla gestione", che, ai sensi dell'art. 14 comma 1 del D.Lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 8 del D.Lgs. n. 286 del 1999, ogni ministro deve adottare annualmente per conseguire gli obiettivi di modernizzazione dell'apparato amministrativo<sup>49</sup>. In secondo luogo, si è tentato di risolvere la causa principale della tradizionale debolezza del potere di indirizzo degli organi di governo, ossia la mancanza di un adeguato supporto tecnico all'elaborazione dell'indirizzo, attraverso l'introduzione e la disciplina, con regolamenti governativi, di appositi uffici di diretta collaborazione con i ministri (art. 14 comma 2 del D. Lgs. 165/01)<sup>50</sup>.

In terzo luogo, l'art. 14 comma 1 lett. b) del D. Lgs. 165/01 stabilisce un preciso collegamento giuridico tra funzione di indirizzo e potere di bilancio.

Difatti, entro dieci giorni dall'approvazione della legge annuale di bilancio, l'organo di governo deve non soltanto definire obiettivi, priorità, piani e programmi per l'azione amministrativa e gestionale, ma anche assegnare ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità (ossia agli uffici dirigenziali generali o di livello equivalente) le risorse umane, materiali ed economico-finanziarie necessarie all'attuazione degli indirizzi stabiliti.

---

<sup>48</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 89. Questo processo deve svolgersi periodicamente e comunque almeno ogni anno, entro dieci giorni dall'approvazione della legge di bilancio. Tale processo muove dalla redazione della nota preliminare, che evidenzia il collegamento tra gli stanziamenti e gli obiettivi perseguiti, ed accompagna lo stato di previsione di ciascun ministero; prosegue con l'adozione, entro dieci giorni dall'approvazione del bilancio, di un atto di indirizzo per la gestione amministrativa, il quale menziona i criteri entro i quali può svolgersi concretamente l'autonomia gestionale ed operativa dei dirigenti. Nel corso dell'esercizio finanziario si effettuano monitoraggi sullo stato di attuazione delle politiche pubbliche, che possono dar luogo a c.d. processi di autocorrezione.

<sup>49</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 90. Tuttavia, analizzando le note preliminari e le direttive generali per l'azione amministrativa predisposte sino ad ora, emerge che il modello ideato dal legislatore è rimasto sostanzialmente inattuato: infatti, gli atti della sequenza o non vengono predisposti, oppure, se vi sono, assumono carattere generico e formale.

<sup>50</sup> D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 993. Ciò non toglie che la dirigenza continui a svolgere un ruolo di promozione e partecipazione nell'elaborazione degli atti di indirizzo, ma svincola gli organi di governo dall'esclusiva soggezione alla competenza tecnica dell'apparato.

L'organo di governo assegnerà a ciascuna direzione generale i capitoli o quote dei capitoli di spesa del bilancio dell'amministrazione corrispondenti alle funzioni della direzione generale e agli indirizzi impartiti per la sua attività. I dirigenti acquisiscono in questo modo l'orizzonte finanziario necessario per ordinare razionalmente le scelte gestionali, in una logica di budget-obiettivo<sup>51</sup>.

Gli organi di direzione politica, oltre ad esercitare la funzione di indirizzo politico-amministrativo, sono chiamati a verificare i risultati dell'azione amministrativa e della gestione e la loro conformità agli indirizzi impartiti: si assiste, quindi, alla valorizzazione del controllo sui risultati e sulla gestione, diretto a valutare concretamente la funzionalità complessiva dell'amministrazione<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 994. Questo sistema assume oggi un'efficacia assai più concreta a seguito dell'adozione della riforma del bilancio dello Stato, coerente con l'autonomia gestionale della dirigenza. In tal senso è intervenuto il D.Lgs. n. 279 del 1997 che, confermando la ripartizione del bilancio dello Stato in stati di previsione della spesa per ciascun ministero, ha introdotto, come novità, la riarticolazione del bilancio in: 1) "funzioni-obiettivo", individuate con riguardo all'esigenza di definire politiche pubbliche di settore; 2) "unità previsionali di base": esse definiscono un insieme di risorse finanziarie riferito ad un'area omogenea di attività, sono affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa e sono determinate in modo da assicurare la rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi specifici posti nel quadro delle più generali funzioni-obiettivo. Le unità previsionali di base costituiscono l'unità giuridica elementare del bilancio, e sono oggetto di deliberazione parlamentare in sede di approvazione della legge annuale di bilancio. Il Parlamento, quindi, non vota più i capitoli di spesa (cioè le ulteriori articolazioni delle unità previsionali di base, relative ai singoli oggetti di spesa), e ciò comporta, rispetto al passato, una maggiore flessibilità gestionale dell'amministrazione, in quanto ora è possibile trasferire risorse da un capitolo all'altro della stessa unità previsionale di base con un semplice decreto ministeriale e con una mera comunicazione al ministro del Tesoro (senza più, dunque, necessità di approvazione parlamentare della variazione di bilancio).

<sup>52</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 90-91. I dirigenti divengono responsabili di fronte agli organi di direzione politica non più per i singoli atti, bensì per il risultato complessivo della propria azione e per l'osservanza all'indirizzo politico-amministrativo.

Il sistema dei controlli amministrativi, fino al 1993, era caratterizzato dai seguenti aspetti: i controlli avevano ad oggetto essenzialmente singoli atti dell'amministrazione e non la sua attività complessiva; erano quasi esclusivamente di legalità e contabili, cioè verificavano la conformità dell'atto alle norme e la carenza di una spesa in bilancio; erano numerosi, pervasivi e, spesso, duplicati da organi diversi, intralciando l'attività quotidiana delle amministrazioni. La riforma dei controlli è stata indirizzata su due orientamenti: semplificazione dei controlli giuridico-contabili sui singoli atti, con eliminazione dei controlli preventivi di legalità sugli atti minori, indicazione delle modalità a campione per i controlli successivi ed eliminazione delle duplicazioni di controlli sullo stesso atto da parte di organi diversi; introduzione di controlli sui risultati complessivi dell'attività amministrativo-gestionale, in termini di efficienza (rapporto costi/risultati) e di efficacia (rapporto obiettivi/risultati, ovvero risultati attesi/risultati effettivamente conseguiti)<sup>53</sup>. In questo mutamento di prospettiva, la gestione operativa dei dirigenti è accompagnata, da un lato, da controlli interni<sup>54</sup>, svolti dai servizi di controllo interno o dai nuclei di valutazione<sup>55</sup>; dall'altro lato, da controlli esterni, effettuati dalla Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 e diretti a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, nonché il funzionamento dei controlli interni alle diverse amministrazioni<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 995.

<sup>54</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 91. Il nuovo assetto dei controlli interni è stato delineato dal D.Lgs. n. 286 del 1999. Il decreto ha introdotto quattro tipi di controlli: controlli di gestione, controlli strategici, sistemi di valutazione dei dirigenti e controlli di regolarità amministrativa e contabile.

<sup>55</sup> D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 996. I nuclei di valutazione o i servizi di controllo interno hanno il compito principale di verificare costi e rendimenti dell'azione amministrativa e di valutarne, in termini di efficienza e di efficacia, i risultati (controllo di gestione).

<sup>56</sup> D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 996-997. La legge n. 20/94 ha soppresso il controllo preventivo di legittimità e contabile della Corte su tutti gli atti minori delle amministrazioni statali, potenziando i controlli preventivi di legittimità sugli atti di maggior rilievo del Governo; ha integrato il sistema organizzativo dei controlli di gestione avviato dal D.Lgs. n. 29/93, dando vita ad uno stretto collegamento tra Corte dei Conti e servizi di controllo interno delle singole amministrazioni. Inoltre, la competenza della Corte dei Conti in materia di controlli sui risultati dell'attività delle amministrazioni è stata estesa dai ministeri e dagli enti pubblici nazionali all'attività dell'intero settore pubblico, autonomie territoriali incluse.

L'esercizio, da parte del vertice politico, dei poteri di controllo sull'attività gestionale riservata al vertice amministrativo rappresenta un momento di collegamento e coordinamento fra attività di indirizzo e attività di gestione. Si fa riferimento all'attività di valutazione e controllo strategico (ossia a due dei quattro tipi di controllo istituiti dal D. Lgs. n. 286/99), che mira a verificare "l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico", ai sensi dell'art. 6 del D. Lgs. n. 286/99 (essi si distinguono dal controllo di gestione che è diretto, invece, a supportare la funzione dirigenziale, ed è pertanto svolto da strutture che rispondono ai dirigenti); tale attività è realizzata da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico cui riferiscono fornendo altresì supporto anche nell'attività di valutazione dei dirigenti<sup>57</sup>. Il D. Lgs. n. 286 del 1999 è rimasto pressoché inattuato, dal momento che nessuna amministrazione dello Stato ha realizzato un sistema effettivamente funzionante di valutazione delle prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati conseguiti dai dirigenti; anche il potere del ministro di controllo dei risultati dell'attività amministrativa risulta ancora quasi completamente inattuato, in uno stato di relativa inconoscibilità dell'attività e dei risultati della gestione amministrativa<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> D'Orta C., *Politica e amministrazione...*, op. cit., p. 996-997. La legge n. 20/94 ha soppresso il controllo preventivo di legittimità e contabile della Corte su tutti gli atti minori delle amministrazioni statali, potenziando i controlli preventivi di legittimità sugli atti di maggior rilievo del Governo; ha integrato il sistema organizzativo dei controlli di gestione avviato dal D.Lgs. n. 29/93, dando vita ad uno stretto collegamento tra Corte dei Conti e servizi di controllo interno delle singole amministrazioni. Inoltre, la competenza della Corte dei Conti in materia di controlli sui risultati dell'attività delle amministrazioni è stata estesa dai ministeri e dagli enti pubblici nazionali all'attività dell'intero settore pubblico, autonomie territoriali incluse.

<sup>58</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 92-93. La transizione da una concezione statica e formale dell'amministrazione, attenta soprattutto alla legalità e agli aspetti giuridici dell'attività amministrativa, ad una concezione dinamica ed economica, nella quale l'amministrazione è considerata soprattutto come soggetto erogatore di beni e servizi, in cui si richiede efficienza, efficacia, economicità, qualità e soddisfazione degli utenti, può dirsi ancora non riuscita.

## 1.5. La gestione dei dirigenti tra potere di amministrazione concreta e responsabilità dirigenziale

Il D. Lgs. n. 29 del 1993, nella sua formulazione originaria, si mostrava assolutamente sommario in ordine al potere residuale del ministro sugli atti dei dirigenti. Era previsto il solo potere di avocazione, per particolari motivi di necessità ed urgenza specificamente indicati nel provvedimento di avocazione<sup>59</sup>. Nulla, invece, si diceva in merito al permanere del potere ministeriale di annullamento, revoca o riforma, così come in ordine al potere di decisione dei ricorsi gerarchici sugli atti dirigenziali, poteri che erano espressamente previsti dal D.P.R. n. 748 del 1972. Il colpevole silenzio del legislatore del '93 esponeva, dunque, la riforma al rischio grave di una compressione del ruolo dei dirigenti<sup>60</sup>. A tale situazione di incertezza ha posto rimedio la nuova disciplina dettata dagli artt. 9 e 11 del D. Lgs. n. 80 del 1998, modificativi degli artt. 14 comma 3 e 16 comma 4 del D. Lgs. n. 29 del 1993. Il D. Lgs. n. 80 del 1998 prevede una clausola “di chiusura” per raccordare i due poli, quello politico e quello amministrativo, attraverso la previsione, in situazioni particolari, di poteri speciali del ministro di intervento nell'area riservata alla dirigenza. Tali poteri possono esplicitarsi in tre ipotesi: in primo luogo, in caso di inerzia o ritardo da parte del dirigente nell'adottare atti o provvedimenti, protrattosi oltre il termine perentorio fissato dal ministro; in secondo luogo, in caso di “*grave inosservanza di direttive generali da parte del dirigente competente, che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico*”; infine, nel caso di adozione di provvedimenti o atti illegittimi. Nelle prime due ipotesi, il ministro può nominare un commissario *ad acta*, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri<sup>61</sup>;

---

<sup>59</sup>D'Orta C., *La riforma della dirigenza...*, op. cit., p. 176. Il potere di avocazione del ministro si prestava ad un'interpretazione alquanto estensiva, che finiva con lo smentire l'estraneità dei ministri alle concrete scelte di gestione dei dirigenti.

<sup>60</sup>Merloni F., *Amministrazione “neutrale”...*, op. cit., pp. 338-339.

<sup>61</sup>Battini S., *Il personale*, op. cit., p. 533.

nel terzo caso, invece, può essere esercitato il “*potere di annullamento ministeriale per motivi di legittimità*”<sup>62</sup>.

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

Analizzando le modifiche apportate dal D. Lgs. n. 80 del 1998, appare preoccupante la previsione del potere ministeriale di annullamento degli atti dirigenziali per motivi di legittimità, in quanto, attraverso quel particolare vizio di legittimità che è l'eccesso di potere, il ministro potrà verificare il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa negli atti adottati dai dirigenti; ciò comporta, nel caso di alcune figure sintomatiche di eccesso di potere (ad esempio disparità di trattamento, motivazione insufficiente, illogicità, ecc.), il rischio di un ritorno ad un giudizio di merito da parte del ministro nelle scelte del dirigente in ordine all'amministrazione concreta<sup>63</sup>.

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

---

<sup>62</sup> L'Adunanza Generale del Consiglio di Stato del 10 giugno 1999 ha rilevato che il potere ministeriale di annullamento degli atti dirigenziali si presenta alla stregua di un rimedio eccezionale di carattere meramente demolitorio senza limiti di tempo, condizionato, oltre che alla verifica del vizio, alla ricorrenza ed alla motivazione circa l'interesse pubblico che richiede l'eliminazione dell'atto.

<sup>63</sup> C. D'Orta, *Politica e amministrazione*, op. cit., pp. 991-992. La soluzione prevista per le prime due ipotesi costituisce un rimedio tecnico, e ciò è dimostrato dal fatto che il ministro non subentra personalmente, con propri atti, al dirigente, ma si limita a nominare un commissario *ad acta*: l'intervento del ministro sull'amministrazione concreta non è, quindi, diretto, ma mediato da un funzionario. La soluzione prevista per il terzo caso, dà adito, invece, ad una valutazione fortemente negativa in merito alla scelta del legislatore, in quanto appare poco coerente con la distinzione fra politica e amministrazione, nonché con il principio della piena responsabilità dirigenziale per i risultati dell'attività amministrativo-gestionale.

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

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

L'art. 17 afferma la imprescindibilità della gerarchia fra dirigenti generali e dirigenti ordinari<sup>64</sup>.

Il potere di amministrazione concreta dei dirigenti ricomprende tutti i poteri di gestione, preclusi invece agli organi politici. L'ingerenza della classe politica nella sfera gestionale nonché ogni residuo potere riconducibile ad un rapporto di tipo gerarchico fra politici e dirigenti, risultano fortemente ridimensionati<sup>65</sup>.

Nella pratica, tuttavia, si è delineato un assetto dei rapporti ben diverso da quello teorico: i ministri non adempiono all'obbligo di fissare, attraverso direttive chiare, gli obiettivi dell'azione amministrativa, e i dirigenti, in mancanza di direttive, richiedono al ministro il preventivo, naturalmente informale, assenso all'adozione di atti o allo svolgimento di attività che la legge riserva alla loro competenza

---

<sup>64</sup> D'Orta C., *Politica e amministrazione*, op. cit., p. 988-990. Infatti, i compiti del dirigente ordinario sono i medesimi definiti per il dirigente generale, ma l'attività verrà svolta sotto la direzione, il coordinamento ed il controllo del dirigente generale, che fra l'altro ha il potere di conferire incarichi agli altri dirigenti (art. 19 comma 5).

<sup>65</sup> Battini S., *Il personale*, op. cit., p.530 In proposito, v'è da menzionare la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. II, n. 1661 del 2003, la quale ha stabilito che alla dirigenza spetta tutta l'attività di amministrazione concreta, "compresa quella che si manifesta con atti di imperio, anche di rilevante incidenza su interessi privati singolari e collettivi", mentre rimangono nell'ambito della sfera dell'organo di governo politico, "le attività che involgono l'esercizio della c.d. *puissance publique*, per tale intendendosi non tutte le attività di imperio, ma solo quelle inerenti ai fondamentali interessi dello Stato- apparato e dello Stato-ordinamento, nonché quelle di discrezionalità politica, per tale intendendosi quelle libere nella valutazione degli interessi da soddisfare e tutelare e nelle relative determinazioni finalistiche o strumentali".

esclusiva<sup>66</sup>. La giurisprudenza ha comunque ammesso, in determinati casi, esistenza di una competenza dei ministri anche per atti di amministrazione concreta<sup>67</sup>. In origine il D. Lgs. n. 165 del 2001 ha previsto quattro fattispecie di responsabilità dirigenziale, cui si ricollegavano conseguenze diverse: una responsabilità generica per i risultati negativi dell'attività amministrativa o della gestione, nonché per il mancato raggiungimento degli obiettivi<sup>68</sup>; una responsabilità per grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente ed una responsabilità specifica per i risultati negativi dell'attività e della gestione<sup>69</sup>.

L'art. 3 comma 2 della legge n. 145 del 2002, sostituendo il comma 1 e abrogando il comma 2 dell'art. 21 del D. Lgs. n. 165 del 2001, ha introdotto una nuova disciplina sulla responsabilità dirigenziale, nella quale, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare nei casi e con le modalità previste dalla contrattazione collettiva, ha ridotto il quadro delle fattispecie di responsabilità dirigenziale, riducendole a due: mancato raggiungimento degli obiettivi e inosservanza delle direttive imputabili al dirigente (in quest'ultimo caso la revoca dell'incarico dirigenziale è condizionata dalla violazione non qualificata delle direttive ministeriali, mentre nella formulazione originaria conseguiva alla grave inosservanza

---

<sup>66</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., p. 94. Al riguardo, "l'ormai costante giurisprudenza amministrativa sull'ambito dei poteri gestionali dei dirigenti in caso di omesso esercizio dell'attività di indirizzo da parte del ministro, è concorde nel ritenere che i dirigenti possono soltanto svolgere attività vincolata o, comunque, con limitata discrezionalità, mentre ad essi è preclusa l'attività con ampia valenza discrezionale".

Una recente sentenza del Consiglio di Stato, n. 5866/2018 che richiama la sent. Cons. Stato, V, 27 marzo 2013, n. 1775 sottolinea come "gli atti di gestione, in particolare, includono funzioni dirette a dare adempimento ai fini istituzionali posti da un atto di indirizzo o direttamente dal legislatore, oppure includono determinazioni destinate ad applicare, pure con qualche margine di discrezionalità, criteri predeterminati per legge, mentre attengono alla funzione di indirizzo gli atti più squisitamente discrezionali, implicanti scelte di ampio livello, come la fissazione di linee generali e scopi da perseguire".

Il principio di distinzione tra indirizzo e gestione viene in questo modo sottolineato specificando che "il criterio discrezionale tra attività di indirizzo e di gestione degli organi della pubblica amministrazione è rinvenibile nell'estraneità della prima al piano della concreta realizzazione degli interessi pubblici che vengono in rilievo, esaurendosi al più nell'indicazione degli obiettivi da perseguire e delle modalità di azione ritenute congrue a tal fine".

<sup>67</sup> In particolare, quando risulti dalla "specificità della normativa di settore" o quando il provvedimento amministrativo abbia "un'amplissima latitudine discrezionale, tale da elevarlo al rango di scelta discrezionale di fondo e sostanzialmente di discrezionalità politica, assimilabile a quella di un atto di indirizzo politico-amministrativo" (rispettivamente, Corte dei Conti, sez. controllo Stato, III collegio, deliberazione n. 104 del 1995, e Consiglio di Stato, Adunanza generale, parere n. 7 del 1999).

<sup>68</sup> Colapietro C., *Governo e Amministrazione...*, op. cit., pp. 95-97. Tali due fattispecie potevano dar luogo alla revoca dell'incarico dirigenziale ed all'assegnazione ad altro incarico, anche tra quelli di consulenza e di ricerca.

<sup>69</sup> D'Auria G., *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, op. cit. p. 1169. Tali ipotesi potevano comportare, previa contestazione degli addebiti al dirigente interessato e relativo contraddittorio, l'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi di pari livello dirigenziale per un periodo di almeno due anni, ovvero, nei casi di maggiore gravità, il recesso dal rapporto di lavoro. Tutti i provvedimenti adottati in relazione a questa seconda forma di responsabilità (grave o comunque specifica), dovevano essere emanati previo conforme parere del Comitato dei garanti di cui all'art. 22 del D.Lgs. n. 165/01.

delle direttive). Per quanto concerne le sanzioni, esse dipendono dalla gravità del comportamento tenuto: divieto di rinnovo dello stesso incarico; revoca dell'incarico, con collocazione del dirigente a disposizione; recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo, con soppressione, quindi, del previgente riferimento alle norme del codice civile. Il risultato finale del legislatore del 2002 non è stato, però, quello di favorire l'effettiva costruzione di un circuito virtuoso tra autonomia e responsabilità dirigenziale, bensì quello di spostare l'asse dell'imputazione della responsabilità dirigenziale più sul profilo dell'inosservanza delle direttive che su quello del mancato raggiungimento degli obiettivi.

## **Capitolo II**

### **La dirigenza e lo spoils system all'italiana**

#### **2.1 La nuova disciplina degli incarichi dirigenziali introdotta con la legge 145 del 2002.**

Da quanto in precedenza esposto con riguardo alle modifiche legislative apportate alla disciplina degli incarichi di funzioni dirigenziali e delle modalità per il loro conferimento dalla L. n. 145 del 2002, sembrano non esserci dubbi nel sostenere gli argomenti di coloro che attribuiscono alla riforma del 2002 un intento controriformatore voluto a ricondurre le vicende del rapporto di lavoro dei dirigenti sotto il controllo degli organi politici. Per spiegare le principali modifiche che hanno avvalorato tale tesi si può iniziare da quanto disposto all'articolo tre con riferimento all'ampliamento della possibilità di affidamento degli incarichi dirigenziali e l'aumento della possibilità di attribuzione degli incarichi a favore di estranei alla p.a.. Il regime di conferimento dell'incarico si differenzia in modo significativo da quello precedente, dove un terzo dei posti di dirigente di prima fascia poteva essere attribuito a dirigenti di seconda fascia e non più del 5% ad esperti esterni. Con la nuova legge, oltre la metà di quelli di prima fascia e il 13% di quelli di seconda fascia potranno essere attribuiti a personale di altre amministrazioni o ad esperti esterni o a personale interno all'amministrazione riconosciuto "esperto", anche a prescindere dal possesso della qualifica dirigenziale<sup>70</sup>. Ciò che rileva è che "questo personale sarà esposto, in cambio della conservazione del posto (essendo esclusa la sua iscrizione nei ruoli dirigenziali), al massimo dei condizionamenti da parte del potere politico"<sup>71</sup>. Tale norma va letta e messa a sistema con i nuovi criteri fissati per l'attribuzione degli incarichi dalla legge in commento. L'art. 19, comma 1 del d.lgs. 165/2001

---

<sup>70</sup> G., D'AURIA, Ancora una riforma sulla dirigenza pubblica, op. cit., p. 8.

<sup>71</sup> G., D'AURIA, Ancora una riforma sulla dirigenza pubblica, op. cit., p. 8.

prima della novella prevedeva che “per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale e per il passaggio ad incarichi di funzioni dirigenziali diverse, si dovesse tener conto della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza, applicando di norma il criterio della rotazione degli incarichi”. A seguito della riscrittura della norma <sup>72</sup>, scompare il criterio della rotazione e si stabilisce una nuova formulazione che privilegia gli elementi di ordine soggettivo, i quali, ovviamente, sono più difficilmente riscontrabili e verificabili, ciò comportando ancora una volta maggiori possibilità di manovra da parte del soggetto politico<sup>73</sup>. A tal proposito tuttavia si soggiunge che lo strumento dell’investitura fiduciaria dell’incarico dirigenziale, da parte del mondo politico, deve essere letto anche in connessione alle indicazioni riferite ai criteri di valutazione dell’operato dirigenziale. Infatti, l’indicazione, ai fini del conferimento dell’incarico, anche del criterio relativo ai “risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministero”, denuncia il richiamo all’esperimento di procedure di valutazione e anche la necessità conseguente di comparare i risultati raggiunti pertanto quale che sia il valore assegnato al criterio della valutazione dei risultati, certo è che esso ridimensiona il profilo soggettivo “delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente”.

Altro aspetto fondamentale della novella legislativa riguarda la ripubblicizzazione dell’atto di conferimento dell’incarico. La nuova normativa (art. 3 comma 1 lett. b) sancisce la formale distinzione di contenuti tra il provvedimento

---

<sup>72</sup> Secondo l’art. 3 della legge 45/2002, all’articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 1 è sostituito dal seguente: "1. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro".

<sup>73</sup> R., D’ALESSIO, La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie e amnesie..., in LPA, 2002, p. 218. In senso contrario, MENGHINI afferma che “bisogna considerare le attitudini e le capacità soggettive, emergenti anche dai risultati ottenuti negli incarichi precedenti e poi rapportarle alla natura ed alle caratteristiche del nuovo incarico”. Così, secondo questo autore, “la novella sembra semmai voler oggettivare meglio la valutazione delle capacità soggettive, laddove precisa che queste vanno esaminate non più con riguardo a generici risultati conseguiti in precedenza, ma rispetto a più specifici risultati conseguiti in attuazioni degli obiettivi e degli indirizzi ministeriali”. Vid., L., MENGHINI, La disciplina degli incarichi dirigenziali, in LPA, 2002, p. 1020.

amministrativo di conferimento dell'incarico<sup>74</sup> ed il successivo contratto individuale tra dirigente ed amministrazione: il contratto accede al provvedimento di conferimento e definisce esclusivamente il trattamento economico, mentre il provvedimento di conferimento dell'incarico (atto di natura pubblicistica) prevede il contenuto dei compiti affidati al dirigente, in relazione agli scopi fissati negli atti di indirizzo politico-amministrativo (più precisamente, oggetto dell'incarico, durata dello stesso, obiettivi da raggiungere e durata dell'incarico). Da qui ne consegue che il margine di contrattazione sulla durata dell'incarico (oltre che sull'oggetto e sugli obiettivi) risulta sostanzialmente azzerato. Al momento di ricevere un incarico, pertanto, il dirigente è assoggettato agli effetti di una decisione unilaterale dell'organo politico (o del dirigente generale, nel caso di incarico di seconda fascia), che investe una serie di profili in precedenza negoziabili.

Insieme alle modifiche in tema di incarichi dirigenziali, un'altra novità di rilievo è stata la soppressione del "ruolo unico" della dirigenza statale (istituito nel 1993 e regolato dal D.P.R. n. 150/1999) e il ripristino in ogni amministrazione dei singoli ruoli dirigenziali<sup>75</sup> ciò per porre fine alle criticità generate da predetto sistema. L'istituzione del ruolo unico, secondo molti commentatori, avrebbe dovuto consentire il recupero di margini di flessibilità nel conferimento degli incarichi dirigenziali<sup>76</sup>, tuttavia tale istituto insieme alla funzione principale di favorire la circolazione dei dirigenti fra le amministrazioni statali, ha permesso a queste ultime "di liberarsi di propri dirigenti, non attribuendo loro incarichi di alcun genere (nella fase di prima applicazione della nuova disciplina o alla

---

<sup>74</sup> D'Auria G., La "privatizzazione" della dirigenza pubblica, fra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore, in FI, 2002, p. 2970. L'atto di conferimento dell'incarico si configura quale provvedimento conclusivo di un apposito procedimento amministrativo.

<sup>75</sup> L'art. 23 d.lgs. n. 165 del 2001 (come sostituito dal comma 4 dell'art. 3 della legge n. 145 del 2002) prescrive che "in ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è istituito il ruolo dei dirigenti, che si articola nella prima e nella seconda fascia, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire la eventuale specificità tecnica (comma 1)". Su questo punto, vid., il d.P.R. n. 108, 23 aprile 2004 ("Regolamento recante disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo")

<sup>76</sup> C. D'ORTA, La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli, in Il lav. nelle p.a., 1998, p. 4

scadenza naturale degli incarichi) collocandoli presso il r.u.d. senza attivare il procedimento di valutazione delle loro prestazioni (ex art. 5 d.lgs. n. 286/1999) o avviare procedimenti sanzionatori nei loro confronti”<sup>77</sup>. In dottrina è stato evidenziato che tra le diverse soluzioni possibili, per risolvere il problema segnalato, l’abolizione del ruolo unico in realtà non sarebbe stata la migliore ma “avrebbe moltiplicato il problema per il numero dei ministeri, poiché ciascun ministro resta libero di non motivare, alla scadenza di ciascun incarico, la mancata assegnazione del dirigente allo stesso o ad altro incarico; con l’unica differenza che il dirigente sarà messo a disposizione, non più del r.u.d., ma del ruolo esistente presso il proprio ministero (salva la «mobilità» verso altre amministrazioni, in base a «provvedimento» discrezionale del ministro della funzione pubblica, su domanda dell’interessato, sentite l’amministrazione di provenienza e quella di destinazione)”<sup>78</sup>, Quindi anche questa norma ha finito con l’essere indirizzata alla precarizzazione della figura del dirigente così come le altre fin qui trattate. A quanto sinora detto, si aggiunga l’importante ridefinizione della dimensione temporale degli incarichi, con riferimento alla quale si era sviluppato all’epoca dell’elaborazione del d.lgs. 80/1998 un forte dibattito che aveva portato a concludere che due anni erano il minimo per consentire al dirigente di svolgere i suoi compiti con serenità, dar prova delle sue attitudini ed essere valutato sui risultati conseguiti; e che il limite massimo di sette anni era opportuno per differenziarlo dalla cadenza fisiologica (quinquennale) del mutamento degli organi politici. Tali considerazioni sono state ignorate unitamente alle voci che avevano invitato a riflettere criticamente sul carattere di temporaneità degli incarichi<sup>79</sup>, così la legge Frattini dispone che la durata non può eccedere il termine di tre anni per i dirigenti generali o di 5 anni per gli altri dirigenti, ma soprattutto

---

<sup>77</sup> G., D’AURIA, Ancora una riforma sulla dirigenza pubblica, op. cit., p. 5

<sup>78</sup> G., D’AURIA, Ancora una riforma sulla dirigenza pubblica, op. cit., p. 5

<sup>79</sup> R., D’ALESSIO, La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie e amnesie..., op. cit., pp. 219-220

non fa alcun riferimento alla durata minima<sup>80</sup>. L'incidenza delle disposizioni citate (come l'abolizione del criterio di rotazione, il più ampio ricorso al personale interno, la modifica della durata degli incarichi, le innovazioni nel regime della responsabilità dirigenziale) induce a stigmatizzare il D.Lgs. n. 145 del 2001 come "ripubblicizzazione" della disciplina del rapporto dirigenziale voluto a ricondurre le vicende del rapporto di lavoro dei dirigenti sotto il controllo degli organi politici. L'intento politico trova poi ulteriore conferma nella disposizione che ha reso le norme in tema di conferimento degli incarichi (art. 3, comma 1, lett. n, L. n. 145 del 2002, che ha aggiunto il comma 12-bis all'art. 19, del D. Lgs. n. 165 del 2001) "non derogabili dai contratti collettivi".

L'aver sottratto la materia del conferimento dell'incarico alla sede contrattuale vale come riconferma di quel giudizio, che si sia voluto cambiare completamente l'assetto delineatosi dopo le innovazioni introdotte dal legislatore del '93. Trattasi di un'operazione molto delicata, in quanto la disciplina della dirigenza e la relativa responsabilità erano stati i punti cardine della riforma, nel solco della fondamentale distinzione tra responsabilità di indirizzo politico e responsabilità di direzione amministrativa, espressamente finalizzata al recupero dell'efficienza della pubblica amministrazione. Una dirigenza ripubblicizzata che debba gestire dipendenti "privatizzati" può creare seri problemi alla macchina amministrativa. È sufficiente ricordare che l'equivalenza delle mansioni, ai sensi dell'art. 2103 c.c., è materia affidata alla contrattazione collettiva<sup>81</sup>.

Infine, non meno importante, la legge di riforma del 2002 ha accentuato il sistema dello *spoils system*, in particolare prevedendo la revocabilità degli incarichi

---

<sup>80</sup>Il successivo D.L. 30 giugno 2005, n. 115 (Disposizioni urgenti per la funzionalità di settori della pubblica amministrazione) ha poi ulteriormente modificato tale previsione per prevedere, per tutti gli incarichi di funzione dirigenziale, gli stessi limiti di durata minimi (tre anni) e massimi (cinque anni).

<sup>81</sup> Il comma 4 dell'art. 13 del Contratto collettivo dell'Area dei Ministeri 1998 – 2001 prevede, in caso di mancata conferma, l'attribuzione per il dirigente, che non sia incorso nella valutazione negativa dell'attività svolta, di un incarico almeno equivalente a quello non confermato. Tale disposizione sembra ormai decisamente cancellata dalla L. n. 145/2002. Per gli altri dipendenti pubblici l'art. 2103 c.c. trova parziale attuazione, anche se in misura diversa rispetto alla disciplina vigente per il lavoro privato. La legittimità dell'esercizio da parte del datore di lavoro dello *ius variandi* deve rispettare i criteri di equivalenza tra le mansioni fissati "nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi, ovvero a quelli corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive" (art. 52. D. Lgs. n. 165/2001).

dirigenziali di vertice da parte di ogni nuovo governo: più precisamente, gli incarichi dirigenziali apicali cessano decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al governo (art. 3, comma 1, lett. i). Si è introdotta, peraltro, una disciplina transitoria per cui gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale decadono automaticamente a decorrere dal sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa, mentre quelli di funzione dirigenziale di livello non generale possono essere soggetti ad una nuova attribuzione entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, decorso il quale gli incarichi si intendono confermati ove nessun provvedimento sia stato adottato<sup>82</sup>. I numeri indicati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, dopo l'introduzione dei citati meccanismi e della nuova disciplina della dirigenza, dicono che è stato operato un imponente ricambio dei dirigenti, anche se di entità differente tra i diversi ministeri. Gli effetti non sono stati indolori visto che molti dirigenti non hanno potuto portare a termine l'incarico che prevedeva il raggiungimento degli obiettivi entro un certo numero di anni e la gran parte ha dovuto accettare contratti per un periodo assai breve come un anno o sei mesi. I giovani dirigenti si sono visti chiudere la possibilità di passare alla fascia superiore perché il mutamento di incarico ha fatto sfumare l'acquisizione della permanenza dell'incarico, altri ancora si sono visti attribuire fittizi incarichi di studio, altri, infine, sono rimasti senza incarico.

In conclusione, emerge una dirigenza pubblica fortemente condizionata dal potere politico nei contenuti della propria prestazione, costantemente oppressa dal timore di perdere l'ufficio dirigenziale. Pertanto, in un sistema così delineato, la valutazione dei risultati (per cui la contrattazione collettiva ha una sua autonoma indipendenza di cruciale importanza perché può contribuire alla individuazione di criteri e delle procedure per la selezione ai fini del conferimento dell'incarico e può determinare la retribuzione accessoria connessa ai risultati) potrebbe

---

<sup>82</sup> Per i dirigenti generali, il trattamento di risultato trova la base nelle determinazioni accettate in sede di contratto individuale di incarico in relazione alle responsabilità e ai compiti ivi individuati; per la dirigenza di seconda fascia occorre anche fare riferimento alle specifiche clausole sulla retribuzione contenute nei contratti collettivi di categoria.

assurgere a limite alla discrezionalità degli organi politici in quanto criterio incidente non solo sulla tematica della responsabilità dirigenziale e delle relative sanzioni, ma anche su quella della selezione per l'accesso agli uffici dirigenziali. E, tuttavia, il sistema di valutazione dei risultati è stato riconfermato dall'art. 3, comma 2, della L. n. 145 del 2002, che ha parzialmente modificato in comma 1 dell'art. 21, D. Lgs. n. 165 del 2001, disponendo, in caso di "mancato raggiungimento degli obiettivi", l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico e, nei casi più gravi, la revoca dell'incarico o il recesso dal rapporto di lavoro.

La valutazione del mancato raggiungimento degli obiettivi o dell'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente resta affidata ai sistemi e alle garanzie di cui all'art 5 del D. Lgs. n. 286 del 1999 che dispone: "per i dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni [...] la valutazione è effettuata dal Ministro, sulla base degli elementi forniti dall'organo di valutazione e controllo strategico" e, le misure sanzionatorie si applicano allorché i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi "emergano dalle ordinarie e annuali procedure di valutazione". Tuttavia, le lentezze, in gran parte giustificate, hanno comportato inoltre la mancata definizione e applicazione da parte dei ministeri del sistema di controllo (criteri, procedure, garanzie, ecc.) per la verifica e valutazione dei risultati dei dirigenti e quand'anche il sistema di valutazione dei risultati dovesse funzionare perfettamente, il suo collegamento "agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro", che sono per volontà politica o per la loro natura generici e mutevoli, difficilmente potrà produrre esiti selettivi ed oggettivi del merito, ai fini dell'accertamento della responsabilità o conferimento dell'incarico.

In definitiva, si può affermare che il quadro normativo sulla dirigenza che si è andato delineando ha condotto ad una condizione istituzionale di debolezza per l'alta funzione pubblica non garantendo né la stabilità né l'autonomia dei dirigenti. Il risultato cui si perviene, a seguito dei diversi aspetti fin qui analizzati, è che la

legge 145/2002 di riordino della dirigenza costituisce un'autentica controriforma della dirigenza pubblica, fatta in chiave di ritorno alla vecchia realtà del pubblico impiego<sup>83</sup>, e che si contraddistingue, a carattere generale, per il rafforzamento della posizione degli organi politici a scapito dell'autonomia dirigenziale, dando luogo ad una dirigenza più precarizzata, debole e dipendente dal potere politico. Tanto è vero che la stessa Corte costituzionale è intervenuta in maniera critica su alcuni aspetti della legge Frattini, in particolare sulla durata degli incarichi nella sentenza 23 marzo 2007, n. 103, che dichiarerà costituzionalmente illegittima tale norma e di cui si dirà in seguito.

La Legge 145/02 è stata l'ultima riforma corposa della dirigenza. Nonostante ciò, vi sono state alcune ulteriori modifiche che meritano di essere citate. Per quanto qui ci interessa, basti segnalare l'approvazione della legge 17 agosto 2005, n. 168, con la quale è stato convertito il decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115 (Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione). Al riguardo, va detto che tale norma modifica la legge Frattini, prevedendo per tutti gli incarichi di funzione dirigenziale gli stessi limiti di durata minimi (tre anni) e massimi (cinque anni). Con questo intervento, viene ripristinata almeno una garanzia di stabilità minima dell'incarico, "ritenuta idonea ad assicurare al dirigente una maggiore forza di resistenza rispetto all'organo politico"<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup>C., COLAPIETRO, Governo e Amministrazione. I La dirigenza pubblica tra imparzialità ed indirizzo politico, op. cit., p. 82.

<sup>84</sup> U. Carabelli, M.T. Carinci (a cura di), Il lavoro pubblico in Italia, Cacucci, 2010., p. 48.

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

Legato alla disciplina della dirigenza è il tema dell'automatica cessazione di alcuni incarichi al cambio del vertice politico attuato con il meccanismo noto come *spoils system*. Più in particolare, lo *spoils system*, nella sua forma pura, introduce una deroga al generale principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione ed attuazione amministrativa, che rafforza i legami tra livello politico e livello burocratico.

L'espressione *spoils system* (termine che venne introdotto dal Presidente Jefferson dopo il 1801) indica una prassi politica statunitense originatasi tra il 1820 e il 1865 e poi ampiamente diffusa in altri paesi, in virtù della quale gli alti dirigenti della pubblica amministrazione si alternano con il cambiare del Governo. Il sistema così strutturato era volto alla realizzazione di una forma di "*patronage*" degli incarichi dirigenziali che affidava l'assunzione o il licenziamento del personale burocratico alla valutazione discrezionale dei detentori pro-tempore del potere politico. Mediante la nomina di personale burocratico di stretta estrazione fiduciaria si delineava un meccanismo di adeguamento della macchina amministrativa all'indirizzo politico legittimato dall'investitura popolare nelle elezioni. Così come descritto, il meccanismo delle spoglie era uno dei principi fondamentali del repubblicanesimo e, in particolare, del *party government* (i.e. governo di partito), prevedeva una periodica sostituzione ed alternanza dei funzionari, da un lato per impedire la corruzione dell'amministrazione e dall'altro per evitare la formazione di una burocrazia inamovibile consentendo al maggior numero possibile di cittadini di prendere parte alla vita pubblica. Successivamente, a causa di una profonda debolezza del sistema politico accadde che la Pubblica amministrazione federale fosse progressivamente invasa da un sistema corruttivo che riguardava in generale l'approccio stesso alla nomina e all'esercizio dei poteri pubblici: tale approccio si dimostrava nei fatti completamente condizionato dagli interessi di parte e lontano dalla capacità di rendere un servizio equo ed efficiente alla collettività nazionale. Da qui il c.d.

spoils system puro entrò in crisi, rendendosi necessario apportare precisi contrappesi e limitazioni alla sua applicazione. Il 16 gennaio 1883 fu approvato il *Civil Service Reform Act*, conosciuto anche come “*Pendleton act*”, dal nome del Senatore dell’Ohio che lo presentò, che introdusse i principi del “*merit system*”. La legge Pendelton segnò una svolta fondamentale perché si preoccupò, non solo di enunciare dei principi (concorso pubblico, garanzia del posto di lavoro pubblico, apoliticità del lavoro pubblico, merito elemento alla base del funzionamento della P.A.) ma anche e soprattutto di istituire un soggetto pubblico neutrale chiamato a presidiare la reale attuazione del *Merit system*: fu istituita la “*United States Civil Service Commission*” (oggi “*Office of Personnel Management – OPM*”), con il compito di gestire il personale pubblico (al posto dei politici), con particolare riferimento all’accesso e alla progressione di carriera. Le vicende successive riguardanti il *merit system* non seguirono un percorso lineare, perché più volte i suoi principi cardine furono sottoposti agli “attacchi” di Presidenti che mal tolleravano le influenze all’azione dei vertici politico-amministrativi poste da un’Amministrazione neutrale. Ad ogni modo, erano state poste le basi di un sistema giuridico dominato dal merito che fu progressivamente esteso fino a divenire praticamente generalizzato dagli anni ’30 e anche se la legge Pendleton non poteva ovviamente abrogare l’articolo della Costituzione che dà titolo al Presidente di nominare i titolari di cariche pubbliche negli Stati Uniti, lo spoils system andò man mano configurandosi come regime derogatorio ed eccezionale.

Oggi, coerentemente con lo spirito delle riforme che hanno interessato l’ordinamento statunitense, lo spoils system interessa una selezionata parte di incarichi conferiti discrezionalmente dal Presidente (circa un migliaio) e prevede una serie di contrappesi: ad esempio molti dei nuovi dirigenti che vengono messi al posto dei licenziati (si tratta per lo più dei dirigenti delle principali amministrazioni, agenzie federali e ambasciatori) non possono essere scelti liberamente dal Presidente ma devono avere l’approvazione del Senato, secondo

il c.d. meccanismo dell'*advice and consent*. Tutto ciò premesso, il tratto essenziale che distingue le modalità con cui tale meccanismo trova applicazione nell'ordinamento italiano rispetto all'ordinamento americano è nella circostanza per cui, in quest'ultimo, si ha la piena coincidenza tra il rapporto di lavoro dirigenziale e la durata dell'organo politico che lo nomina, da cui discende la diretta conseguenza della necessaria sostituzione dei vertici burocratici delle pubbliche amministrazioni al mutare della compagine governativa. Al contrario, nel nostro ordinamento, a partire dalla l. 59/1997 e dal suo decreto attuativo d.lgs. 80/98, è stata introdotta la scissione tra rapporto di lavoro (rapporto di servizio) e rapporto organico (rapporto d'ufficio) quindi i dirigenti, una volta vinto il concorso per l'accesso al pubblico impiego, sono inquadrati nei ruoli dello Stato e restano nei ruoli pur potendo essere revocati e sostituiti nel loro incarico. Su questo aspetto distintivo si regge la diversità della disciplina italiana rispetto alla matrice statunitense. Si parla, pertanto, di spoils system "all'italiana", nel senso che la cessazione dall'incarico dirigenziale non ha comunque effetto sulla stabilità del rapporto di lavoro, stante la predetta separazione tra il rapporto di servizio e il rapporto d'ufficio, a differenza degli Stati Uniti dove al mutamento dell'esecutivo fa seguito il licenziamento dei dirigenti.

In Italia, una prima introduzione dei meccanismi delle spoglie si ha con il citato d.lgs. 80/98 attraverso una forma di cessazione semiautomatica per gli incarichi apicali di vertice, caratterizzati da un particolare grado di fiduciarità (i.e. segretario generale, capo di dipartimento). Nei confronti dei soggetti titolari di tali incarichi era prevista la revoca, la modifica e il rinnovo a seguito di una espressa scelta in tal senso dal nuovo esecutivo, da esplicitare entro novanta giorni dal voto di fiducia al Governo; decorso tale termine, gli incarichi per i quali non si fosse espressamente provveduto si intendevano confermati fino all'originaria scadenza.

Questa nuova disciplina comportava una relevantissima innovazione, in quanto, prima del 1998 i dirigenti generali dei Ministeri erano scelti discrezionalmente

dell'autorità politica, anche tra soggetti estranei all'amministrazione e una volta scelto e nominato dirigente, risultava incaricato a vita fino all'età del pensionamento e aveva il diritto di conservare l'incarico salvo che lui stesso ne accettasse un altro. Una più decisa introduzione dello spoils system in Italia sul piano normativo avviene con la l. 15 luglio 2002, n. 145, (c.d. legge Frattini), in materia di riordino della dirigenza statale, che, a distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. 165/2001, riscrive la normativa in materia di pubblico impiego, riformulando l'art. 19, ottavo comma del d.lgs. 165/2001. La nuova norma prevede, infatti, uno spoils system decisamente più marcato per gli incarichi dirigenziali di vertice, destinati ora a cessare automaticamente dopo novanta giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo, cosa che garantisce una maggiore flessibilità del potere di scelta della politica nei confronti della dirigenza.

Accanto al regime di decadenza dagli incarichi come sopra trattato, l'esperienza italiana ha registrato due vicende definibili di "*spoils system una tantum*", che ha provocato decadenze degli incarichi dirigenziali estese ben oltre la cerchia degli incarichi apicali e in momenti temporali non coincidenti affatto con quello dell'insediamento di un nuovo esecutivo. Infatti, la legge Frattini, sopprimendo il principio in base al quale ai dirigenti pubblici dovesse essere assicurata la permanenza per un periodo minimo nell'incarico attribuito e azzerando i contratti in essere, ha consentito al nuovo Governo di sostituire *ad nutum* i dirigenti in carica. Nel breve giro di tre anni, due diverse maggioranze (prima quella di centro-sinistra, poi quella di centro-destra) si sono dotate di nuove normative per regolare la dirigenza, con particolari disposizioni "ad hoc e una tantum" che hanno inciso su tutti gli incarichi dirigenziali in corso, coinvolgendo il livello dirigenziale generale e quello di base (quindi non la stretta fascia della dirigenza apicale, snodo tra politica e amministrazione, bensì quella preposta alla generalità degli uffici dirigenziali subordinati). Viene in rilievo, per primo, l'art. 8, del D.P.R. n. 150 del 1999 (norma transitoria dettata per il primo inquadramento dei

dirigenti statali nel nuovo ruolo unico della dirigenza, prevista dal D. Lgs. n. 80 del 1998 e poi abrogato dalla L. n. 145 del 2002), che ha previsto la cessazione automatica di tutti gli incarichi dirigenziali in essere, sia di livello generale che di base, mantenendo in capo ai dirigenti una mera aspettativa di proposta di incarico. A distanza di circa tre anni dal D.P.R. n. 150 del 1999, l'art. 3, comma 7, della L. n. 145 del 2002 ha anche esso individuato una particolare normativa transitoria legata al riordino della dirigenza statale, che ha inciso sugli incarichi dirigenziali in corso alla data di entrata in vigore della legge. I dirigenti sono stati, infatti, coinvolti in un turbinoso valzer di decadenze automatiche o di rotazione di tutti gli incarichi dirigenziali concernenti le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, secondo due distinti meccanismi. Per gli incarichi di livello generale si è previsto la decadenza *ope legis* decorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge (termine legale finale di durata degli incarichi), periodo nel quale restava consentita esclusivamente l'attività di ordinaria amministrazione. L'altro meccanismo, riservato agli incarichi "semplici" (cioè di livello non generale) ha fatto leva sulla possibilità per l'amministrazione di disporre rotazioni negli incarichi entro novanta giorni, tuttavia, escludendo la cessazione automatica degli incarichi stessi. Coinvolti, inoltre, anche gli incarichi di Direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato, sancendone la decadenza *ope legis*<sup>85</sup>

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

---

<sup>85</sup> Silvestro C., *Spoil system statunitense e spoil system all'italiana a confronto*, Foro Amministrativo, 2003, 2, 966.

risolvere con atto legislativo gli incarichi dirigenziali in corso e non ancora scaduti, il Parlamento va ad utilizzare impropriamente lo strumento legislativo per produrre effetti tipici di un provvedimento di revoca, ingenerando più di un dubbio sull'eccesso di potere legislativo che verrebbe a realizzarsi: risultano, infatti, aggirate le garanzie fondamentali del giusto procedimento e del controllo giurisdizionale, con effetti poco armonizzabili con i principi stabiliti dall'art. 97 Cost. (imparzialità e buon andamento) e di ragionevolezza<sup>86</sup>.

D'altro canto, lo *spoils system una tantum* non appare neppure una garanzia idonea contro la pratica delle cosiddette “nomine della mezzanotte”. Il termine rinvia ad un famoso episodio della storia amministrativa statunitense che vide protagonista il presidente John Adams (il predecessore di Jefferson), il quale la sera precedente all'abbandono della carica indicò quale presidente della Corte Suprema l'amico e collega di partito John Marshall. Il problema riguarda, quindi, eventuali conferimenti di incarichi dirigenziali (non apicali) effettuati da parte di un esecutivo in scadenza e dotati di un termine di durata ultrattivo (destinati, perciò, ad avere effetti nei confronti del governo subentrante, magari di segno politico opposto). In tal caso appare abnorme la realizzazione di interventi di *spoils system una tantum*, con disposizioni legislative *ad hoc* adottate dalla maggioranza subentrante, che revochino in forma generalizzata gli incarichi dirigenziali in corso allo scopo di far cadere anche le “nomine della mezzanotte”. Meglio opererebbe, invece, un meccanismo centrato sulla sottoposizione a conferma (o, eventualmente, a revoca) delle sole nomine effettuate dal governo uscente negli ultimi mesi di mandato. Il riferimento è all'analogia soluzione già offerta dall'art. 6, della L. n. 145 del 2002, che consacra la facoltà per il governo neoincaricato di confermare, revocare, modificare o rinnovare, entro i sei mesi dalla fiducia, le

---

<sup>86</sup> Da segnalare che sull'ambito di applicazione e le modalità attuative dello *spoils system una tantum* previsto dalla L. n. 145/2002, il Consiglio di Stato si è espresso con il parere n. 2552/2002, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003, 6, 1266. In quella occasione, i magistrati di Palazzo Spada hanno stigmatizzato che l'estensione, alle categorie in regime di diritto pubblico, di forme di cessazione degli incarichi come quelle previste dall'art. 7 comma 3, L. n. 145/2002 risulta priva di supporti sistematici oltre che letterari.

nomine degli organi di vertice e dei consigli di amministrazione o degli organi equiparati di enti pubblici, che siano state conferite dal governo o dai ministri precedenti nei sei mesi antecedenti alla scadenza naturale della legislatura (ovvero nel mese antecedente lo scioglimento anticipato di entrambe le Camere). Tale norma ha, altresì, fatto proprio un meccanismo semi-automatico di incidenza sulle nomine, giacché decorsi i sei mesi dal voto di fiducia al nuovo governo, gli incarichi in questione, per i quali non si sia provveduto, si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza.

In dottrina si è discusso dell'ampliamento operato con la riforma del 2002 della platea dei soggetti interessati da spoils system.

In conclusione, nel rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione, l'applicabilità dell'istituto delle spoglie dovrebbe, però, contemperare due opposte esigenze: da un lato, avere la disponibilità del ceto dirigente a tradurre l'indirizzo politico in provvedimenti ed atti di gestione (ovvero l'efficacia dell'azione amministrativa); dall'altro, garantire l'imparzialità dell'attività amministrativa, preservandola dagli effetti della contaminazione politica che deriverebbero da una incontrollata fidelizzazione della dirigenza. La delicata ricerca di un punto di equilibrio tra due interessi indispensabili al corretto funzionamento dell'apparato amministrativo ha posto il problema della definizione di una serie limiti e garanzie all'applicazione di detto istituto.

La giurisprudenza ha quindi elaborato, come si vedrà, una serie di cautele affinché tali meccanismi siano coerenti e compatibili con i principi costituzionali della distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione, imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa.

### 2.3 La dirigenza non privatizzata

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

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

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

La *ratio* di tale mancata privatizzazione non è unitaria per tutte le suddette categorie: in alcuni casi va ricercata in ragione di rilevanza costituzionale e di garanzia dell'indipendenza degli appartenenti (magistrati), in altri va rinvenuto nell'ontologica valenza pubblicistica e autoritativa dell'attività espletata (militari e polizia), in altri ancora va individuata nella stretta contiguità con compiti di governo (carriera prefettizia, diplomatica ed Avvocatura dello Stato), in altri casi, infine, va reperita in mere garanzie di piena autonomia di alcune peculiari amministrazioni (le cosiddette Autorità indipendenti)<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Valensise B., *Osservatorio sull'impiego pubblico non privatizzato*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2005, 6, 1024.

La sottrazione all'applicabilità generalizzata dei principi introdotti dal D. Lgs. n. 165 del 2001 a tali categorie, stabilita dall'art. 3, viene specificatamente ribadita, con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali, dall'art. 19, comma 12 del D. Lgs. n. 165 del 2001, che fa salva la previgente disciplina dagli ordinamenti di settore, costituita dall'art. 15 del D.P.R. n. 748 del 1972, ancora vivo e vitale, quale norma generale derogabile solo da specifiche norme di settore, per le categorie non privatizzate, in virtù del chiaro disposto dell'art. 72, comma 1, lett. b), D. Lgs. n. 165 del 2001, che abroga la predetta norma per i soli dirigenti "depubblicizzati".

A tali categorie non privatizzate il regime della responsabilità dirigenziale (e del relativo procedimento accertativo) prevista dall'art. 21 del D. Lgs. n. 165 del 2001 (novellato dalla L. n. 145 del 2002) è inapplicabile: difatti il comma 3 fa salvo le specifiche norme di settore per le accennate carriere<sup>88</sup>.

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

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

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

---

<sup>88</sup> Tenore V., *Lo "spoils system" introdotto dalla L. n. 145/2002 non si applica alla dirigenza pubblica non privatizzata*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003, 6, 1274.

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

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

## 2.4 Lo *spoils system* al vaglio della giurisprudenza

Il percorso seguito dalla legislazione e dalla giurisprudenza sul tema della dirigenza pubblica rappresenta un buon campo di osservazione del rapporto tra politica e amministrazione, un rapporto che si è evoluto anche grazie alla funzione correttiva esercitata dalla giurisprudenza verso l'indirizzo politico espresso dalla legislazione.

La disciplina della dirigenza nell'ordinamento italiano è stata profondamente modificata dalle riforme che hanno interessato la pubblica amministrazione a decorrere dai primi anni Novanta del secolo scorso<sup>89</sup> ed attualmente trova la propria sede normativa nel capo II del titolo II del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165. Gli artt. 4 e 14 del citato decreto, con riferimento ai poteri dell'organo di governo, oltre a contenere una puntuale elencazione dei compiti, attribuiscono all'organo politico l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico e amministrativo, la definizione degli obiettivi e dei programmi da realizzare, nonché la verifica dei risultati raggiunti dell'attività amministrativa; con riferimento ai dirigenti invece viene riconosciuta "l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati" ( art. 4). Tuttavia, l'aver previsto e sottolineato l'esistenza del principio di distinzione delle competenze politiche, da una parte, ed amministrative, dall'altra, non è sufficiente a garantirne la reale effettività, se il rapporto di lavoro non è strutturato in modo da realizzare, concretamente, un imparziale esercizio delle funzioni dirigenziali.<sup>90</sup>

Fra le problematiche connesse a tale rapporto, c'è la difficoltà di mantenere un giusto equilibrio tra la durata dell'incarico e la sua idoneità a garantire non solo l'effettiva attuazione dei compiti, ma anche che questa avvenga senza pressioni indebite da parte dell'organo politico.

---

<sup>89</sup> In generale, sulla dirigenza pubblica, v. S. RAIMONDI, Dirigenti (voce), in Enc. giur. Treccani, 1989; M. D'ALBERTI, La dirigenza pubblica, Bologna, 1990; G. PASTORI, M. SGROI, Dirigenti pubblici (voce), in Enc. dir., agg. 2001, 356 ss.; R. ALESSE, La dirigenza dello Stato tra politica e amministrazione, Torino, 2006.

<sup>90</sup> N. DURANTE, Spoils system e dirigenza pubblica, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), 2011

La Corte costituzionale si è trovata di frequente a sindacare sulla conformità alla Costituzione di disposizioni legislative introdotte al fine di determinare, attraverso la creazione di uno stretto collegamento tra durata dell'incarico di funzioni dirigenziali e permanenza nella carica del soggetto titolare del potere di conferire l'incarico stesso, un'interruzione del rapporto di lavoro al di fuori dei casi di collocamento in disponibilità alla scadenza naturale dell'incarico ovvero di revoca dell'incarico quale misura conseguente all'accertamento di una specifica responsabilità dirigenziale<sup>91</sup>.

La possibilità di cambiare rapidamente e senza aggravamenti procedurali la dirigenza di vertice ha incontrato il consenso della classe politica perché rappresenta una garanzia di successo nell'attuazione delle linee di azione politico-amministrativa. Sullo sfondo vi è l'idea che per realizzare l'indirizzo politico-amministrativo occorra cambiare le teste senza indugio<sup>92</sup>; ma la temporaneità degli incarichi può minare la solidità del principio di distinzione tra politica e amministrazione rilevandosi potenzialmente lesiva dei principi di imparzialità e di buon andamento.

Le pronunce della Corte costituzionale in merito all'istituto dello spoils system possono distinguersi in due fasi:

- la prima comprende il decennio 1996-2006 e si connota per una forte adesione alle scelte del legislatore sia in merito alla privatizzazione sia in relazione al conferimento degli incarichi, giustificandone le scelte in quanto rimesse alla discrezionalità delle Camere<sup>93</sup>;
- la seconda fase, in controtendenza rispetto al periodo precedente, prende avvio nel 2007 e ha visto la Corte optare per una rivalutazione del principio di imparzialità contrastando e limitando la tendenza alla precarizzazione della posizione dirigenziale<sup>94</sup>.

Con riferimento alla prima fase essa è contestualizzata nel periodo di riforme che hanno introdotto la privatizzazione del pubblico impiego e gradualmente il concetto di temporaneità degli incarichi dirigenziali. In particolare, con il D.Lgs. n. 29/1993

---

<sup>91</sup> <https://www.giurcost.org> Consulta online, periodico telematico 2019- fascicolo III

<sup>92</sup> M.MIDIRI "La Corte, i politici e lo Spoils System", in Rivista di Diritto Pubblico n.3 del 2008

<sup>93</sup> In relazione all'ordinanza 11/2002 cfr. A. BOSCATI, La privatizzazione della dirigenza generale promossa a pieni voti dalla Consulta, in Lav. Pubbl. Amm., 2002, pp. 299 ss.

<sup>94</sup> Per un commento cfr. inter alia G. GARDINI, Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime ma la querelle resta aperta, in Lav. Pubbl. Amm., 3-4/2006, pp. 679 ss

prende forma la contrattualizzazione del pubblico impiego, lasciando qualche problema irrisolto in tema di dirigenza: veniva fissato un doppio regime, una dirigenza cosiddetta “generale”, più vicina ai vertici politici, sottoposta al regime pubblicistico, ed una dirigenza subordinata, “di secondo livello”, con rapporto di lavoro in regime contrattualistico (che verrà successivamente sanato con il D.Lgs. n. 80/1998). La cosiddetta “seconda privatizzazione” del pubblico impiego è stata compiuta con la legge 15 marzo 1997, n. 59, da cui sono scaturiti il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e il successivo D.Lgs. 29 ottobre 1998, n. 387.

Il regime di diritto privato è stato esteso anche ai dirigenti generali delle amministrazioni pubbliche, che erano stati esclusi dalla prima privatizzazione. La riforma è importante perché ha avviato l'introduzione dei meccanismi delle spoglie con riferimento ad una casistica molto limitata, prevedendo una forma di cessazione semiautomatica per gli incarichi apicali di vertice, caratterizzati da un particolare grado di fiduciarità del rapporto politica-burocrazia (segretario generale, capo di dipartimento). I soggetti investiti di tali incarichi potevano, infatti, essere confermati o revocati entro 90 giorni dal voto di fiducia al Governo e, ove nessun provvedimento fosse stato attuato nel periodo in questione, gli incarichi si dovevano ritenere confermati fino alla loro scadenza naturale. In sostanza, la nuova disciplina comportava una rilevante innovazione, in quanto, prima del 1998 i dirigenti generali dei Ministeri erano scelti discrezionalmente dall'autorità politica, anche tra soggetti estranei all'amministrazione e, una volta scelto e nominato, il dirigente risultava incaricato a vita fino all'età del pensionamento e aveva il diritto di conservare l'incarico salvo che lui stesso ne accettasse un altro.

L'introduzione dello spoils system in Italia sul piano normativo avviene con la l. 15 luglio 2002, n. 145, (c.d. legge Frattini), in materia di riordino della dirigenza statale, che, a distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore del d.lgs. 165/2001, realizza una vera e propria riscrittura della normativa in materia di pubblico impiego, riformulando l'art. 19, ottavo comma del d.lgs. 165/2001.

La nuova norma prevede, infatti, uno spoils system decisamente più marcato per gli incarichi dirigenziali di vertice, destinati a cessare automaticamente (senza cioè che il Governo sia chiamato a motivare le ragioni delle proprie decisioni) dopo novanta

giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo. Tale meccanismo, operante a regime, è doppiato da un dispositivo una tantum di cessazione degli incarichi di livello generale, al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge. Per gli incarichi di livello non generale, viene invece contemplata la possibilità di procedere all'attribuzione di un nuovo incarico entro novanta giorni, decorsi inutilmente i quali s'intende confermato l'incarico precedente<sup>95</sup>. Scopo della norma non sarebbe stato quello di introdurre la mera sottoposizione dell'alta dirigenza all'organo politico, quanto piuttosto quello di rendere più diretto il rapporto tra organo politico ed organo amministrativo, valorizzando il rapporto fiduciario tra vertice politico e dirigente.

Tra le sentenze di maggior rilievo ascrivibili a questa prima fase abbiamo la 313 del 96, la 275 del 2001, la 11 del 2002 la 193 del 2002 e la 233 del 2006 in merito alle quali va tenuto presente che la giurisprudenza ha sempre interpretato le norme in argomento secondo prudenza ed equilibrio, affermando comunque ripetutamente che la fiducia sottesa alla nomina non può mai intendersi come affinità di idee personali o politiche, ovvero come generica compatibilità o simpatia, ma deve consistere, per quanto è possibile, nella ricerca di dati obiettivi, con riferimento alla probabilità di svolgimento ottimale di mansioni pubbliche, per un periodo di tempo indipendente dalle vicende governative<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> N. Durante, "Spoils System e Dirigenza Pubblica" op. cit. p.7.

<sup>96</sup> Per tutte, cfr. Cons. Stato, Sezione IV, 14 luglio 1995, n. 562 e 6 aprile 1993, n. 393

### 2.4.1 Le sentenze della Corte costituzionale nel periodo 1996-2006

Con riferimento alla prima fase, la sentenza 313 del 1996 affronta la questione posta in evidenza dal T.a.r. Lazio relativa alla riforma del 1993 che ha introdotto la privatizzazione dello status per tutti i dirigenti, meno i dirigenti generali, e al conseguente venir meno della fiducia tra vertice politico e dirigenza. In particolare, secondo il T.a.r. sarebbero stati violati gli artt. 97 e 3 della Costituzione attraverso la previsione d'un "regime di recesso dal rapporto di lavoro, incentrato nell'area contrattualistica privata basato sul venir meno del rapporto di fiducia nei confronti del dirigente". Il rimettente esprime il dubbio che "il novero di attribuzioni, ampie e significative, assegnate ai dirigenti..., possa essere condizionato" da una tale scelta legislativa, "non correlata esclusivamente all'imparziale ed efficiente svolgimento delle attribuzioni stesse e non limitata da una forte stabilità del rapporto d'impiego pubblico". Per quanto concerne la lesione dell'art. 3 Cost., essa viene prospettata sotto il profilo dell'irragionevolezza della differenziazione del regime giuridico afferente al rapporto di lavoro relativo ai dirigenti e ai dirigenti generali che dovrebbero essere considerate quali articolazioni interne di una unitaria figura. La Corte prende atto della scelta del legislatore del 1993 di introdurre la contrattazione per i dirigenti (fatta eccezione per i dirigenti generali) e con sentenza 313 rigetta la questione perché la riforma del 1993 integra imparzialità ed efficienza e non incorre in profili di manifesta irrazionalità, aggiunge inoltre che l'imparzialità non è garantita necessariamente nelle forme dello statuto pubblicistico del dipendente, ben potendo trovare attuazione in un equilibrato dosaggio di fonti regolatrici. Infine, sottolinea che la contrattualizzazione non implica che l'amministrazione possa recedere liberamente dal rapporto; la valutazione dell'idoneità professionale del dirigente deve essere affidata a criteri e a procedure di carattere oggettivo assistite da un'ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio a conclusione delle quali può essere esercitato il recesso<sup>97</sup>. Anche la sentenza n. 275 del 2001, che aveva giudicato legittima la giurisdizione del giudice ordinario proprio con riferimento ai dirigenti generali sul presupposto dell'intervenuta

---

<sup>97</sup> M.MIDIRI "La Corte, i politici e lo Spoils System", op. cit. 927 ss.

privatizzazione del loro rapporto di impiego, ribadiva che tale privatizzazione non rappresentava di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico in quanto per questi (dirigente o no) non vi è la garanzia costituzionale di autonomia che è posta per i soli magistrati. Rientra nella discrezionalità del legislatore disegnare l'estensione di tale privatizzazione, con il limite del rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento e della non irragionevolezza della disciplina differenziata e l'estensione della privatizzazione anche ai dirigenti generali rientra in detta discrezionalità.

Questi concetti sono ripresi da una lapidaria pronuncia del 2002, l'ordinanza n. 11/2002, a seguito della remissione del Tar Lazio che aveva prospettato dubbi di legittimità costituzionale in riferimento alla modifica introdotta nella disciplina degli incarichi dirigenziali.

La pronuncia dichiara legittima la previsione, evidenziando che la disciplina del rapporto dirigenziale, nei suoi aspetti qualificanti, è comunque "connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti. Da tutto ciò deriva che i dirigenti generali sono posti in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione" anche in presenza di un sistema che preveda la temporaneità dell'incarico (cioè dell'esercizio effettivo della funzione), purché tale temporaneità risulti assistita da specifiche garanzie". Quindi con ordinanza di rigetto la Corte ha ritenuto perfettamente legittima la privatizzazione del regime giuridico della dirigenza, in quanto, secondo i giudici, la Costituzione non imporrebbe uno status pubblicistico dell'alta dirigenza.

In vero, la sentenza emblematica dell'orientamento assunto dalla Corte costituzionale nella prima fase è la n. 233/2006 del 16 giugno 2006 a seguito dell'impugnazione del Governo dei commi da 1 ad 8 dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), gli artt.14, comma 3, e 24, della medesima legge, nonché gli artt. 1 e 2 della legge della

Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n. 27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo).

Il dato fondamentale di questo *decisum* costituzionale, risiede nella legittimazione del meccanismo dello spoils system in ambito regionale, ritenuto necessario per assicurare la coesione fra l'autorità politica e i dirigenti di vertice, corollario al principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione.

In particolare, la sentenza n. 233/06 prende in considerazione la questione della compatibilità rispetto agli artt. 3 e 97 Cost. di un sistema di attribuzione fiduciario degli incarichi dirigenziali regionali implicante la decadenza automatica di una larga fascia di dirigenti al mutare degli organi di indirizzo politico. In questa discussa pronuncia, la Consulta esaminando le leggi delle Regioni Abruzzo e Calabria sulle nomine dei dirigenti apicali, osserva che si tratta di nomine *intuitu personae*, perché fondate su valutazioni personali coerenti con l'indirizzo politico regionale e quindi atte a preservare il rapporto diretto fra organo politico e direttore generale e quindi la «coesione tra l'organo politico regionale e gli organi di vertice dell'apparato burocratico». Ma le norme non avevano di mira solo i dirigenti generali, secondo il ricorrente la norma regionale, in violazione dei principi di ragionevolezza, di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, avrebbe esteso la decadenza anche ai dirigenti con funzioni meramente gestionali od esecutive, quindi non caratterizzati da particolare contiguità con gli organi politici, mentre la legislazione statale, art. 3, co. 7, legge n. 145 del 2002, limiterebbe lo spoils system agli incarichi apicali segretari generali e capi dipartimento. La Corte, allora, interviene in via interpretativa (dichiarazione di non fondatezza nei sensi di cui in motivazione) per introdurre un limite all'estensione della norma regionale impugnata, assicurando una più intensa tutela per gli incarichi dei dirigenti di livello non generale. Richiamato lo Statuto regionale Calabria, art. 50, co. 6 (“Tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali”), la Corte osserva che le disposizioni impugnate devono essere lette in via coordinata, e interpretate nel senso che esse si riferiscono ai soli incarichi dirigenziali di livello generale (apicali) e non anche a quelli di livello non generale (intermedi). L'interpretazione sistematica dei commi in esame porta quindi ad escludere che essi si

riferiscano anche agli incarichi dirigenziali di livello non generale e che si determini una estensione dello *spoils system* tanto rilevante da risolversi in lesione dei principi di ragionevolezza e di imparzialità e buon andamento.

Questa pronuncia era stata accolta con forti critiche e agli occhi di parte della dottrina mostrava una Corte rassegnata al dilagare dello *spoils system* con inevitabile mortificazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione.

## **2.4.2 Le sentenze della Corte nel periodo 2006-2008**

Si richiamano le pronunce degli anni 2006-2008, per dare conto di quella frattura che molti hanno intravisto tra un iniziale atteggiamento di tolleranza verso lo spoils system e l'irrigidimento del 2007-2008 (sentenze n. 103 e 104 del 2007, 161 del 2008).

Nel 2007, quando la Corte Costituzionale è stata nuovamente investita della legittimità di alcune disposizioni concernenti lo spoils system ha emesso due sentenze contrassegnate da un differente approccio culturale rispetto all'intera fase precedente, che hanno segnato il passaggio alla seconda fase, aprendo la strada a una diversa lettura delle disposizioni costituzionali coinvolte nel giudizio di legittimità della normativa configurante lo spoils system, tesa a valorizzare il principio di continuità dell'azione amministrativa.

Con la prima sentenza, la n. 103, pronunciata all'esito del giudizio di legittimità costituzionale attivato con sette ordinanze di rimessione del Tribunale di Roma nel 2006 (nn. 38, 97, 107, 157, 158, 159 e 547), la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 7, della legge del 15 luglio 2002, n. 145, che dispone la cessazione automatica degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale e di quelli di direttore generale di enti pubblici vigilati dallo stato al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge stessa.

La Corte dichiara questa norma illegittima perché si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione. Essa è lesiva della posizione dei dirigenti, cui spettano le funzioni amministrative, che devono essere sottratte ai poteri di intromissione degli organi politici. La decadenza automatica lede, poi, il principio del giusto procedimento, cioè una garanzia essenziale per il dirigente che deve poter contestare il provvedimento di revoca in sede di responsabilità dirigenziale. Deve essere garantito un momento procedimentale di confronto nell'ambito del quale l'amministrazione esterne le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa, per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista, e il dirigente possa far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati conseguiti. 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, come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale.

La novità di questa decisione sta non solo nell'esplicito collegamento tra principio di distinzione tra politica e amministrazione e necessaria garanzia della posizione di indipendenza dei dirigenti, ma anche nella estensione di tale protezione ai dirigenti generali. Non si dimentichi che la Corte nella precedente sentenza (la n.233 del 2006), con riferimento alla dirigenza generale delle regioni si era espressa in senso opposto, comprendendo i dirigenti generali tra quelli "apicali", legati agli organi politici da un rapporto di tipo fiduciario.

La seconda sentenza (n. 104) si pronuncia sulla legittimità costituzionale di alcune leggi regionali: varie leggi della Regione Lazio che prevedevano la decadenza dalla carica dei direttori generali delle ASL il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma, da formalizzare con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza operi a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto che la durata dei contratti dei direttori generali dell'ASL venga adeguata di diritto al termine di decadenza dell'incarico. Si pronuncia anche su una legge della Regione Sicilia, in cui si prevedeva che gli incarichi fiduciari non apicali, già conferiti con contratto, potevano essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale di riferimento. Pure il Consiglio di Stato censura la normativa regionale che assume a «metodo di relazioni fra politica e amministrazione» la scelta di commisurare la durata delle nomine e degli incarichi dirigenziali a quella degli organi d'indirizzo politico.

Con la sentenza 104/2007, specificamente attinente all'applicazione del sistema delle spoglie in ambito sanitario. La Consulta ha osservato che le ASL, costituendo strutture preposte ad erogare assistenza e prestazioni sanitarie nell'ambito dei servizi sanitari regionali, assolvono compiti di natura essenzialmente tecnica, che esercitano sulla base degli indirizzi generali contenuti nei piani sanitari regionali e negli indirizzi impartiti dalle Giunte regionali. Nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon

andamento della pubblica amministrazione, desumibili dagli artt. 97 e 98 Cost., la Corte ha stabilito che la dipendenza funzionale del dirigente non possa diventare dipendenza politica, escludendo che la decadenza automatica prevista dalle disposizioni censurate soddisfi l'esigenza di preservare un rapporto diretto tra organo politico e direttore generale: il dirigente è sottoposto alle direttive del vertice politico ed in seguito a questo può essere allontanato, ma non può essere messo in condizioni di precarietà tali da subire la decadenza dall'incarico senza che siano rispettate le garanzie del giusto procedimento. La Corte ha pertanto riconosciuto il potere della Giunta regionale di conferire incarichi dirigenziali apicali a soggetti individuati intuitu personae e solo con riguardo a questi specifici incarichi trova giustificazione l'ipotesi di una cessazione per effetto dell'avvicinarsi dell'organo politico; viceversa, per gli incarichi dirigenziali di livello "non generale", i quali non sono conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non presentano il medesimo grado di contiguità che connota gli incarichi apicali, non può trovare applicazione lo spoils system nei limiti sopra definiti. Con riferimento al caso di specie, la Corte rileva come il «direttore generale di ASL viene configurato dalle norme come una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire nell'adempimento di un'obbligazione di risultato gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale, dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale». In coerenza con tali caratteristiche, è stabilito che i direttori generali delle ASL siano nominati tra persone in possesso di specifici requisiti culturali e professionali e siano soggetti a periodiche verifiche degli obiettivi e dei risultati aziendali conseguiti e, pertanto, nei loro riguardi, non possa trovare giustificazione la previsione della decadenza automatica, perché non si ravvisa la necessità di soddisfare l'esigenza di preservare un rapporto diretto tra organo politico e direttore generale. Pertanto, una legge che consenta la cessazione del rapporto d'ufficio di un direttore con la Regione per causa estranea alle vicende del rapporto stesso e non sulla base di valutazioni riguardanti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, costituisce un'evidente violazione dell'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

Tematica connessa e intrecciata rispetto allo spoils system in ambito sanitario è quella del c.d. spoils system oneroso, da intendersi come la previsione di un'ipotesi di indennizzo, alternativa ed ostativa alla reintegrazione, del dirigente che risulti cessato dall'incarico per effetto di una legge.

A seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 104/2007 i legislatori delle Regioni le cui norme erano state dichiarate incostituzionali (Lazio e Sicilia) si trovavano nella difficoltà di dover disciplinare alcune situazioni giuridiche attuatesi in costanza della norma incostituzionale.

La soluzione adottata da entrambe le Regioni si sostanzia nell'autorizzare la Giunta Regionale ad intervenire sulla posizione dei componenti degli organi istituzionali decaduti dalla dichiarazione di incostituzionalità mediante sentenza 104/2007, lasciando ad essa l'alternativa tra il reintegro delle cariche e la corresponsione di un equo indennizzo, soluzione quest'ultima da adottare obbligatoriamente senza facoltà di scelta per la Giunta qualora l'interruzione della prestazione lavorativa si fosse protratta per oltre sei mesi.

Secondo entrambi i legislatori regionali coinvolti, quindi, la corrispondenza di un equo indennizzo al funzionario fatto decadere sarebbe stata la risposta legislativa ai rilievi mossi dalla Corte costituzionale sulla necessità che la posizione di direttore generale dovesse essere assistita da garanzie e tutele. In dottrina e giurisprudenza sono immediatamente seguite forti critiche e censure riguardo questa soluzione, perché ritenuta violativa dei principi di imparzialità e buon andamento. In particolare, secondo il giudice costituzionale, la trasposizione di meccanismi lavoristici privati anche al lavoro pubblico sarebbe ingiustificabile perché la disciplina del lavoro in ambito pubblico deve considerare elementi diversi e ulteriori rispetto alle esigenze di tutela del dipendente, in quanto deve essere tutelata in maniera altrettanto pregnante anche l'amministrazione. Di qui l'inidoneità del ristoro economico, che può essere soddisfacente dell'interesse del funzionario non confermato, ma non del pregiudizio arrecato a principi costituzionali violati, quali imparzialità e l'indipendenza della pubblica amministrazione, che travalicano la dimensione del singolo e che riguardano il corretto operare della pubblica amministrazione. Infatti, l'eventuale ristoro economico del singolo non attenua il pregiudizio arrecato dalla rimozione del

funzionario operata *ad nutum* all'imparzialità e al buon andamento perché, come si è visto, sarebbero necessarie altre forme di tutela e garanzia per il funzionario cui sia stato revocato l'incarico, quali l'espletarsi di un giusto procedimento e la motivazione del provvedimento di cessazione dall'incarico. In più, il meccanismo del ristoro economico ha indubbe conseguenze finanziarie per l'amministrazione, che si trova a dover affrontare in contemporanea le spese di retribuzione dei nuovi funzionari nominati ed il ristoro per quelli non confermati. Pertanto, il vulnus al principio del buon andamento si estrinsecerebbe in due direzioni: sia con riguardo al corretto operare della pubblica amministrazione nel rispetto dei principi di imparzialità e indipendenza, sia rispetto all'agire amministrativo efficace ed efficiente esente da oneri ingiustificati. La posizione assunta dalla Corte è, pertanto, quella di assoluta cautela volta alla tutela del principio di distinzione tra politica ed amministrazione, nel momento in cui afferma che le modalità volte a garantire un collegamento tra i due livelli non possono strutturarsi in meccanismi che risultino inconciliabili con il principio del buon andamento. Di conseguenza, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella medesima sentenza 351/2008, nei casi di risoluzione automatica del contratto di diritto privato disciplinante il rapporto di lavoro dirigenziale, la reintegrazione dovrebbe essere la soluzione da privilegiare, sul presupposto che l'alternativa risarcitoria non soltanto non ritorsa il pregiudizio arrecato a imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione ma comporta anche un aggravio di costi per la collettività.

### **2.4.3 Le sentenze della Corte dal 2008**

Nel 2008 la Corte è nuovamente chiamata a pronunciarsi sulla particolare forma di spoils system “una tantum” introdotta con l’art. 2, comma 161, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262 (“Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, primo comma, della legge 24 novembre 2006, n. 286. Nella decisione n. 161 del 2008 viene dichiarata l’illegittimità costituzionale della parte in cui si dispone che gli incarichi conferiti al personale non appartenente ai ruoli di cui all’art. 23 del d.lgs. 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”. Se il comma 159 del citato d.l., modificando l’art. 19, ottavo, del d.lgs. 165/2001, ha previsto la regolare applicazione dello spoils system ai dirigenti appartenenti ad altre pubbliche amministrazioni e a quelli esterni alla pubblica amministrazione, con il comma 161 è stata prevista un’ipotesi di decadenza una tantum. La Corte boccia tale previsione di spoils system “straordinario” ritenendo che le conclusioni alle quali già era approdata con la sentenza n. 103 dell’anno precedente rispetto ai dirigenti di uffici di livello dirigenziale generale fossero valide anche per i dirigenti appartenenti ad altre pubbliche amministrazioni in quanto “anche per i dirigenti esterni il rapporto di lavoro instaurato con l’amministrazione che attribuisce l’incarico 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”. Più in particolare, si ritiene che il rispetto dei principi del giusto procedimento valga anche con riferimento ai dirigenti esterni in quanto la natura esterna dell’incarico, non rappresenta un elemento in grado di diversificare in senso fiduciario il rapporto di lavoro dirigenziale, che deve rimanere caratterizzato, sul piano funzionale, da una netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie. Il lungo iter costituzionale sullo spoils system prosegue anche nel 2010 con la significativa sentenza n. 81, con cui si dichiara l’illegittimità costituzionale dell’ultima norma sullo spoils system per gli incarichi dirigenziali esterni che ancora sopravviveva dopo le pronunce n. 103/2007 e

n.161/2008. In particolare, il Tribunale di Roma, con ordinanza del 24 febbraio 2009, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. Tale disposizione, richiamando l'art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/01 prevedeva che gli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti, tra l'altro, a persone di particolare e comprovata qualificazione in possesso dei requisiti specificamente previsti dal comma 6 dello stesso art. 19, estranei alle amministrazioni statali, "cessano ove non confermati entro sessanta giorni" dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto. Tale norma, per il Tribunale di Roma, è in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, in quanto prevede una interruzione automatica del rapporto di lavoro prima della scadenza del termine stabilito per la sua durata.

La Corte, investita della questione, ripercorre l'iter argomentativo elaborato nelle pronunce precedenti circa l'illegittimità della decadenza automatica ex lege degli incarichi dirigenziali perché in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost., evidenziando, questa volta, che i criteri di imparzialità e indipendenza devono applicarsi non solo nei confronti dei dirigenti di ruolo delle amministrazioni dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni ma anche nei confronti dei dirigenti esterni: "in presenza di tali incarichi, l'amministrazione stessa è tenuta a garantire la distinzione funzionale tra l'attività di indirizzo politico amministrativo e attività gestionale, in attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione dei pubblici poteri".

Le stesse argomentazioni sono state richiamate dalla sentenza n. 304/2010 della Corte costituzionale intervenuta dopo che il Tribunale ordinario di Roma, sezione lavoro, con ordinanza del 2 ottobre 2008, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 24-bis, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, per assertedo contrasto con gli articoli 97 e 98 della Costituzione. La norma impugnata contemplava un sistema di spoils system applicato alle assegnazioni di personale, compresi gli incarichi di livello

dirigenziale, conferiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro. La Corte nel procedere all'analisi della questione sollevata richiama, in via preliminare, gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in ordine al rapporto tra politica e amministrazione evidenziando "come sia ormai costante nel ritenere che debba essere assicurata una chiara distinzione tra funzioni politiche e funzioni amministrative di tipo dirigenziale, al fine di assicurare, in particolare, la piena attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Sottolinea che per poter operare in concreto tale differenziazione di compiti è necessario, altresì, che il rapporto di ufficio, pur se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, sia connotato «da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare» l'effettivo rispetto dei principi consacrati dal citato art. 97 Cost. (sentenza n. 103 del 2007). In questa prospettiva i meccanismi di decadenza automatica dei predetti rapporti in corso si pongono in contrasto con l'indicato parametro costituzionale «in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti». Infine la Corte dichiara la legittimità della norma che prevede l'interruzione automatica del rapporto d'ufficio di dirigenti di uffici di diretta collaborazione con il Ministro qualora non riconfermati entro 30 giorni dall'atto del giuramento del nuovo Ministro, segnalando come a differenza dei casi precedentemente analizzati e di cui alla giurisprudenza della Corte sopra illustrata, con specifico riferimento agli uffici di diretta collaborazione del Ministro (c.d. uffici di staff), collocandosi in un ambito organizzativo riservato all'attività politica, che è un contesto diverso dagli organi burocratici, e svolgendo un'attività di supporto strettamente correlata all'esercizio di funzioni politico-amministrativo, trova giustificazione l'instaurarsi di un rapporto strettamente fiduciario con l'organo politico. La Corte ritiene che la separazione di funzioni debba essere assicurata esclusivamente tra l'attività svolta dai Ministri, supportati dagli uffici di diretta collaborazione, e quella esercitata dagli organi burocratici che svolgono funzioni di

amministrazione attiva. Nella motivazione della sentenza si argomenta che non è distinzione funzionale tra le attribuzioni del Ministero e quelle degli uffici di diretta collaborazione, dovendo, al contrario, sussistere tra loro un'intima compenetrazione e coesione che giustifichi un rapporto strettamente fiduciario finalizzato alla compiuta definizione dell'indirizzo politico-amministrativo. La norma in esame, stabilendo che all'atto del giuramento del Ministro tutte le assegnazioni di personale conferite nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione (ivi compresi gli incarichi di livello dirigenziale e consulenze e i contratti anche a termine) decadono automaticamente ove non confermati entro trenta giorni dal giuramento del nuovo Ministro, trova infatti giustificazione in ragione del rapporto strettamente fiduciario che sussiste tra l'organo di governo e il suo ufficio di staff. Al momento del cambio nella direzione del Ministero è dunque legittimo prevedere l'azzeramento degli incarichi esistenti, che possono eventualmente essere confermati qualora il Ministro ritenga che il personale in servizio possa godere della sua fiducia.

In seguito, la pronuncia n. 124/2011 ha riguardato un'ulteriore dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 19, ottavo comma del d.lgs. 165/2001, nel testo vigente prima della riforma operata dal d.lgs. 150/2009, nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del 165/2001 (ossia con riguardo ai soggetti esterni all'amministrazione), cessano decorsi novanta giorni dal voto di fiducia al Governo. La norma si riferisce quindi ai dirigenti esterni non apicali con compiti di gestione e comporta una cessazione automatica dell'incarico (sia in via transitoria sia per il futuro per un numero indeterminato di volte) a prescindere da ogni valutazione circa l'operato del dirigente. Anche in questo caso la Consulta ribadisce che lo spoils system può considerarsi legittimo solo con riferimento a posizioni apicali e non anche per incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione. Inoltre, si conferma che anche per i dirigenti esterni devono valere le garanzie idonee ad assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa.

#### 2.4.4 Sentenze recenti e nuove tendenze.

Nella tormentata storia del principio di separazione fra politica e amministrazione, la Corte costituzionale ha giocato un ruolo importante, nel segno della protezione di tale principio rispetto a leggi e prassi applicative volte a sovvertirlo.

La Corte ha posto un argine al dilagare della logica fiduciaria nel rapporto fra vertici politici e dirigenti pubblici. Si è trattato di un confine inizialmente incerto, per non avere identificato un criterio giuridico univoco e preciso per delimitare l'area degli incarichi dirigenziali legittimamente assoggettabili al regime fiduciario. Tuttavia, una combinazione di criteri era andata affinandosi e precisandosi nella giurisprudenza costituzionale, rendendo così più netta quella linea di confine e più ristretta l'area dell'incertezza interpretativa. Riassumendo, dalle precedenti pronunce si è visto come secondo la Corte lo *spoils system* contribuisce al buon andamento dell'azione amministrativa rafforzando la “coesione” fra l'organo politico e gli organi di vertice dell'apparato burocratico (sentenza 233 del 2006), cioè le posizioni amministrative apicali, tendenzialmente identificabili con tutte quelle di nomina politica. Successivamente la Corte mutando il proprio orientamento ridefinì in senso restrittivo l'area delle “posizioni apicali”, circoscrivendo l'ambito di applicazione lecita dello *spoils system*. Nel 2007, con due sentenze gemelle, escluse dal novero delle posizioni apicali, pur se nominati discrezionalmente dall'autorità politica, sia i dirigenti generali dello Stato, con la sola eccezione di quelli che ricoprono incarichi di capo dipartimento, segretario generale o equivalenti, sia i direttori generali di aziende sanitarie locali.

Questo ridimensionamento fu possibile attraverso l'introduzione di un nuovo criterio di natura organizzativa per cui sono apicali le sole figure dirigenziali che hanno un rapporto diretto con l'organo politico, cioè non intermediato da ulteriori livelli organizzativi. Fra questi ultimi però rientravano anche gli uffici di diretta collaborazione.

Le due sentenze, pur “gemelle” per le ampie e precise argomentazioni con le quali esse dichiararono l'illegittimità costituzionale dello *spoils system* per gli incarichi non

apicali, presentavano fra loro una dissonanza. Difatti, alla stregua del criterio posto dalla sentenza sui direttori generali di ASL, anche i capi dipartimento e i segretari generali delle amministrazioni centrali, considerati invece apicali dall'altra pronuncia, non sarebbero in realtà tali, perché al di sopra di essi vi sono gli uffici di diretta collaborazione del ministro. Tale dissonanza non si è mai risolta.

Nella successiva giurisprudenza costituzionale, per stabilire la legittimità costituzionale dello spoils system, accanto e in luogo del criterio organizzativo fondato solo sull'apicalità della posizione, si è affermato un diverso criterio funzionale, basato cioè sulla natura dei compiti attribuiti al titolare della posizione stessa. In estrema sintesi, nella giurisprudenza costituzionale in commento, si potevano distinguere tre categorie di compiti:

- a) quelli di *collaborazione alla formazione dell'indirizzo politico*, propri dei dirigenti degli uffici di diretta collaborazione (peraltro considerati apicali), per i quali lo *spoils system* era certamente ammesso;
- b) quelli di *attuazione dell'indirizzo politico e gestione amministrativa*, per i quali lo *spoils system* doveva ritenersi vietato;
- c) quelli di *controllo*, attinenti in particolare alla *vigilanza sull'osservanza della legge e all'accertamento della regolare tenuta della contabilità*, per i quali lo *spoils system* era certamente e radicalmente escluso, dato che si tratta di funzioni che richiedono un grado ancor più elevato di imparzialità<sup>98</sup>.

Residuavano certo aree di incertezza, ma, tutto sommato, queste erano essenzialmente limitate ad alcune posizioni, dette di "snodo", come quelle dei capi dipartimento, segretari generali o equivalenti.

Per contro con due recenti sentenze: le sentenze n. 23 del 2019 e n. 20 del 2019 sembra che la Corte costituzionale possa incamminarsi verso un nuovo cambio di direzione. La prima sentenza relativa al segretario comunale, affronta il tema dello *spoils system* e della relazione fiduciaria fra politica e amministrazione. L'altra, pur intervenendo sul bilanciamento fra i valori della *privacy* e della trasparenza in ordine alla pubblicazione di dati riferibili alla dirigenza pubblica, affronta al contempo il tema

---

<sup>98</sup> S. BATTINI, L'invasione degli Apicali: La Corte costituzionale riabilita lo spoils system, [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu).

della dirigenza e del rapporto fiduciario di quest'ultima con l'organo politico come si evince dalla *ratio decidendi* della pronuncia che giustifica una maggiore incisione del diritto alla *privacy* per la dirigenza fiduciaria. Se dunque si mettono insieme la prima sentenza e alcuni passaggi della seconda, si possono cogliere i segni di un ripensamento complessivo nella giurisprudenza del giudice delle leggi in tema di rapporti fra politica e amministrazione.

In dettaglio, la questione decisa dalla Corte con la sentenza n. 23 del 2019, sollevata dal tribunale ordinario di Brescia, si riferisce all'art. 99 del D.Lgs. n. 267 del 2000. Secondo tale disposizione, il segretario comunale o, provinciale cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco o del presidente della provincia. Un simile meccanismo di spoils system, secondo il giudice a quo, benché riferibile ad una posizione “apicale”, sarebbe tuttavia costituzionalmente illegittimo in ragione delle funzioni attribuite al segretario ovvero di “funzioni di natura tecnica, professionale, gestionale e consultiva” e di funzione di “garante del rispetto delle leggi e della regolarità dei procedimenti”. Tali funzioni, secondo la giurisprudenza costituzionale, escluderebbero la legittima applicazione di meccanismi automatici di cessazione dall'incarico. All'opposto, secondo l'Avvocatura, sarebbe decisivo l'elemento organizzativo della “apicalità” della posizione del segretario, nonché la circostanza, sul piano funzionale, che i compiti del segretario non si limitano alla garanzia di legittimità e regolarità dell'azione amministrativa dell'ente locale, ma si spingono ben oltre, comprendendo la collaborazione diretta con il vertice politico, il coordinamento delle funzioni dirigenziali, l'eventuale svolgimento delle mansioni del direttore generale. Ciò giustificherebbe la carica fiduciaria che a tale figura è impressa dal meccanismo di spoils system contestato.<sup>99</sup>

La Corte, per impostare correttamente i termini della questione, ha evidenziato come la figura del segretario comunale e provinciale che emerge nel D.Lgs. n. 267 del 2000 si possa definire a cerchi concentrici, dotato di una sfera di attribuzioni variabile secondo le scelte dell'organo di vertice. Se viene nominato il direttore generale, le funzioni del segretario si riducono ad un nucleo essenziale e originario di "compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli

---

<sup>99</sup> Napoli A., I segretari comunali alla prova dello 'spoils system', in *Rivista della Corte dei conti*, 2019, num. 1, pag. 247

organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti”. Se il direttore generale non viene nominato, allora il segretario acquisisce funzioni di gestione amministrativa (“sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività”) e, qualora in particolare gli vengano attribuite le funzioni di direttore generale, diviene il principale responsabile della gestione amministrativa dell'ente.

La Corte costituzionale perviene alla conclusione che la figura del segretario comunale e provinciale individui una posizione amministrativa compatibile con l'applicazione della logica fiduciaria e dello *spoils system*.

La *ratio decidendi* poggia su alcune considerazioni di seguito esposte.

La Corte premette che non è possibile l'applicazione al caso di specie dei principi che la giurisprudenza costituzionale ormai costante ha elaborato in tema di limiti all'applicazione dei meccanismi di *spoils system* in ragione dell'asserita peculiarità della figura del segretario comunale quale incarico non paragonabile a quelli sui quali la Corte è finora intervenuta.<sup>100</sup>

La Corte afferma che “il segretario comunale è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, tuttavia il carattere apicale della carica non è decisivo, così come non è risolutivo il fatto che la scelta del segretario avvenga *intuitu personae* o previa valutazione dei curricula. Ciò che più conta, ad avviso della Corte, è il carattere fiduciario insito nell'atto di nomina che non si esaurisce con esso. Infatti, accanto alle funzioni classiche, egli svolge anche una attività di supporto al sindaco e alla giunta “nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo”, che non potrebbe che risulterne influenzata (intervenire, sia nel procedimento di formazione degli atti, sia, se richiesto, nella fase più propriamente decisoria, in relazione a tutti gli aspetti giuridici legati al più efficace raggiungimento del fine pubblico”).<sup>101</sup>

Infine, la Corte costituzionale prende in esame un ulteriore fascio di funzioni del segretario comunale, cioè quelle, eventuali, “di carattere eminentemente

---

<sup>100</sup> Mitrotti A., Considerazioni sulla tormentata figura del Segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020, num. 4

<sup>101</sup> Cimino B., La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, num. 4, pag. 456

gestionale”, che competono al segretario solo quando è nominato anche direttore generale. In tal caso, “considerando in particolare che il direttore generale è revocabile *ad nutum* ... e che la durata del suo incarico ... non può comunque eccedere quella del mandato del sindaco”, la Corte ritiene che “non si può trascurare come il doppio incarico contribuisca ad accrescere il carattere fiduciario della stessa funzione di segretario e comunque a confermarne quella peculiarità, che lo sottrae all'automatica applicazione dei principi elaborati da questa Corte in tema di *spoils system*”. Ne deriva che, “tenendo conto delle ricordate peculiarità delle funzioni del segretario comunale, la previsione della sua decadenza alla cessazione del mandato del sindaco non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell'art. 97 Cost”.

La seconda sentenza della Corte, come detto, non riguarda direttamente il tema dello *spoils system*. Essa affronta il complesso tema del corretto equilibrio fra il “diritto dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni”, da un lato, e, dall'altro, il diritto dei medesimi cittadini a “controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona”. Nel caso in questione, i dati e le informazioni oggetto di contestazione riguardano il reddito e il patrimonio dei dirigenti pubblici e il bilanciamento fra *privacy* e trasparenza viene in tal caso a dipendere dal modo in cui la Corte qualifica la posizione dei dirigenti stessi e il loro rapporto con il vertice politico. La pronuncia, di conseguenza, incide anche sul rapporto fra politica e amministrazione.

La questione, sollevata dal T.A.R. del Lazio, riguarda l'art. 14, comma 1 *bis*, D.Lgs. n. 33 del 2013, nella parte in cui tale disposizione, per effetto delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 97 del 2016, estende a tutti i titolari di incarichi dirigenziali un obbligo di pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali che, in precedenza, si riferiva soltanto i titolari di incarichi politici.

Ad avviso del giudice rimettente, l'estensione di tale obbligo di pubblicazione si porrebbe in contrasto, innanzitutto, con i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, che connotano il diritto europeo della *privacy* e, per tramite dell'art. 117 Cost., assurgono a parametri del giudizio di legittimità costituzionale.

La quantità di dati da pubblicare e l'impossibilità, sancita dalla normativa, di limitarne

l'indicizzazione da parte dei motori di ricerca, renderebbero sproporzionato, secondo il T.A.R., il sacrificio del diritto alla *privacy* dei dirigenti pubblici rispetto al perseguimento delle finalità di trasparenza. In secondo luogo, l'eccessiva ampiezza dell'obbligo di pubblicazione in questione violerebbe il principio di eguaglianza: sia perché si assoggettano allo stesso regime tutti i dirigenti pubblici, sia perché si assimilano i titolari di incarichi dirigenziali ai titolari di incarichi politici, che, tra l'altro, sono sottoposti all'obbligo di pubblicazione per un periodo di tempo determinato e non, come accade per i dirigenti, per tutta la durata del rapporto di lavoro.

All'indomani dell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, l'ANAC, che aveva da tempo manifestato una posizione critica in merito alla questione in argomento, aveva suggerito, con atto di segnalazione al governo e al parlamento, una soluzione che prevedesse misure di trasparenza che con riguardo ai titolari di incarichi dirigenziali, e a differenza di quelle previste per i titolari di organi politici e di indirizzo, tenesse conto di una graduazione degli obblighi di pubblicazione in base al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta. La Corte costituzionale non ha seguito l'ANAC e non ha adottato una caducatoria secca bensì una pronuncia di accoglimento parziale. Essa ha ritenuto, in primo luogo, condividendo gli argomenti del giudice rimettente, che una estensione dell'obbligo di pubblicazione alla totalità dei dirigenti pubblici, non superi il *test* di proporzionalità, condotto dalla Corte stessa alla stregua dei principi del diritto europeo. Inoltre ha valutato, sempre accogliendo la prospettazione del giudice rimettente, che la disposizione censurata si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui essa applica lo stesso regime di trasparenza a tutti i dirigenti, senza operare le necessarie "graduazioni" dell'obbligo di pubblicazione, "in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti.

L'accoglimento parziale della Corte è motivato dalla considerazione che una pronuncia che escludesse *tout court* l'obbligo di pubblicazione dei dati in questione per i dirigenti pubblici, "lascerebbe del tutto privi di considerazione principi costituzionali meritevoli di tutela". Ha pertanto optato per una peculiare pronuncia di accoglimento parziale, che ha l'effetto di circoscrivere provvisoriamente l'ambito di

applicazione dell'obbligo di pubblicazione censurato ad un nucleo minimo di posizioni dirigenziali, in attesa di un futuro intervento complessivo del legislatore.

Ciò che rileva è l'area delle posizioni dirigenziali assoggettabili a tale obbligo.

Sotto il primo profilo, la Corte ritiene necessario, e rispettoso del *test* di proporzionalità, un regime di trasparenza più pervasivo. Essa ritiene che, al fine di salvaguardare provvisoriamente “esigenze di trasparenza e pubblicità che appaiono, indispensabili”, la sfera degli incarichi dirigenziali per i quali è giustificato l'obbligo di pubblicazione include tanto “quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali” (art. 19, comma 3, D.Lgs. n. 165 del 2001), quanto “quelli di funzione dirigenziale di livello generale” (art. 19, comma 4, D.Lgs. n. 165 del 2001).

Si noti che la Corte parrebbe escludere che il legislatore possa semplicemente sopprimere l'obbligo di pubblicazione in questione per i dirigenti generali dello Stato, quasi che tale obbligo fosse una misura di trasparenza costituzionalmente imposta. Il ragionamento attraverso il quale perviene alla delimitazione dell'area delle posizioni dirigenziali assoggettabili all'obbligo di pubblicazione è un ragionamento nel quale la presenza di un “rapporto fiduciario” con il vertice politico assume un rilievo determinante. La Corte, muovendo dalla constatazione che gli obblighi di pubblicazione censurati, originariamente gravavano solo sugli incarichi politici, rinviene in quella disciplina originaria la funzione stessa di tali obblighi. Questi, secondo la Corte, “trovano la loro giustificazione ultima nel consenso popolare”, e, quindi, pur non risultando “in diretta connessione con l'espletamento dell'incarico affidato”, rispondono alla “necessità o all'opportunità di rendere conto ai cittadini di ogni aspetto della propria condizione economica e sociale, allo scopo di mantenere saldo, durante l'espletamento del mandato, il rapporto di fiducia che alimenta il consenso popolare”. Da ciò la Corte evidentemente ha tratto il criterio in base al quale ritagliare la platea degli incarichi dirigenziali, per i quali si giustifica l'applicazione degli obblighi di pubblicazione, cioè tutti gli incarichi dirigenziali che possono essere a loro volta attratti nell'orbita della fiducia politica, nel circuito del consenso popolare. Si tratta degli incarichi dirigenziali le cui competenze “rendono manifesto lo svolgimento, da parte loro, di attività di collegamento con gli organi di decisione

politica, con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente”.

Si noti come la pronuncia incide non solo sul rapporto fra trasparenza e riservatezza, ma anche sulla relazione fra politica e amministrazione. Da tale punto di vista, ha natura fiduciaria non solo l'incarico del capo dipartimento o del segretario generale, ma anche quello del dirigente generale dello Stato. Questa figura, e tutte quelle, numerosissime, che gli assomigliano nelle amministrazioni non statali, viene quindi almeno potenzialmente attratta nella sfera degli incarichi "apicali", per i quali si giustifica lo *spoils system*, nonostante lo svolgimento di compiti di gestione amministrativa<sup>102</sup>.

Per quanto detto un autorevole studioso ha parlato di “invasione degli apicali” e si è chiesto se la Corte costituzionale, dopo aver inizialmente contrastato l'invasione politica a protezione dell'art. 97 Cost., si sia incamminata in direzione opposta, proteggendo l'art. 95 Cost. da una presunta autoreferenzialità amministrativa<sup>103</sup> addivenendo ad una nuova valutazione della compatibilità del regime fiduciario fra politica e amministrazione circa la posizione costituzionale di un'amministrazione imparziale e al servizio della Nazione, anziché del governo.

---

<sup>102</sup> S. BATTINI, L'invasione degli Apicali: La Corte costituzionale riabilita lo spoils system, [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu).

<sup>103</sup> S. BATTINI, L'invasione degli Apicali: La Corte costituzionale riabilita lo spoils system, [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu).

## **2.5 La responsabilità dirigenziale.**

Il riconoscimento di autonomia gestionale ed organizzativa ai dirigenti, in seguito all'abbandono del modello gerarchico-burocratico a favore di uno schema ispirato a criteri di managerialità ed efficienza gestionale, conformemente ai principi introdotti dal D.Lgs. 29/93 e via via perfezionati fino al D.Lgs. 165/01, ha determinato l'imputazione ai funzionari con qualifica dirigenziale della responsabilità afferente ai risultati conseguiti e all'attuazione o meno dei programmi di matrice ministeriale.

Invero, la responsabilità dirigenziale comparve per la prima volta nel D.P.R. 748/72 ed in particolare nell'art 19, come responsabilità di risultato, correlata appunto al conseguimento o meno degli obiettivi di politica amministrativa prefissi dalla direttive generali del Ministro ma non trovò attuazione per la mancanza di effettivi poteri decisionali del dirigente, di una norma che imponesse un dovere di produttività in base al quale verificare la correttezza dell'operato e di strumenti di controllo ad hoc. Fino al 1993 tale istituto era rimasto una mera dichiarazione di principio, tanto importante quanto concretamente irrealizzabile soprattutto per la mancata individuazione di adeguati strumenti per la verifica e la valutazione dei risultati, tutto ciò in un contesto di ritardata riorganizzazione complessiva della Pubblica Amministrazione. L'intervento riformatore del 1993 era indirizzato lungo due linee guida fondamentali:

- definizione dell'oggetto e dei contenuti della responsabilità dirigenziale in base al principio secondo cui la valutazione dell'attività deve avvenire in relazione al complessivo rendimento e non con riguardo all'esattezza e alla correttezza dei singoli adempimenti;
- obbligatoria istituzione, presso ogni amministrazione, di organismi tecnici di valutazione demandati ad operare valutazioni comparative di costi e di rendimenti dell'azione amministrativa e della gestione nonché a formulare le conseguenti valutazioni tecniche.

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

È in questo contesto che si inserisce l'intervento posto in essere con i decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387, emanati in attuazione dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 attraverso i quali sono state apportate numerose modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. L'obiettivo di tali modifiche era definire una disciplina innovativa della dirigenza pubblica, nell'ambito del più ampio progetto di riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con cui il legislatore volle "riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche".

La disciplina del 1998 è stata, da ultimo, trasfusa nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", emanato, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della Legge 24 novembre 2000, n. 340, allo scopo di raccogliere in un testo unico le norme che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici.

Al riguardo la disciplina della responsabilità dirigenziale trasferita nell'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001 distingueva quattro fattispecie di responsabilità dirigenziale, cui si ricollegavano diverse conseguenze: una responsabilità generica per i risultati negativi dell'attività amministrativa o della gestione, nonché per il mancato raggiungimento degli obiettivi (che poteva dare luogo alla revoca dell'incarico affidato al dirigente ed all'assegnazione ad altro incarico, anche tra quelli di consulenza e di ricerca); una responsabilità per grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente ed una responsabilità specifica per i risultati negativi dell'attività e della gestione (cui poteva conseguire, previa contestazione degli addebiti al dirigente interessato e relativo contraddittorio, l'esclusione dal conferimento di ulteriori incarichi di pari livello dirigenziale, per un periodo di almeno due anni, ovvero, nei casi di maggiore gravità, il recesso dal rapporto di lavoro).<sup>104</sup> Tutti i provvedimenti assunti in connessione con questa seconda forma di responsabilità (grave o comunque specifica) dovevano essere adottati previo conforme parere del Comitato dei garanti di cui all'art. 22 del d. lgs. n. 165 del 2001.

---

<sup>104</sup> C. COLAPIETRO, "La controriforma del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica", in le nuove leggi civili commentate, 2002, n.4-5

Nell'ambito della legge di riordino della dirigenza statale (L. n. 145 del 2002) la materia della responsabilità dirigenziale è stata oggetto di modifiche nel tentativo di razionalizzare e/o semplificare le ipotesi di responsabilità e le relative sanzioni, così come già individuate nell'art. 21 del D. Lgs. n. 165 del 2001<sup>105</sup> Il legislatore nel varare un nuovo intervento di riordino della dirigenza pubblica, non poteva rinunciare ad una revisione anche delle norme in materia di responsabilità.

In particolare, l'art. 3, comma 2° della legge n. 145 del 2002, sostituendo il 1° comma e sopprimendo il 2° comma dell'art. 21 del d. lgs. n. 165 del 2001, introduce una nuova disciplina della responsabilità dirigenziale, nell'ambito della quale, attesa l'eventuale responsabilità disciplinare nei casi e con le modalità previste dalla contrattazione collettiva, riduce a due le fattispecie sanzionabili, ossia il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inosservanza delle direttive, in quest'ultimo caso condizionando la revoca dell'incarico dirigenziale alla violazione non qualificata delle direttive ministeriali, che nella formulazione originaria conseguiva, invece, alla grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo di direzione politica. Quindi in tema di responsabilità la L. n. 145 del 2002 ha apportato significative modifiche alla disciplina previgente del D. Lgs. n. 165 del 2001 e con riferimento ai presupposti di fatto della responsabilità (ridotti al mancato raggiungimento degli obiettivi e all'inosservanza delle direttive) è scomparso ogni riferimento ai risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione. Il riferimento, nella precedente formulazione, agli obiettivi e ai risultati poneva a base della valutazione del comportamento dirigenziale le modalità con le quali era stato raggiunto il risultato e quindi faceva emergere a criterio discriminante anche l'equilibrato utilizzo delle risorse finanziarie ed economiche dell'azione amministrativa. Inoltre, quanto all'inosservanza delle direttive, non è più richiesto l'attributo della gravità per la sua rilevanza, per cui anche il semplice scostamento dalle direttive impartite potrebbe

---

<sup>105</sup> In ambito della responsabilità dirigenziale le norme interessate dalla modifica, apportate dalla L. n. 145/2002, sono gli artt. 21 e 22 del D. Lgs. n. 165/2001. L'art. 21, comma 1, rubricato "*Responsabilità dirigenziale*", è stato modificato dall'art. 3, comma 2 della L. n. 145/2002, mentre il secondo comma dell'art. 21 viene integralmente abrogato. L'art. 22 "*Comitato dei Garanti*" è stato invece ritoccato (dall'art. 3, comma 3 della L. n. 145/2002) per un opportuno coordinamento con il modificato art. 23 della D. Lgs. n. 165/2001, il quale prevedeva che "*gli incarichi di direzione degli uffici dirigenziali di cui ai commi precedenti sono revocati nelle ipotesi di responsabilità dirigenziale per inosservanza delle direttive generali e per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione, disciplinate dall'art. 21, ovvero nel caso di risoluzione consensuale del contratto individuale di cui all'art. 24, comma 4*".

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

L'apparato sanzionatorio risulta, nel complesso, meno gravoso ma più discrezionale rispetto alla precedente disciplina. Per quanto riguarda la graduazione delle sanzioni, fatta salva la misura estrema del licenziamento, l'impossibilità del rinnovo dell'incarico è ora la sanzione minore, mentre prima questa era costituita dalla revoca, che è divenuta sanzione intermedia al posto della (scomparsa) esclusione dal conferimento di incarichi dirigenziali per almeno due anni. La maggiore discrezionalità si evidenzia nell'aver rimesso la valutazione di gravità, fatta dall'amministrazione, all'alternativa tra revoca e licenziamento. La gravità del comportamento del dirigente è, infatti, nell'attuale configurazione, ponderata su una tipologia ristretta a due parametri (mancato raggiungimento degli obiettivi; inosservanza delle direttive imputabili al dirigente) ambedue rispondenti a valutazioni ampiamente discrezionali dell'autorità di direzione politica.

Come già detto, l'art. 21 del d.lgs. 165/2001 rappresenta la norma fondamentale per quanto riguarda l'imputabilità ai dirigenti pubblici del meccanismo della

responsabilità dirigenziale, ma fin dal 2009, il legislatore è intervenuto più volte per ampliare con nuove fattispecie tale responsabilità. La prima novità, è stata introdotta nel 2009 con una modifica apportata dal d.lgs. 150/2009, il c.d. decreto Brunetta, proprio all'art. 21 del d.lgs. 165/2001, stabilendo un nuovo meccanismo di imputabilità della responsabilità dirigenziale. Tale novità è stata al centro di un intenso dibattito, in quanto presenta delle caratteristiche particolari sia dal punto di vista del presupposto sia dal punto di vista delle sanzioni che ne conseguono, mettendo quindi in discussione lo stesso collegamento con l'art. 21 comma 1 del d.lgs 165/2001. Il nuovo art. 21 comma 1 bis post 2009, stabilisce la possibilità di riconoscere la responsabilità dirigenziale laddove il dirigente abbia posto in essere colpevolmente “la violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione”. Questa nuova fattispecie rientra nel processo di responsabilizzazione della dirigenza di cui si è fatto portatore proprio il d.lgs. 150/2009 attraverso l'art. 41, che rappresenta l'attuazione dell'art. 6 comma 2 lett. b) della legge delega 15/2009, secondo la quale il legislatore delegato avrebbe dovuto disciplinare una nuova fattispecie di responsabilità dirigenziale “nel caso di omessa vigilanza sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura nonché, all'esito dell'accertamento della predetta responsabilità, il divieto di corrispondergli il trattamento economico accessorio”. Questa disposizione impone al dirigente di utilizzare al meglio le risorse umane messe a sua disposizione significando che non gli basterà più raggiungere gli obiettivi e rispettare le direttive ma, per non incorrere nelle conseguenze dell'art. 21 comma 1 bis, questo dovrà anche rispondere della mancata produttività delle risorse umane di cui dispone. Il nuovo comma 1 bis dell'art 21, ha stabilito un sistema differenziato anche per quanto riguarda le sanzioni, rispetto alle fattispecie di responsabilità dirigenziale del primo comma. Nel momento in cui il dirigente si rende colpevole della violazione del dovere di vigilanza, sarà sanzionato con “la decurtazione della retribuzione di risultato, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento”, e in nessun caso si applicano le misure e le sanzioni previste all'art. 21 comma 1. Il legislatore ha voluto creare un sistema di sanzioni soft rispetto all'ordinario binario

stabilito dal primo comma, fissando come unica misura la decurtazione della retribuzione di risultato, misura che non ha nessuna incidenza né sul rapporto di lavoro né sull'incarico del dirigente e di conseguenza nella relazione che lo lega all'organo politico, al contrario del meccanismo previsto al primo comma. Accanto alla modifica dell'art. 21 comma 1 bis del d.lgs. 165/2001, sono proliferate un serie di norme più o meno coerenti con il meccanismo del primo comma dell'art. 21, che stabiliscono nuove fattispecie di imputabilità della responsabilità dirigenziale in capo al dirigente pubblico come: l'art. 7 della l. 69 del 18 giugno 2009 che ha modificato l'art. 2 della legge 241/1990, il quale stabilisce che “la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale” e nel caso in cui il dirigente sia inadempiente, costui “sarà penalizzato nel trattamento economico accessorio in caso di gravi e ripetute violazioni” (art. 7 l. 69/2009); l'intervento legislativo relativo alla lotta e alla prevenzione della corruzione (la l. 190/2012) che ha previsto, nell'ambito dell'istituzione del Responsabile della prevenzione della corruzione, due fattispecie di responsabilità dirigenziale (laddove il responsabile non abbia disposto il Piano anticorruzione entro la scadenza del termine annuale del 31 gennaio ovvero non abbia proceduto alla selezione e alla formazione del personale dipendente, dovrà rispondere ai sensi dell'art. 21 d.lgs. 165/2001); il Testo unico sulla Trasparenza amministrativa, d.lgs. 33/2013, con cui il legislatore ha previsto che il dirigente quale responsabile per la trasparenza (art. 43) nel momento in cui non adempie agli obblighi di pubblicazione che per tale ruolo la normativa ha previsto o non predisponga il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, può incorrere nella responsabilità dirigenziale. L'art. 21 comma 1 bis, e le numerose nuove fattispecie che a questa sono ispirate, ha stabilito una responsabilità dirigenziale non più legata alla performance del dirigente e quindi alla considerazione complessiva della condotta dirigenziale, ma ha ricondotto l'imputabilità della responsabilità dirigenziale a singole violazioni o inadempimenti. Inoltre, a tale meccanismo consegue la sola decurtazione della retribuzione di risultato come unica forma di sanzione. Con tale serie di norme, il legislatore tra il 2009-2013 ha chiaramente invertito la rotta dell'istituto della responsabilità dirigenziale, distorcendone la natura: se prima tale istituto aveva una valenza collaborativa e correttiva, ovvero doveva servire a

correggere un comportamento o una condotta che si discostava dagli obiettivi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione valutando anche le capacità o meno di un dirigente, ora assume anche una valenza tendenzialmente sanzionatoria e punitiva delineando inoltre due differenti meccanismi di responsabilità dirigenziale: un meccanismo, per così dire, hard con riferimento al primo comma dell'art. 21, che tende a sanzionare un dirigente che nello svolgimento della sua attività complessiva o condotta non risponde a canoni di efficienza, efficacia ed economicità e a cui corrispondono sanzioni rilevanti per la sua carriera; un secondo meccanismo, più soft, che fa riferimento principalmente all'art. 21 comma 1 bis, il quale porta a sanzionare un singolo comportamento omissivo o inadempiente con conseguenze solo di natura patrimoniale. In ultimo, si dà conto di un fervido dibattito in dottrina riferito alla inadeguatezza del giudice ordinario nel tutelare le posizioni giuridiche nelle controversie concernenti gli incarichi dirigenziali atteso lo stretto legame di questi ultimi con gli interessi pubblici.

Con riferimento alla revoca si specifica che essa è qualificata come atto di diritto privato ed è sostenuta da diritti partecipativi (contraddittorio, partecipazione e difesa) con il diretto interessato, visti come specificazioni dei canoni privatistici di correttezza e buona fede<sup>106</sup>. La violazione di tali diritti procedimentali configura pertanto un inadempimento contrattuale secondo anche l'orientamento consolidato della Cassazione e del Consiglio di Stato che qualificano il conferimento e la revoca dell'incarico come “determinazioni negoziali assunte dall'Amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”, atti anche definiti come atti giuridici

---

<sup>106</sup> Cass. civ., sez. lav., 26 novembre 2008, n. 28274: “la Corte ha ripetutamente precisato (vedi per tutte, Cass. 20 marzo 2004, n. 5659), gli atti inerenti al conferimento degli incarichi dirigenziali sono esclusi dalla categoria degli atti amministrativi e vanno ascritti a quella degli atti negoziali, ai sensi del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 2, comma 1, art. 5, comma 2, e art. 63, comma 1. Ne discende la sottrazione al regime e alle regole proprie degli atti amministrativi (come dettate in particolare dalla L. n. 241 del 1990), dovendosi fare applicazione delle norme del c.c., in tema di esercizio dei poteri del privato datore di lavoro, con la conseguenza che le situazioni soggettive del dipendente interessato possono definirsi in termini di “interessi legittimi”, ma di diritto privato e, quindi, pur sempre ascrivibili alla categoria dei diritti di cui all'art. 2907 c.c.” (art. 2907 c.c. Attività giurisdizionale, il co. 1 statuisce che alla tutela giurisdizionale dei diritti provvede l'autorità giudiziaria su domanda di parte). La Cassazione ha aderito al principio giurisprudenziale secondo cui “nell'ambito del rapporto di lavoro privatizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il Giudice (ordinario) sottopone a sindacato l'esercizio dei poteri, esercitati dall'amministrazione nella veste di datrice di lavoro, sotto il profilo dell'osservanza delle regole di correttezza e buona fede, siccome regole applicabili anche all'attività di diritto privato alla stregua dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., (vedi Cass., S.U., 26giugno 2002, n. 9332)”.

privatistici ma procedimentalizzati<sup>107</sup>. Parte della dottrina auspicando la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie relative agli incarichi dirigenziali, ha posto il tema della fragilità delle garanzie attuali nella impugnazione delle sanzioni. Il presupposto di partenza è che non varrebbe a qualificare la revoca come atto privato il mero riferimento alla disciplina processuale (l'art. 63, d.lgs. n. 165/2001, il quale devolve al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni). Il pubblico dipendente quindi “sarebbe stato espropriato delle garanzie di difesa essendo stato posto dinanzi a un'autorità giurisdizionale “male in arnese”, se non altro per l'assenza, in capo a essa, dell'unico potere davvero dissuasivo di condotte della p.a. volte all'emanazione di revoche illegittime, vale a dire il potere costitutivo, che connota, invece, il giudizio amministrativo”<sup>108</sup>. Fra le varie motivazioni a sostegno del radicamento della giurisdizione del giudice amministrativo, la più forte è data dal fatto che negli incarichi dirigenziali l'interesse pubblico rappresenta un elemento centrale. Ciò avrebbe inevitabili ricadute sulla tutela processuale, che sebbene attribuita ex lege al Giudice ordinario, guarda al bisogno di protezione del dirigente nominato o revocato, ma guarda anche, di necessità, agli interessi pubblici e il giudice amministrativo sarebbe l'unico in grado di tutelare sia il privato, sia l'interesse pubblico. È stato sottolineato infatti che le clausole e gli obblighi di correttezza e buona fede sono previsti dal diritto privato esclusivamente a garanzia dell'eventuale destinatario dell'incarico dirigenziale, a differenza delle norme relative all'attività amministrativa che sono poste a nell'interesse del nominato solo in seconda battuta. Esse sono norme poste principalmente nell'interesse della stessa amministrazione, per quel vincolo di perseguimento del fine pubblico che l'azione amministrativa anche con

---

<sup>107</sup> Orientamento espresso anche da una consistente giurisprudenza amministrativa, per il vero. Cfr., e plurimis, Tar Campania, Napoli, V, 3 settembre 2019, n. 4443: “Ai sensi dell'art. 63, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, il provvedimento di conferimento o di revoca di un incarico dirigenziale si configura come atto di gestione del rapporto di lavoro, con la conseguenza che la relativa controversia rientra nella giurisdizione del G.O., e ciò a decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. 29 del 1993, il cui art. 68, come sostituito dall'art. 29, d.lgs. n. 80 del 1998 ed ora confermato dall'art. 63 citato attribuisce alla giurisdizione ordinaria tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della P.A., incluse quelle concernenti l'assunzione, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali, con esclusione delle procedure concorsuali e con le eccezioni normativamente previste”; nello stesso senso, Cons. Stato, V, 5 giugno 2018, n. 3387; anche la giurisprudenza della S.C.: v. per esempio Cass. civ., sez. un., 20 ottobre 2017, n. 24877; Id., ord., 8 giugno 2016, nn. 11711, 11712 e 11713; Id. 31 maggio 2016, n. 11387; Id., 7 giugno 2012, n. 9185; Cons. St., sez. IV, 25 ottobre 2017, n. 4910; Id., sez. V, 17 gennaio 2018, n. 280.

<sup>108</sup> P. PORTALURI, Pensieri scomposti sugli incarichi dirigenziali, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24 febbraio 2021

il conferimento dell'incarico persegue. In buona sostanza, laddove si riconosca la natura giuridica pubblicistica a questi provvedimenti, non potrà non riconoscersi anche una medesima natura giuridica del potere di cui essi sono espressione, potere pubblico, che per sua natura è sempre funzionalizzato.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> A. POLICE, Gli incarichi dirigenziali, le dispute di Pomponazzi e le garanzie del diritto pubblico, "Il diritto dell'economia" Rivista trimestrale di dottrina giurisprudenza e documentazione, 3/4/2009.

## 2.6. Il licenziamento del dirigente

Qualora il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive si caratterizzi per una particolare e rigorosa gravità tale da incidere direttamente sul rapporto, (senza poter trovare soluzioni nell'ambito della disciplina degli incarichi), il novellato art. 21 consente all'amministrazione di recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni dei contratti collettivi<sup>110</sup>. In questo caso l'amministrazione parrebbe tenuta ad adottare contestualmente due atti<sup>111</sup>: il provvedimento di revoca dell'incarico (con cui sul piano organizzativo si dispone la rimozione del dirigente dalla posizione funzionale occupata) ed il licenziamento (con cui si incide sul rapporto di lavoro disponendo la cessazione). La Corte Costituzionale è chiara nel richiedere che sia la legge (e non la contrattazione collettiva) a definire le misure e le regole procedurali di principio. Alla fonte collettiva, pertanto, può essere riconosciuto solo il compito di integrare e specificare le garanzie dettate dalla fonte primaria. Alla luce del principio espresso dalla Consulta, si deve interpretare il rinvio operato dall'ultimo periodo dell'art. 3, comma 2, della L. n. 145 del 2002 sole *"disposizioni del contratto collettivo"* e non più anche al codice civile, come era, invece, previsto nella previgente formulazione dell'art. 21 del D. Lgs. n. 165 del 2001<sup>112</sup>. La mancata menzione della fonte codicistica non può condurre all'affermazione della sua inapplicabilità in ragione della natura imperativa che le è

---

<sup>110</sup> In questo caso la responsabilità dirigenziale riguarderebbe una serie aperta di obblighi concreti e specifici determinati con l'atto di conferimento e si configurerebbe come inadempimento di un'obbligazione di risultato. L'adempimento o l'inadempimento di tali obblighi diventerebbe rilevante ai fini della responsabilità dirigenziale di risultato a condizione che ad essi si accompagni l'assegnazione.

<sup>111</sup> Nella seconda fattispecie di responsabilità è diversa dalla prima poiché in questa ipotesi rileverebbe la violazione da parte del dirigente di un obbligo di conformare l'attività dell'ufficio e la propria condotta agli indirizzi ricevuti. In questo caso si tratterebbe di una obbligazione tipicamente di mezzi e non di risultato in cui l'inosservanza delle direttive impartite, non assumerebbe rilievo come forma di responsabilità dirigenziale in senso stretto, dove fondamentale è il risultato, bensì come responsabilità per colpa, in cui riveste un'importanza primaria la condotta individuale del dirigente.

<sup>112</sup> L'originaria formulazione dell'art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001 aveva individuato tre "livelli" di responsabilità cui ricollegava diversi tipi di misure sanzionatorie:

- a) lieve, nel caso di risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o di mancato raggiungimento degli obiettivi, che comportava la revoca dell'incarico;
- b) media, nel caso di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di ripetute valutazioni negative dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione, che comportava l'esclusione da ulteriori incarichi di livello equivalente a quello revocato per un periodo non inferiore a due anni;
- c) grave, sussistente nei casi di maggiore gravità e comportante la possibilità per l'amministrazione di recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi.

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

In merito alla forma di tutela da accordare al dirigente ingiustificatamente licenziato, si deve ritenere che, a causa del silenzio del legislatore, tale compito spetti alla fonte collettiva al pari di quanto avviene nel settore privato. Anche nei confronti del dirigente pubblico, infatti, si applicano le norme sul licenziamento nullo per motivi censurati dall'ordinamento, quali il licenziamento della lavoratrice madre o per causa di matrimonio. I contratti collettivi dell'area dirigenziale si sono omologati a quanto previsto dai contratti collettivi del settore privato attribuendo al dirigente licenziato senza giustificazione una tutela economica. In assenza di alcuna specificazione, tale tutela risarcitoria è riferibile a tutti i casi di recesso carente di motivi, sia per responsabilità dirigenziale, sia per responsabilità disciplinare.

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

conseguente misura sanzionatoria.

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

I contratti collettivi soltanto con riguardo alla responsabilità dirigenziale stabiliscono che *“l'annullamento della procedura di accertamento di responsabilità costituisce condizione risolutiva del recesso”*. In questo caso il licenziamento risulta inefficace e l'amministrazione è tenuta a ripristinare il rapporto di lavoro secondo una tutela di “diritto comune” attribuendo al dirigente la medesima posizione occupata al momento dell'illegittimo licenziamento od altra di livello equivalente. La fonte collettiva non dice, invece, nulla in merito all'accertamento dell'eventuale vizio del procedimento disciplinare che ha portato al licenziamento.

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

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

Quindi c'è una struttura causale del licenziamento del dirigente per motivi "soggettivi", che si realizza nell'obbligo di contestuale motivazione del licenziamento da parte della pubblica amministrazione, obbligo imposto per tutte e tre le forme di recesso appena esposte (è evidente un richiamo da parte del legislatore alla normativa privatistica per la regolamentazione di tale disciplina). Si dice, infatti, nei contratti che, sia nel caso di licenziamento *ex art. 2118 c.c.* che in quello di licenziamento per giusta causa, l'amministrazione è tenuta alla comunicazione scritta del licenziamento e alla contestuale indicazione dei motivi, mentre, prima di formalizzare il recesso, occorre contestare l'addebito all'interessato ed avviare il contraddittorio per consentire il diritto di difesa; e, riconducendo il licenziamento per responsabilità particolarmente grave e reiterata ad un licenziamento per giusta causa, i contratti impongono, di fatto, l'obbligo di motivazione anche per tale terzo tipo di licenziamento. Il richiamo contrattuale alla disciplina dell'*art. ex 2118 c.c.*, in quanto subito temperato dalla presenza trasversale dell'obbligo di motivazione del licenziamento, vale quindi, più che ad affermare la possibilità del licenziamento *ad nutum*, ad individuare una forma di licenziamento con preavviso del dirigente, di gravità minore, quanto a presupposti motivazionali, del licenziamento per giusta causa *ex art. 2119 c.c.*, il quale non consente la prosecuzione neppure provvisoria del rapporto di lavoro. La disciplina del preavviso assume dunque carattere di generalità, per le ipotesi di risoluzione del rapporto non riconducibili ai casi di risoluzione automatica e al recesso per giusta causa, ed è sostanzialmente riferita alla previsione di termini variabili in ragione dell'anzianità di servizio del dirigente. I contratti prevedono la decorrenza dei termini di preavviso, sancendo che essi decorrono "*dal primo o dal sedicesimo giorno di ciascun mese*", ripetendo nella sostanza la previsione dell'*art. 2118 c.c.*; e cioè che la parte che risolve il rapporto senza l'osservanza dei termini di preavviso è tenuta a corrispondere all'altra un'indennità pari all'importo della retribuzione per il mancato periodo di preavviso. A tal fine la pubblica amministrazione ha la possibilità di effettuare una compensazione con i crediti vantati dal dirigente. Il rapporto di lavoro continua durante tutto il periodo di preavviso (c.d. efficacia reale del preavviso), sia qualora la prestazione venga effettivamente eseguita sia allorquando l'amministrazione preferisca corrispondere l'indennità sostitutiva.

# **Capitolo III**

## **La dirigenza pubblica nell'ordinamento delle autonomie locali**

### **3.1 Le nuove autonomie locali dopo la riforma del Titolo V**

Al fine di osservare il livello locale di governo e dei principi della funzione amministrativa che la caratterizzano, occorre spostare l'attenzione sulla nuova articolazione dell'amministrazione, come disegnata dal Titolo V (parte II) della Costituzione.

Si evince che la centralità assunta dalla dimensione locale sotto il profilo della funzione non è seguita da altrettanta certezza sotto il profilo dell'organizzazione considerato che il nuovo testo costituzionale non contempla la nuova materia dell'organizzazione degli uffici e degli enti infraregionali tra quelle affidate in via esclusiva o concorrente allo Stato.

Ne deriva che la potestà legislativa in materia di organizzazione locale viene oggi a frazionarsi tra la potestà legislativa residuale delle Regioni e la funzione esclusiva statale di determinazione degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti locali. A questo primo livello di competenze, poi, si aggiunge la potestà regolamentare espressamente riconosciuta ai comuni, alle province e alle città metropolitane, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite; potestà la cui estensione e collocazione nell'ambito del sistema delle fonti è ancora tutta da determinare<sup>113</sup>. Il nuovo assetto costituzionale determina una sostanziale incertezza del modello organizzativo che, fino ad oggi, ha retto gli apparati locali. In particolare, non pare che vi siano punti di riferimento sicuri nelle scelte che sinora hanno caratterizzato il riparto tra politica e amministrazione a livello locale. Infatti, è possibile che le soluzioni adottate sul piano nazionale siano rimesse

---

<sup>113</sup> Cfr. art 117, comma 6, Cost.. All'indomani dell'approvazione del nuovo testo costituzionale, alcune voci isolate si sono levate a sostenere che l'ambito organizzativo infraregionale sarebbe riservato in via esclusiva agli enti locali, e pertanto, i regolamenti locali disporrebbero di una forza abrogativa nei confronti della legislazione, statale e regionale, che, nel frattempo, fosse stata approvata in materia.

in discussione dal legislatore regionale.

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

Il riconoscimento della diversità tra il modello organizzativo nazionale e locale è fornito dallo stesso legislatore, che, utilizzando formule diverse nel corso del tempo, afferma espressamente la necessità che le regioni e gli enti locali adottino appositi strumenti di adeguamento al principio di differenziazione funzionale, previsto all'art. 3 del D. Lgs. n. 29 del 1993 essenzialmente per l'amministrazione statale<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Originariamente, l'art. 13 stabiliva che le amministrazioni diverse da quella statale si adeguassero, previa modifica dei rispettivi statuti, alle disposizioni di tutto il capo II, del D. Lgs. n. 29/1993, tenendo conto delle rispettive singolarità. Successivamente, una disposizione analoga è stata inserita all'art. 27- bis del D. Lgs. n. 29/1993, in cui si prevede che nelle amministrazioni regionali e locali, nell'esercizio della propria potestà regolamentare e statutaria, adeguino ai principi del citato art. 3 i propri ordinamenti, tenendo conto delle rispettive peculiarità. Contestualmente, la normativa prevede che questi enti trasmettano, entro due mesi dall'adozione, le disposizioni adottate in attuazione di quest'obbligo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la raccolta e la pubblicazione. È dunque indubbia l'immediata applicabilità del principio di differenziazione funzionale alla realtà locale, mentre l'autonomia normativa dei comuni e delle province residua il compito di adattare le disposizioni cogenti e immediatamente applicabili del D. Lgs. n. 29/1993 alla peculiarità degli enti locali

Il primo elemento di diversità è legato all'origine della dirigenza locale, che, a differenza di quella nazionale, non nasce a seguito di una disciplina legislativa, ma sorge per effetto di una previsione contrattuale che, a partire dalla tornata di accordi per il comparto enti locali stipulati nel 1983, introduce la IX e X qualifica funzionale. Gli effetti riconducibili a questa genesi sono di due ordini:

- le figure dirigenziali non sono istituite in tutte le amministrazioni locali e conoscono una diffusione a macchia di leopardo sul territorio nazionale, legata essenzialmente alle dimensioni e alle risorse dell'ente;
- l'origine "debole" di questa tipologia di funzionari favorisce l'affermazione di tanti tipi di dirigenti diversi, privi di uno *status* e di funzioni comuni.

Il primo riconoscimento normativo di questa categoria professionale avviene, a livello locale, con la L. n. 142 del 1990 mirata a responsabilizzare la dirigenza locale e ad alleggerire il personale politico da un carico di compiti e funzioni che, oltre a renderne complesso lo svolgimento del mandato istituzionale, finiva per esporlo a continue pressioni da parte di interessi economici presenti sul territorio, con il risultato di generare un pericoloso intreccio tra politica, gestione ed affari particolarmente. A pochi anni dall'approvazione della riforma delle autonomie locali, l'avvento dell'elezione diretta del sindaco, pur senza incidere direttamente sull'ordinamento della dirigenza locale, introduce numerosi fattori di cambiamento negli equilibri che governano il rapporto tra organi politici e organi gestionali delle Autonomie locali. L'aumento dei poteri del Sindaco, legato alla nuova legittimazione democratica che viene a caratterizzare questo organo, finisce per sovrapporsi alla competenza generale e residuale riconosciuta alla dirigenza. Tuttavia, la sostanziale stabilità di una qualifica dirigenziale che non decade allo scadere del mandato sindacale, unita alla maggiore competenza funzionale legislativamente riconosciuta ai dirigenti, impedisce un'effettiva caratterizzazione di questi organi come ausiliari. Inoltre, l'obbligo di motivazione che accompagna gli atti di revoca dei dirigenti, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica che a tali provvedimenti si voglia attribuire, garantisce all'alta funzione locale un'indipendenza minima nell'esercizio delle proprie

funzioni, dal momento che i dirigenti non potranno venire rimossi dall'incarico per un semplice contrasto "politico" o personale con il vertice politico, in assenza di inadempimenti, colpe o insufficienze<sup>115</sup>. Il riconoscimento di un nucleo minimo di funzioni affidate in via esclusiva alla competenza e alla responsabilità dei dirigenti, confermato dalla successiva L. n. 127 del 1997, attraverso il modello dell'elencazione, si pone in linea con la volontà di salvaguardare l'autonomia dirigenziale al cospetto di altri poteri all'interno dell'ente locale. Allo stesso modo, la previsione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, degli Assessori e della Giunta, testimonia l'intento del legislatore di separare la funzione di *staff* tecnico, svolte dagli uffici di gabinetto politico, dall'attività di gestione autonoma e imparziale, attribuita ai dirigenti di carriera dell'ente locale. Da ultimo, le modifiche apportate all'ordinamento della dirigenza locale dalla L. n. 191 del 1998 proseguono l'opera di demarcazione tra sfere funzionali aggiungendo nuove funzioni all'elenco di quelle inderogabilmente affidate alla dirigenza locale, e quindi sottratte all'intervento dei vertici politici.

---

<sup>115</sup> Rusciano M., *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 2002, 6, 893.

### 3.2 I Comuni privi di dirigenza

Come detto in precedenza, le qualifiche dirigenziali sono presenti in maniera del tutto marginale e sporadica all'interno delle Autonomie locali, con una concentrazione che privilegia quasi esclusivamente gli enti di maggiore dimensione. Ciò, fondamentalmente, a causa dell'origine contrattuale della dirigenza locale e dell'assenza di risorse disponibili negli enti minori. Per fronteggiare questo problema, da cui potrebbe derivare una sostanziale inapplicabilità della riforma nella parte concernente l'organizzazione delle funzioni e delle competenze sono state proposte soluzioni diverse che individuano quali sostituti dirigenziali, rispettivamente, gli amministratori locali, i Segretari comunali, i responsabili degli uffici e dei servizi dell'Ente.

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

Alcuni dubbi permangono con riferimento alla possibilità di delegare le funzioni dirigenziali ai responsabili dei servizi a favore di altri dipendenti, nei comuni sprovvisti di dirigenti<sup>116</sup>. Emerge così una concezione "sostanziale" della dirigenza pubblica, che prescinde dalla qualifica formale e guarda all'effettivo esercizio di funzioni di direzione gestionale da parte dei funzionari<sup>117</sup>. Negli ultimi contratti collettivi relativi al personale degli enti locali si assiste ad un fenomeno di

---

<sup>116</sup> Dal tema si evince la delegabilità delle funzioni attribuite dal sindaco ai cosiddetti apicali. In particolare, il problema che si apre in seguito alla riforma introdotta dalla L. n. 145/2002, sul piano strettamente interpretativo sembra da risolvere in senso positivo, dal momento che la legge, nello stabilire che le competenze gestionali sono riservate in via esclusiva ai dirigenti, non consente di tracciare una differenza sostanziale tra l'incarico di funzioni dirigenziali attribuito ai dirigenti, da un lato, e responsabili degli uffici o dei servizi, dall'altra. Diversa è la valutazione da esprimere sotto il profilo dell'opportunità: una simile soluzione potrebbe dar vita ad un incontrollato scivolamento verso il basso di importanti funzioni di direzione, a favore di figure prive della necessaria preparazione tecnica e professionale, alimentando incontrollabili rischi di deresponsabilizzazione e frammentazione della gestione locale. L'intera vicenda della vicedirigenza e della delega delle funzioni dirigenziali, del resto, potrà ricevere una serie di correttivi in sede di regolamentazione regionale e locale, come del resto prevede lo stesso art. 17-bis, della L. n. 145/2002

<sup>117</sup> Si tratta di una concezione che si pone in aperto contrasto con l'ordinamento professionale degli enti locali e, in particolare, con l'art. 45 del CCNL per delle Autonomie locali, il quale subordinava l'attribuzione di funzioni dirigenziali al requisito minimo della settima qualifica professionale.

valorizzazione dei cosiddetti direttivi, che, seppure disciplinati in contratti collettivi separati rispetto ai dirigenti, vengono a questi progressivamente assimilati sotto il profilo della disciplina del rapporto di servizio: alla categoria dei direttivi si applicano, infatti, logiche simili a quelle formulate originariamente per la dirigenza, prevedendo per essi l'indennità di posizione e indennità di risultato, nonché una valutazione basata sul rendimento e sui risultati ottenuti. Si afferma, pertanto, la sostanziale contiguità dei direttivi alla dirigenza visto che nei comuni di maggiore dimensione i direttivi rappresentano la categoria di personale su cui l'ente locale è costretto ad investire per sopperire alle costanti carenze di funzionari di livello dirigenziale, mentre nei comuni minori essi sostituiscono completamente il livello dirigenziale.

Tuttavia, se l'intervento del legislatore risolve in maniera soddisfacente il problema dell'individuazione dei dirigenti nei comuni di grandi dimensioni, nei comuni piccoli, dove mancano anche i funzionari di categoria D, la questione resta insoluta o aperta a soluzioni non funzionali. In primo luogo, per i comuni inferiori ai 5 mila abitanti viene in luce la possibilità di tornare ad attribuire funzioni gestionali agli organi politici; in particolare alla giunta e ai singoli assessori, che non senza sforzo erano stati allontanati dalla gestione quotidiana degli uffici, per essere investiti di una funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti della dirigenza appartenente all'ambito settoriale di competenza. In secondo luogo, il contratto collettivo per il comparto del personale delle regioni e degli enti locali, relativo al triennio 2016 - 2018, prevede agli artt. 13,14, e 15 la possibilità di nominare come soggetti responsabili di uffici e dei servizi, in caso siano privi di posizioni di categoria D, anche i dipendenti appartenenti alla categoria C o B del personale. Una soluzione in linea con l'attuale comma 3-bis dell'art. 51 della L. n. 142 del 1990 stabilisce espressamente che l'attribuzione delle funzioni dirigenziali, nei comuni privi di personale con qualifica corrispondente, può avvenire a favore dei responsabili degli uffici e dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, dietro provvedimento motivato del Sindaco.

L'opinione dominante sembra avallare, nel caso degli enti privi di professionalità adeguate, una sorta di "promozione sul campo" delle figure apicali ad organi eterni

dell'ente<sup>118</sup> Tale soluzione sottolinea la coerenza tra la concezione “sostanziale” della dirigenza e il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e funzioni di gestione soprattutto grazie alla volontà di evitare un ritorno al passato attraverso all'attribuzione dei compiti gestionali alla politica. Tuttavia, l'intento di rendere operativo a tutti i costi il principio di differenziazione funzionale, e con esso l'imparzialità organizzativa all'interno dell'amministrazione locale, lascia scoperto il problema della “professionalità minima” per l'esercizio di funzioni dirigenziali.

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

---

<sup>118</sup> Gardini G., L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione, Giuffrè, 2003.

### 3.3 L'accesso alla dirigenza locale e il rapporto fiduciario

Il TUEL non prevede specifiche procedure di accesso e di costituzione del rapporto di lavoro dirigenziale. Occorre, dunque, rifarsi alle regole generali contenute nell'art. 28, del D. Lgs. n. 165 del 2001, secondo cui alla qualifica di dirigente di ruolo si accede tramite concorso per esami indetto dalle singole amministrazioni, ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione. Il concorso per esami è essenzialmente riservato a dipendenti pubblici con una congrua anzianità di servizio in qualificate posizioni funzionali, mentre al corso-concorso possono partecipare sia i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni sia soggetti esterni. Ciò è valido nella maggior parte dei casi ma non può tacersi che taluni regolamenti comunali e/o provinciali, pur non discostandosi dalla disciplina contenuta nel D. Lgs. n. 165 del 2001, contengono espresse disposizioni relative alle *“modalità di selezione”* e ai *“requisiti di accesso”*, o rinviano *“ai vigenti contratti collettivi di lavoro nazionali e decentrati, nell'ambito dei principi fissati dalla legge”*<sup>119</sup>

Per l'accesso alla qualifica di dirigente si richiede, che il candidato sia un dipendente di ruolo della pubblica amministrazione, laureato, con almeno cinque anni di servizio svolti in posizioni funzionali per il cui accesso è richiesto il possesso del diploma di laurea. In alternativa, deve trattarsi di un soggetto in possesso di diploma di laurea unitamente ad esperienza lavorativa di almeno cinque anni presso strutture private, in posizioni apicali di lavoro corrispondenti per contenuto alle funzioni della categoria D. In ultimo rientra nel novero delle ipotesi possibili, la posizione di un soggetto in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche o private, con diploma di laurea, che ha svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali ovvero di colui che sia in possesso di diploma di laurea unitamente a cinque anni di comprovato esercizio professionale correlato al titolo di studio richiesto.

Esaurita la procedura di reclutamento, il vincitore, così come il restante personale,

---

<sup>119</sup> Carinci F., Mainardi S, La dirigenza nella pubblica amministrazione: dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni, Giuffrè, 2005, Tomo I, 540.

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

A questo punto, prima di trattare del rapporto fiduciario, occorre chiarire l'intreccio funzionale che intercorre tra Segretario/Direttore generale, specificando che le competenze assegnate al Segretario generale sono sostanzialmente riconducibili a tre macrocategorie:

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

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

Ai sensi dell'art 108, del D. Lgs. n. 267 del 2000 i Comuni con popolazione non superiore ai 15.000 abitanti e le Province possono ricorrere alla nomina di un Direttore generale. Quest'ultimo sovrintende la gestione dell'ente ed è legato al vertice politico da un rapporto strettamente fiduciario. Al pari dell'incarico di Segretario, anche quello di Direttore ha durata corrispondente a quella del vertice politico che lo ha nominato. Ora, la presenza o meno del Direttore determina il diverso ruolo che il Segretario è chiamato a svolgere all'interno dell'ente. La sua posizione del può essere rispettivamente:

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

Solo nel caso in cui si verificano le ipotesi b) o c) è possibile che al Segretario siano

assegnati poteri strettamente gestionali. Tuttavia, poiché tali funzioni non appartengono *ex lege* alla figura del Segretario sarà possibile conferirle solo se attribuite dallo statuto o dai regolamenti ovvero se conferite dal Sindaco o dal Presidente della Provincia.

Nel caso di coabitazione con il Direttore, sarà quest'ultimo ad avere la funzione di sovrintendenza alla gestione dell'ente; al Segretario spetterebbero le funzioni di collaborazione e assistenza giuridica quindi con un ruolo neutrale perchè non direttamente impegnato, a differenza dei dirigenti e del Direttore generale, nel perseguimento degli obiettivi e dunque nelle politiche.

Il circuito virtuoso sotteso alle recenti riforme del rapporto di lavoro di questi soggetti è per cui una volta effettuata la scelta del Segretario ovvero una volta affidato l'incarico di Direttore generale, i destinatari dell'investitura fiduciaria gestiscono in assoluta autonomia il proprio incarico, ciascuno nel rispetto delle peculiarità e responsabilità che gli sono proprie. Dal principio di separazione tra politica e amministrazione discende non solo l'autonomia nella gestione dell'incarico, ma anche la natura strettamente fiduciaria del rapporto che viene ad instaurarsi tra vertice politico e Segretario comunale o provinciale, o Direttore generale. Il rapporto fiduciario rientra tra gli elementi che caratterizzano e al contempo accomunano le amministrazioni locali a quelle statali.

La fiducia, infatti, entra nel patto che Segretario e vertice politico stringono per il perseguimento dei programmi su cui quest'ultimo ha conseguito il consenso elettorale. È possibile distinguere due tipi di valutazioni fiduciarie: una fiducia "originaria" che informa la scelta del Segretario, che si compone di elementi di valutazione soggettivi ed oggettive e si colloca a monte del rapporto di incarico ed una fiducia "funzionale" che riguarda un incarico già in corso ed è frutto, invece, della verifica dell'operato del Segretario; per tale ragione questo tipo di fiducia si colloca a valle del rapporto di incarico<sup>120</sup> L'analisi della "fiducia originaria" consente di comprendere i delicati equilibri che connotano il momento della scelta del Segretario cui affidare l'incarico. Essa è basata su previsioni soggettive relativamente all'affidabilità del soggetto

---

<sup>120</sup> Carinci F., Zoppoli L., Il lavoro nella pubblica amministrazione, UTET, 2005.

selezionato rispetto al conseguimento dei programmi politico/amministrativi e su fattori oggettivi riguardanti le capacità del soggetto a ricoprire l'incarico per le proprie doti e qualifiche tecnico-professionali. Per l'effettiva attuazione del principio di separazione pare opportuno agire sulla fiducia "originaria" della scelta, valorizzando entrambe le sue due componenti: quella "soggettiva" e quella "oggettiva". In effetti, mentre la prima si presta più facilmente ai condizionamenti delle relazioni interpersonali, la seconda, al contrario, si presenta impermeabile a tali inquinamenti. La possibilità di essere selezionati per un incarico di Segretario dovrebbe prescindere da eventuali legami personali ed essere fondato, al contrario, su una ponderazione di criteri obiettivi, quali la capacità di gestire con efficienza la funzione segretariale e su obiettivi fiduciari, quali l'affidabilità del soggetto rispetto alla realizzazione dei programmi sottesi all'azione amministrativa.

### **3.4 Conferimento e revoca delle funzioni dirigenziali**

La verifica delle diversità concernenti gli incarichi dirigenziali conferiti secondo modalità diverse rispetto al modello “ministeriale” ci consente di introdurre il modello delle Autonomie locali. In primo luogo, nel settore delle Autonomie Locali, la natura provvedimento dell’atto di conferimento è sempre stata chiaramente espressa (art. 109, comma 1, D. Lgs. n. 267 del 2000, in base al quale gli incarichi dirigenziali sono conferiti “*con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull’ordinamento degli uffici*”). In secondo luogo, i criteri per il conferimento stabiliti dal citato art. 109, comma 1, disciplinano anche la revoca anticipata. In terzo luogo, nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, le funzioni dirigenziali possono essere attribuite ai responsabili degli uffici o dei servizi.

Infine, nei comuni con più di 15.000 abitanti e nelle province è prevista la figura del Direttore generale che può essere nominato al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato la cui durata non può eccedere quella del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia e può essere revocato dai medesimi soggetti. Va segnalata, poi, la norma di chiusura dell’art. 111 in base al quale le Autonomie locali, tenendo conto delle proprie peculiarità, nell’esercizio della propria singolarità statutaria e regolamentare, adeguano lo statuto ed il regolamento ai principi espressi in materia dallo stesso D. Lgs. n. 267 del 2000.

Una prima differenza, tra il modello “ministeriale” e quello delle “Autonomie Locali”, attiene alla motivazione del provvedimento di conferimento, onere non contemplato rispetto agli incarichi ministeriali ed invece espressamente richiesto dall’art. 109, D. Lgs. n. 267 del 2000. Un secondo elemento di discontinuità è rappresentato dall’assenza di qualsiasi contratto ulteriore rispetto al provvedimento di conferimento dell’incarico.

Questione complessa riguarda la persistente efficacia delle disposizioni in tema di conferimento degli incarichi contenuta nei contratti collettivi; si tratta di

stabilire se, in base all'art. 111 del D. Lgs. n. 267 del 2000, che impone alle Autonomie Locali di adeguare lo statuto ed i regolamenti *“ai principi del capo secondo del D. Lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni ed integrazioni”*, occorra estendere alle Autonomie Locali la disciplina del conferimento di incarico, come previsto dal comma 12-bis dell'art. 19 D. Lgs. n. 165 del 2001 (che cita, *“le disposizioni del presente articolo costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi”*).

Ora, non c'è dubbio che la regola appena ricordata, ponendo una riserva a favore della normazione di rango legislativo che sicuramente costituisce un tratto caratterizzante della disciplina in tema di incarichi dirigenziali, sia espressione di un vero e proprio *“principio”* della stessa. Resta però da stabilire se, da una simile constatazione discenda come conseguenza che, anche in questo settore, gli incarichi dirigenziali conferiti in epoca successiva all'entrata in vigore della legge

n. 145 del 2002 debbano ritenersi svincolati dall'osservanza delle disposizioni contenute in materia nei contratti collettivi. In effetti, il citato art. 111 non stabilisce un'automatica estensione delle norme del D. Lgs. n. 165 del 2001 ai rapporti di lavoro del personale delle Autonomie locali, prevedendo piuttosto a carico di questi ultimi, un onere di adeguamento dei propri statuti e regolamenti; conseguentemente, appare difficile credere che, in mancanza del richiesto tramite costituito dalle norme regolamentari o statutarie, le previsioni in materia di conferimento di incarichi dirigenziali contenute nei contratti collettivi nell'area della dirigenza delle Autonomie locali abbiano già perduto automaticamente efficacia, come invece si deve ritenere con riferimento all'area della dirigenza statale.

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

La prima delle disposizioni citate prevede che *“gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel*

*programma amministrativo del Sindaco o del Presidente della Provincia”, e che “l’attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzioni a seguito di concorsi”.*

Dai dati raccolti, in genere, il Presidente della Provincia o il Sindaco attribuiscono gli incarichi dirigenziali considerando i programmi dell’Amministrazione, le esigenze di carattere organizzativo, il curriculum, le attitudini, i risultati trapiantati nei precedenti incarichi. Per quanto riguarda i Comuni senza personale di qualifica dirigenziale le funzioni di dirigente *“possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del Sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa posizione”* (art. 109, comma 2, TUEL). Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabilità dei servizi e degli uffici, di qualifica dirigenziale o di alta specializzazione, possa essere realizzata mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, in via eccezionale e con adeguata motivazione, di diritto privato, fermo restando i requisiti richiesti dalla qualifica.

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

I contratti di cui sopra non possono avere durata superiore al mandato elettivo del

Sindaco o del Presidente della Provincia in carica. Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da un'indennità *ad personam*, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Il trattamento economico e l'equivalente indennità *ad personam* sono definiti tenuto conto del bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale. Occorre, in ogni caso, tener presente la già menzionata e ambigua norma di cui all'art. 111 TUEL, secondo cui lo statuto ed il regolamento degli enti locali devono adeguarsi ai principi del titolo IV, capo III dello stesso TUEL e del titolo II, capo II del D. Lgs. n. 29 del 1993 (ora D. Lgs. n. 165 del 2001), "*tenuto conto delle proprie peculiarità*". Sembra dunque residuare, in capo agli enti, un potere di differenziazione rispetto alla normativa generale<sup>121</sup>.

Le singole amministrazioni non sembrano tuttavia aver previsto scostamenti di particolare rilievo dalla disciplina generale precedentemente illustrata. Le discipline previste dagli statuti e dai regolamenti al riguardo ricalcano quanto previsto dal T.U.P.I e dal TUEL, sancendo così, i primi, che "*la copertura di una parte dei posti di responsabile dei servizi o degli uffici, con qualifica dirigenziale o del livello immediatamente inferiore, possa avvenire mediante contratto a tempo indeterminato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire*"; rinviando, poi ai secondi la possibilità di stabilire i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni. Per quanto riguarda la revoca degli incarichi così come previsto anche per il loro conferimento, gli enti, con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, sono tenuti ad adeguare le regole sugli incarichi dirigenziali ai principi stabiliti dall'art. 19, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 29 del 1993. La revoca anticipata dell'incarico rispetto

---

<sup>121</sup> Carinci F., Mainardi S., La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni, op. cit. p. 645.

alla scadenza può avvenire solo per motivate ragioni organizzative produttive, o per effetto dell'applicazione del procedimento di valutazione di cui all'art. 14, comma 2 del medesimo contratto, ossia per grave inosservanza delle direttive impartite dagli organi dell'Ente e per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa. La revoca anticipata dell'incarico potrà comportare l'affidamento di un incarico dirigenziale di valore economico inferiore o, nei casi di maggiore gravità, la perdita della retribuzione dirigenziale ed il collocamento in disponibilità per la durata massima di un anno, oppure il recesso del rapporto di lavoro, secondo le disposizioni del codice civile e del C.C.N.L..

# Capitolo IV

## La performance nel settore pubblico

### 4.1 Il New Public Management

A partire dai primi anni ottanta si è diffuso in diversi paesi un movimento di riforma delle Amministrazioni Pubbliche caratterizzato dalla tendenza ad applicare per la loro gestione criteri simili a quelli distintivi delle imprese private. Il termine più utilizzato per indicare questa innovazione gestionale è stato “new public management”. A stimolare questo processo fu da una parte la grande crescita della rilevanza economica delle Amministrazioni Pubbliche e dall'altra l'insoddisfazione per i risultati relativi alla loro attività. Il processo di riforma ricevette un forte impulso dalla vittoria di movimenti politici fortemente critici dell'intervento pubblico in economia negli Stati Uniti (Ronald Reagan, Presidente fra il 1981 e il 1989) e nel Regno Unito (Margaret Thatcher, Primo Ministro fra il 1979 e il 1990), ma si diffuse anche in paesi governati negli anni ottanta da movimenti politici di centro-sinistra (Svezia, Norvegia, Danimarca, Australia, Nuova Zelanda, ecc.); negli Stati Uniti e nel Regno Unito esso fu poi sviluppato con convinzione negli anni novanta anche da governi di centro-sinistra (Bill Clinton, Presidente fra il 1993 e il 2001, in America, e Tony Blair, Primo Ministro fra il 1997 e il 2007, in Inghilterra)<sup>122</sup>. Le principali caratteristiche del NPM sono: 1) la notevole importanza del management professionale, 2) l'introduzione di precise misure di performance, 3) il valore attribuito ai risultati, in particolare in termini di *output*, 4) la tendenza a disaggregare le unità operative nelle AA.PP., 5) il rilievo attribuito alla concorrenza nel settore pubblico, 6) l'uso di pratiche di management privatistico nelle Amministrazioni Pubbliche, 7) la disciplina e la parsimonia nell'impiego delle risorse<sup>123</sup>

Con particolare riferimento alle riforme introdotte in Europa e Nord America negli

---

<sup>122</sup> S.AQUINO, “Aziendalizzazione, nuova governance e performance delle amministrazioni Pubbliche: un confronto internazionale”, 2013, Pavia University Press, [www.economiaaziendale.it](http://www.economiaaziendale.it).

<sup>123</sup> L. ANSELMINI (2003), Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni, Giappichelli, Torino

anni ottanta e novanta nello spirito del New Public Management diversi studi hanno mostrato che gli elementi a fattore comune di quelle riforme furono l'affidamento a imprese private della gestione di alcuni servizi pubblici; una maggiore attenzione alle necessità degli utenti dei servizi pubblici, visti come "clienti" (che fu da stimolo alla diffusione di pratiche di *benchmarking* e di standard di qualità analoghi a quelli adottati nelle aziende private); riforme dei sistemi di contabilità pubblica con l'importazione di principi contabili simili a quelli delle aziende private, al fine di avere più significativi indicatori di performance economica; introduzione per alcuni servizi pubblici di tariffe in grado di coprire una buona parte dei costi di produzione<sup>124</sup>.

Per quanto riguarda l'Europa, si è visto come in particolare nel Regno Unito rispetto ad altri paesi è stato più facile per il Governo implementare sistemi di misurazione e valutazione della performance più rapidamente e in modo più generalizzato grazie al contesto istituzionale che ha caratterizzato il sistema britannico negli ultimi 20 anni<sup>125</sup>.

A tal proposito si fa brevemente cenno alla longevità e alla validità del sistema legato ai *Public Service Agreement (PSA)*. Questi strumenti furono concepiti non solo per incrementare la trasparenza e monitorare l'efficienza della PA, ma anche e soprattutto per dirigere e coordinare gli sforzi di ministeri, dipartimenti e altre sottounità verso gli obiettivi del governo. Introdotti nel 1998 quando Tony Blair era Primo Ministro, essi erano degli accordi informali tra il ministero del tesoro e i vari ministeri che ricevevano stanziamenti economici per il raggiungimento di una lista di risultati concreti e misurabili (in linea con il programma e le priorità del governo) entro un orizzonte temporale fissato (da 2 a 4 anni, ma con obiettivi intermedi annuali). I PSA si configuravano come accordi tramite i quali il Tesoro, e implicitamente il Primo Ministro, chiedeva ai ministeri *value for money*, ovvero risultati tangibili. La lista dei PSA conteneva quindi degli indicatori di risultato il cui conseguimento doveva diventare la priorità dell'azione di ministri e dirigenti pubblici.

In pratica il governo predispondeva ogni due anni circa una lista sufficientemente onnicomprensiva di obiettivi concreti (ad esempio "ridurre in cinque anni

---

<sup>124</sup> E. Ferlie, P. Steane (2002), Changing Development in NPM, *International Journal of Public Administration*, V. 25, N. 12, [1459-69].

<sup>125</sup> Pollitt, C. (2006) Performance Management in Practice: a Comparative Study of Executive Agencies, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16.

l'assenteismo scolastico dell'otto per cento”), assegnando ogni target a uno o più ministeri e dipartimenti. In seguito, questi predisponavano lo sforzo necessario a raggiungerli, spesso selezionando obiettivi più granulari per le loro sotto-unità operative. L'idea sottesa a questo processo a cascata era di dare una direzione unitaria all'azione di tutta la PA, con il governo all'apice, che stabiliva le priorità e assegnava le risorse per affrontarle e ciascuna sotto-unità guidata dagli obiettivi provenienti “dall'alto”. Infine, nel 2010, nonostante l'abolizione dei PSA da parte del nuovo governo (conservatore- liberaldemocratico), i dipartimenti britannici hanno continuato a dover redigere ogni due anni i *Departmental Business Plans* e i *Performance Reports*, che contengono liste di obiettivi, generalmente *outcome*, da considerarsi prioritari. Quindi, anche se il carattere unitario dei PSA è in parte venuto meno, molte delle loro funzioni sono ancora presenti nella PA britannica. Indirizzare l'operato della PA tramite indicatori trasparenti, quantificabili e inscindibilmente legati all'agenda politica sembra aver avuto l'effetto positivo di rendere ministri e dirigenti pubblici realmente determinati a impegnarsi per il raggiungimento degli obiettivi fissati. A fronte di casi rari di aggiramento dei target, questo sistema sembra aver reso l'operato dei ministeri inglesi davvero più *outcome-oriented* e indirizzato alle priorità di medio periodo del governo<sup>126</sup>.

In Italia l'applicazione dei principi del NPM ha avviato negli anni novanta una stagione di cambiamenti senza precedenti per le amministrazioni e le aziende pubbliche del paese, sotto il profilo istituzionale, politico ed amministrativo. Questi anni sono quelli in cui si entra nell'ottica che l'amministrazione pubblica è al servizio dei cittadini. Da qui un importante lavoro, anche culturale, sui temi della qualità dei servizi. La rivoluzione fu quella di inserire nella cultura amministrativa, burocratica e autoreferenziale, i principi di efficacia ed efficienza così distanti da quella cultura da non essere prontamente compresi e, di conseguenza, adeguatamente inseriti nei processi organizzativi<sup>127</sup>. Questa tendenza al rinnovamento fu innanzitutto interpretata e introdotta con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 e con il D.Lgs. 3 febbraio 1993,

---

<sup>126</sup> C. COTTARELLI, G. GOTTARDO, Come gestire la Pubblica Amministrazione? I Public Service Agreement britannici, [www.osservatorioocpi.unicatt.it](http://www.osservatorioocpi.unicatt.it) 11 febbraio 2021

<sup>127</sup> C. MOCHI SISMONDI, V. PIERSANTI, 25 anni di Riforme della PA: troppe norme pochi traguardi, Collana ricerche FPA, 2016 [www.astrid.it](http://www.astrid.it).

n. 29, con cui furono fissati gli elementi del processo riformatore italiano: privatizzazione del pubblico impiego, separazione fra politica e amministrazione, principio di responsabilità, cultura del risultato, gestione per obiettivi, efficacia, efficienza, controlli, valutazioni<sup>128</sup>. Di particolare rilievo l'art. 2, comma 1, lett. g della legge delega n. 421/1992 che prospettò la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa affidando ai dirigenti autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo con la gestione di risorse finanziarie, umane e strumentali al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza tra l'attività degli uffici e il pubblico interesse. Il filo conduttore fu quello del superamento della impostazione tradizionale-burocratica delle strutture e dei meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione, a vantaggio di un modello di dirigenza più manageriale (i dirigenti come gestori delle risorse dell'Amministrazione e responsabili dei risultati)<sup>129</sup>. Successivamente il D.Lgs. n. 29/1993 introdusse anche una nuova normativa con riguardo alla responsabilità dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. In tal senso, l'art. 20, comma 1, dispose: i dirigenti generali ed i dirigenti sono responsabili del risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, della realizzazione dei programmi e dei progetti loro affidati. Al fine di rendere effettiva la responsabilità dirigenziale, l'art. 2, comma 1, lett. g) della legge n. 241/1992 e l'art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993 resero obbligatoria l'istituzione di "nuclei di valutazione" o "servizi di controllo interno", composti da dirigenti generali e da esperti in tecniche di valutazione e nel controllo di gestione, il cui compito era quello di appurare la conformità dei risultati dell'azione amministrativa ai programmi prefissati. Peraltro, all'attività valutativa non venne assegnato solo un ruolo premiale (l'attribuzione del trattamento economico accessorio al dirigente) o sanzionatorio (nel caso di accertata responsabilità) ma ebbe soprattutto l'importante compito di valutare la efficienza dell'amministrazione per orientarne l'azione futura<sup>130</sup>. In questo sistema, quindi, i controlli interni avevano ad oggetto l'azione amministrativa (art. 20, comma 2, D.Lgs. n. 29/1993); il parametro del giudizio era costituito dalla "corretta ed

---

<sup>128</sup> A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, in F. CARINCI-S. MAINARDI (a cura di), *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, op. cit. p. 731.

<sup>129</sup> F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2009, p. 652

<sup>130</sup> A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, in F. CARINCI-S. MAINARDI (a cura di), *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, op. cit. pp. 249- 250.

economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento" (art. 20, comma 2, D.Lgs. n.29/1993); la misura finale consisteva in relazioni trimestrali "sui risultati della loro attività agli organi di direzione", oltre che in provvedimenti di destinazione ad altro incarico del dirigente come misure organizzative e non sanzionatorie (art. 20, comma 10, D.Lgs. n. 29/1993)<sup>131</sup>. L'attuazione pratica di questo modello non fu felice a causa di una rallentata istituzione degli organismi tecnici per la valutazione dei risultati, non sufficientemente neutrali perché composti da membri appartenenti alla stessa "classe" che deve essere giudicata con limitata esperienza gestionale e provvisti di esigue risorse e strumenti<sup>132</sup>. Il sistema dei controlli interni delineato dal D.Lgs. n. 29 non considerava la molteplicità degli scopi cui rispondeva l'ampia serie dei controlli interni, così come le differenze dei rispettivi referenti (i dirigenti ed, eventualmente, organi esterni all'amministrazione, per i controlli di regolarità amministrativo-contabile; i dirigenti, per i controlli di gestione; i ministri o i dirigenti di vertice, per la valutazione dei dirigenti; i ministri, per i controlli strategici e la valutazione dei dirigenti di più alto livello); cosicché l'attribuzione a un unico organo, il servizio di controllo interno o nucleo di valutazione, del compito di svolgere tutti i tipi di controllo interno (strategico, di gestione, di valutazione, di regolarità, ed anche ispettivo) determinò una profonda incertezza circa l'identità e la collocazione funzionale dell'organo. L'introduzione dei principi legati al NPM tuttavia ebbe ricadute anche sul sistema dei controlli permettendo di rilevarne le criticità e irrobustire gli strumenti regolativi connessi al controllo delle performance dell'alta dirigenza e all'individuazione dei criteri di misurazione delle prestazioni<sup>133</sup>. Nell'ambito delle difficoltà appena esposte si inserì la legge 15 marzo 1997, n. 59 tra i cui principi guida aveva il rafforzamento della distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa e il riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche. In attuazione della citata legge, il

---

<sup>131</sup> V. Cerulli, Irelli, Luciani R., I principi generali, in E. F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002, p. 12.

<sup>132</sup> F. Carinci, *La dirigenza nella seconda fase della privatizzazione: la legge delega n. 59/1997 e i decreti legislativi nn. 396/1997 ed 80/1998*, in F. CARINCI-C. D'ORTA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. I contratti collettivi per le aree dirigenziali*. Commentario, Milano, 1998, XXVIII.

<sup>133</sup> P. Ruggero, *La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione*, Siena, 2011, pp. 60-62.

D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 definì attraverso una disciplina più completa il nuovo sistema dei controlli interni<sup>134</sup> basato su quattro figure specifiche, ciascuna attribuita alla competenza di strutture distinte:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 2), volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- il controllo di gestione (art. 4), per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati;
- la valutazione dei dirigenti (art. 5), diretta a valutare le prestazioni del personale con incarico dirigenziale;
- la valutazione e il controllo strategico (art. 6), intesi a valutare l'adeguatezza, osservando i risultati conseguiti alla luce degli obiettivi predefiniti, delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani e programmi stabiliti dagli organi di indirizzo politico.

L'art. 7 del decreto non si limitò a conferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nuovi compiti e funzioni relativi alle attività di controllo interno ma badò anche ad attribuirli alla competenza di uffici che dovevano essere contestualmente istituiti: il Comitato Tecnico Scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e l'Osservatorio sui sistemi di controllo interno nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286/1999 dettò i principi organizzativi generali lasciando alle singole pubbliche amministrazioni il compito di dotarsi, in relazione alle rispettive necessità, di strumenti organizzativi e funzionali del controllo interno e sancì una forza vincolante differenziata di tali principi nei confronti delle diverse amministrazioni pubbliche. Per gli enti del governo territoriale, Regioni, Province e Comuni, non erano vincolanti, per cui la norma si applicava alla stregua di principi generali, ai quali i rispettivi ordinamenti avevano facoltà di adeguarsi (art. 1, comma 3). Il decreto sostituì integralmente la precedente disciplina dei controlli interni, di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993, correggendone le contraddizioni rilevate, e superando talune incertezze e gravi confusioni organizzative: in particolare, l'attribuzione ai "servizi di controllo

---

<sup>134</sup> A. BOSCATI-S. MAINARDI-V. TALAMO, *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, op. cit., p. 250.

interno” o ai “nuclei di valutazione”, quali strutture uniche nell’ambito di ciascuna amministrazione, di funzioni di controllo di diversa natura, di tipo sia repressivo sia collaborativo, sia sulla legittimità che sui risultati della gestione<sup>135</sup>. Nel contesto del nuovo sistema dei controlli interni la valutazione dei dirigenti assunse, per la prima volta, un rilievo proprio e distinto da quello tradizionalmente attribuito ad altri tipi di controlli interni. Conclusivamente il legislatore optò per un sistema di valutazione che tenesse conto non solo dei risultati quantificabili prodotti dai dirigenti, ma anche dei comportamenti da questi posti in essere per realizzare gli obiettivi (c.d. valutazione di tipo misto). In questo senso, il legislatore accolse la nozione più scientificamente corretta di performance, che abbracciava il riferimento sia a cosa si ottiene

attraverso la prestazione (il risultato), sia al come tale risultato viene centrato (la prestazione in senso stretto)<sup>136</sup>. Nel D.lgs. n. 286/1999 il procedimento di valutazione, avente periodicità annuale, è basato su tre principi di carattere generale (art. 5, comma 2). Il primo principio consiste nella diretta conoscenza dell’attività del valutato da parte dell’organo proponente o valutatore di prima istanza e costituisce applicazione del più generale principio in base al quale l’autorità che emana l’indirizzo ha il potere di verificarne l’esecuzione, per cui il giudizio valutativo compete al titolare dell’organo, le cui direttive il dirigente immediatamente subordinato è tenuto a eseguire<sup>137</sup>. Si evita così che la prima valutazione possa essere fatta da organi, ad esempio i nuclei di valutazione, che hanno una conoscenza solo indiretta dei valutati, acquisita attraverso informazioni, esame di documenti e audizione degli interessati. Il secondo principio implica l’adozione di un duplice livello di valutazione ove la determinazione del soggetto proponente (o valutatore di prima istanza) viene sottoposta ad approvazione o verifica da parte dell’organo competente (o valutatore di seconda istanza). È il principio che si può definire di “alterità dei valutatori” ma che non è di generale applicazione. Nei casi in cui venga applicato, esso comporta l’illegittimità di una valutazione di seconda istanza non preceduta da quella di prima istanza e nel caso in cui la valutazione di seconda istanza si discosti dalla proposta,

---

<sup>135</sup> V. CERULLI IRELLI-R. LUCIANI, *I principi generali*, op. cit. pp. 13-20.

<sup>136</sup> M. PROVENZANO, *La valutazione delle risorse umane*, in M. MORISI-A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell’amministrazione. La valutazione*, Torino, 2001, p. 104.

<sup>137</sup> G. D’AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, in Schlitzer (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè.

sembrerebbe dover prevalere la seconda valutazione in quanto essa rappresenta la vera valutazione, mentre la prima rappresenta una mera proposta<sup>138</sup>. Il terzo principio impone la partecipazione del valutato al procedimento di valutazione in ogni caso e non solo nell'ipotesi in cui l'amministrazione intenda voglia valutare negativamente. La mancata esplicitazione da parte della fonte legislativa delle modalità e dei limiti della partecipazione è congrua rispetto al riconoscimento dell'autonomia di ogni singola amministrazione nella determinazione dei sistemi e dei meccanismi di valutazione che devono però sempre rispettare le eventuali regole poste dalla fonte collettiva<sup>139</sup>. Il collegamento della valutazione con il controllo di gestione e lo svolgimento in modo integrato di tutti i controlli interni evidenzia che il fine generale dell'istituto risiede nel concorrere, con gli altri controlli interni, alla ottimizzazione della funzione amministrativa, intesa come l'insieme delle attività necessarie a seguire il perseguimento degli obiettivi, ad introdurre nell'organizzazione e nella gestione i correttivi necessari a ottenere i risultati previsti, a rimodulare eventualmente gli obiettivi iniziali in ragione di imprevisti, a migliorare i rapporti costi- risultati. In questo contesto, la valutazione ha lo scopo di sostenere, nell'interesse dell'amministrazione alla realizzazione dei suoi programmi, i dirigenti nell'assolvimento dei loro compiti, ma allo stesso tempo disvela un profilo di vantaggio per gli stessi dirigenti, i quali intervenendo tempestivamente sui punti critici della gestione, riescono a migliorare la loro performance. Accanto a questa finalità, ve ne sono altre due, che riflettono in pari misura l'interesse dell'amministrazione e quello del dirigente. La prima consiste nel determinare il presupposto per attribuire o meno al dirigente la quota di retribuzione variabile che, nei sistemi contrattuali di incentivazione, è collegata al conseguimento dei risultati. L'attribuzione della maggior quota di retribuzione costituisce un interesse del dirigente, ma lo è anche dell'amministrazione, che, nel riconoscere il merito del primo, ne accresce la motivazione al raggiungimento di performance migliori nel tempo, per cui il sistema di incentivazione diventa esso stesso strumentale al raggiungimento dei risultati<sup>140</sup>. La seconda risiede nel verificare, periodicamente, la

---

<sup>138</sup> L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*. Profili Giuridici, Giuffrè' Milano, 2001, pp. 120- 123.

<sup>139</sup> L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, op. cit., p. 122.

<sup>140</sup> M. PROVENZANO, *La valutazione delle risorse umane*, op. cit., p. 129.

collocazione del dirigente nella “scala” dei valori professionali interni all’amministrazione. All’esito della valutazione, basata su specifiche competenze del dirigente, sulle capacità organizzative dimostrate, l’amministrazione sarà legittimata a realizzare meccanismi di progressione o di regressione in carriera, sui quali non poco influisce la contrattazione collettiva. Con riferimento alle ultime due finalità, va segnalato che le norme non si occupano degli esiti della valutazione positiva, per cui l’eventuale assegnazione di un incarico di maggiore responsabilità è rimessa alla contrattazione individuale. Le norme si occupano, invece, della valutazione negativa, in esito alla quale vengono legittimate misure sanzionatorie a carico dei dirigenti, per i risultati negativi dell’attività svolta, per il mancato raggiungimento degli obiettivi, per la grave inosservanza delle direttive ricevute, o, infine, per la ripetuta valutazione negativa dei risultati. Proprio la diversità di funzioni cui assolve la valutazione dei dirigenti nel settore pubblico è una delle cause che hanno frenato l’affermazione dell’istituto<sup>141</sup> Infine, con riferimento agli Enti locali, dopo il D.Lgs. n. 286/1999, è intervenuta un’apposita normativa che riproduce sostanzialmente quella prevista dal decreto medesimo e che è confluita nel Tuel (D.Lgs.n. 267/2000). Con tale legislazione gli Enti locali vedono precisate, per la prima volta, le loro responsabilità rispetto alla valutazione e all’attenzione del cittadino. In particolare, l’art. 147 ha recepito pressoché integralmente le quattro tipologie di controlli interni previste dal D.Lgs. n. 286 per la generalità delle amministrazioni statali, ribadendo, anche per i controlli interni degli Enti locali, il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione. Il comma 3 dell’art. 147 prevede, poi, che gli stessi Enti locali possano derogare, nell’organizzazione dei controlli interni, agli altri principi fissati dall’art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 286/1999, quali ad esempio la distinzione tra la struttura cui è affidato il controllo di gestione e quella cui è affidato il controllo di regolarità amministrativa e contabile. Ne deriva che gli Enti locali, nel rispetto delle modalità previste dal Testo Unico, possono organizzare il sistema dei controlli atteso che l’unico principio inderogabile è la distinzione fra funzioni di indirizzo e compiti di gestione. Per quanto riguarda specificamente la valutazione della dirigenza, il Testo Unico non dice

---

<sup>141</sup> G. D’AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, op. cit., pp. 113-114.

molto, lasciando agli enti interessati ampi spazi di autonomia. Nelle Regioni e nei grandi centri urbani, tuttavia, le attività di valutazione sono state interpretate più come la risposta a un adempimento burocratico che come spinta a un reale rinnovamento della qualità della gestione e dei servizi erogati<sup>142</sup>. Il sostanziale fallimento della supposta centralità dei controlli interni delineati dal D.Lgs. n. 286/1999, ascrivibile tanto alla resistenza culturale della dirigenza, ferma nel considerare la propria valutazione come mero adempimento burocratico anziché come strumento essenziale di buona gestione, quanto al fatto che la politica abbia rinunciato a definire strategie e politiche, ha lasciato un vuoto colmato solo a distanza di molti anni con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 di attuazione della legge 4 marzo 2009, n.15. Una nuova riforma in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni che, al pari di quanto accaduto in altri stati già alla fine degli anni novanta, come brevemente accennato in precedenza, ha per la prima volta introdotto in modo concreto strumenti volti a valutare e indirizzare l'operato della P.A. Si tratta della riforma Brunetta.

---

<sup>142</sup> M. MARCANTONI, Le quattro tappe del processo di valutazione della dirigenza, in M. MARCANTONI-E. ESPA (a cura di), La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta, Milano, 2010, pp. 27-30.

## **4.2 Il concetto di performance e i principi ispiratori del nuovo processo di valutazione**

L'introduzione nelle pubbliche amministrazioni dell'ottica gestionale ha reso necessario comprendere cosa debba intendersi con il concetto di performance elemento alla base nel decreto legislativo n. 150/2009; la performance presenta un carattere multidimensionale essendo costituita da tutto ciò che contribuisce a creare valore pubblico e non solo dai beni e servizi pubblici prodotti e distribuiti. Con riguardo a tale caratteristica, è possibile proporre la definizione del concetto di performance elaborata dalla Civit nella delibera 89/2010: la performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che una entità (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta a essere misurata e gestita. Tale definizione evidenzia come il cuore del concetto di performance sia costituito dalla concatenazione logica del ciclo bisogni-obiettivi-azioni-risultati- effetti<sup>143</sup>. Il concetto di performance, utilizzato nel D.Lgs. n. 150/2009 prevede che la disciplina dei sistemi di valutazione delle strutture e delle pubbliche amministrazioni sia diretta ad assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale. In tal modo il decreto crea un sistema di valutazione che si potrebbe definire "duale", volto cioè a verificare da una parte l'impatto dell'attività svolta dalle amministrazioni verso l'esterno e l'attività svolta da chi opera all'interno delle amministrazioni, misurando e valutando la performance organizzativa, e individuale della dirigenza e del personale. In particolare, le finalità sottese all'introduzione di un sistema di valutazione "duale" sono espresse nei principi dell'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009: si afferma, infatti, che la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle

---

<sup>143</sup> F. MONTEDURO, La misurazione delle performance, in L. HINNA-M. MARCANTONI (a cura di), Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione, Milano, 2011, pp. 49-56.

amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti da singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri<sup>144</sup>. Nel nostro ordinamento, almeno fino alla riforma del 2009, l'attività di misurazione è stata impiegata come mero strumento di controllo, è stata successivamente valorizzata anche come mezzo per il governo e il miglioramento della gestione: la misurazione, infatti, deve oggi essere considerata funzionale a entrambi gli obiettivi poiché finalizzarla al solo controllo condurrebbe a ridurne il significato. Il problema che ha afflitto l'attività di misurazione nei decenni passati è legato a molteplici fattori: l'approvazione di tante riforme scarsamente applicate, l'atteggiamento degli organi di controllo che l'hanno applicata solo quale strumento sanzionatorio nei confronti di comportamenti formalmente non conformi, la mancata valorizzazione dei comportamenti lodevoli. Appare evidente che un sistema, che misuri solo per controllare e non anche per gestire e premiare il merito, finisca per avere profondi limiti. La misurazione delle performance è invece funzionale al miglioramento sia delle decisioni nell'ambito dei processi amministrativi e politici, sia della trasparenza e della rendicontazione agli organi di controllo e soprattutto ai cittadini e agli *stakeholders*. Proprio a questo scopo il D.Lgs. n. 150/2009 ha introdotto un sistema di misurazione finalizzato da un lato a valutare e poi premiare, dall'altro lato a rendere conto (*accountability*) e assicurare trasparenza.

---

<sup>144</sup> D. BOLOGNINO-G. D'ALESSIO, Il dirigente come soggetto attivo e passivo della valutazione. La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività ed efficienza, in F. PIZZETTI-A. RUGHETTI (a cura di), La riforma del lavoro pubblico, Torriana, 2010, pp. 249- 250.

## 4.2.1 La trasparenza

La trasparenza costituisce un altro principio fondamentale del D.Lgs. 150/2009. ed è intesa, secondo l'esplicita definizione contenuta nell'art. 11, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009, come "accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli adempimenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità"<sup>145</sup>. Con il d.lgs. n. 150/2009 la trasparenza, dunque, ha assunto, rispetto alla precedente disciplina, una nuova e più estesa configurazione, limitare quest'ultima al semplice diritto di accesso significa comprimere un'esigenza generale. Rapportare la trasparenza solo al diritto di accesso significa che solo alcuni, e cioè i portatori di una situazione giuridicamente rilevante e legittimante l'accesso, possono beneficiare degli effetti della trasparenza e svolgere quel controllo sociale che, invece, deve essere prerogativa di tutta la collettività dei cittadini<sup>146</sup>. In altri termini, la trasparenza è strumentale proprio a forme diffuse di controllo sociale dell'operato delle pubbliche amministrazioni, a conferma della divergenza di tale fattispecie rispetto a quella del diritto d'accesso, nell'esercizio del quale sono inammissibili, ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge n. 241/1990, le istanze «preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni. Corollario di questa impostazione normativa è la tendenziale pubblicità anche sulle performance della pubblica amministrazione che risulta come strumento di relazione e coinvolgimento degli stakeholders per ridurre al massimo la distanza tra le singole PP.AA. e la società civile. La delibera n. 2/2012 della Civit ha puntualizzato che, nella logica del decreto Brunetta, la trasparenza favorisce la partecipazione dei cittadini all'attività delle pubbliche amministrazioni ed è funzionale a tre scopi: 1) sottoporre al controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della performance per consentirne il miglioramento; 2) assicurare la conoscenza, da parte

---

<sup>145</sup> P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione*, Giappichelli, 2002.

<sup>146</sup> R. MARRAMA, La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo, in AA. VV., *L'Amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*. Atti del XXXV Convegno di studi di scienze dell'Amministrazione, Milano, 1991, p.63.

dei cittadini, dei servizi resi dalle Amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione; 3) prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità.

Il principale strumento previsto dal legislatore per garantire la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni è il Programma triennale per la trasparenza e integrità (art. 11, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009). Tale documento deve essere redatto dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna Amministrazione, sulla base delle linee guida predisposte dall'apposita Sezione per l'integrità nelle Amministrazioni Pubbliche, istituita all'interno della Commissione di cui all'art. 13. Ai fini dell'adozione del documento e dei relativi aggiornamenti annuali, è previsto un obbligo di sentire preventivamente le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Il Programma triennale per la trasparenza e i suoi aggiornamenti annuali devono rappresentare, ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009, le iniziative che ciascuna amministrazione prevede di adottare per garantire un adeguato livello di trasparenza, di legalità e di sviluppo della cultura dell'integrità. All'interno del Programma triennale per la trasparenza devono inoltre essere specificate, con riferimento alle iniziative che ciascuna amministrazione intende adottare, le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle stesse. Per ciascuna amministrazione è previsto l'obbligo di istituire sul proprio sito istituzionale un'apposita sezione di facile accesso, denominata "Trasparenza, valutazione e merito" al cui interno dovranno essere pubblicati: il Programma triennale per la trasparenza con l'indicazione del relativo stato di attuazione, il Piano e la Relazione sulla performance con l'ammontare complessivo dei premi stanziati ed effettivamente distribuiti, l'analisi dei dati relativi all'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per gli altri dipendenti, i nominativi e i curricula dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione e del Responsabile delle funzioni di misurazione della performance di cui all'art. 14, i curricula dei titolari di posizioni organizzative, le retribuzioni dei dirigenti e delle componenti variabili della stessa e di quelle legate alla valutazione di risultato, i curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico-amministrativo, gli incarichi, retribuiti e non retribuiti, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati. Sempre

nell'ottica della cultura della legalità e della trasparenza, viene previsto uno specifico obbligo di individuare annualmente i servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi, nonché di provvedere alla contabilizzazione e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo. I dati dovranno poi essere pubblicati sui propri siti istituzionali (art. 11, comma 4, D.Lgs. n. 150/2009). Sotto il profilo sanzionatorio, in caso di mancata adozione e realizzazione del Programma triennale, così come di mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale, è previsto il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, Valutazione delle prestazioni e sistema premiante. Come applicare la riforma Brunetta del pubblico impiego, Franco Angeli, 2010, pp. 52- 55.

### **4.3 Il ciclo di gestione della performance**

Le finalità indicate all'art. 3 del D.Lgs. n. 150/2009 non rappresentano una mera enunciazione di principio ma sono destinati ad essere tradotti in una serie di atti concreti, a cura delle singole amministrazioni, coerentemente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio: il cosiddetto "ciclo di gestione della performance. In particolare, l'art. 4, comma 2, prevede le seguenti fasi del ciclo di gestione:

- a) definizione e attribuzione degli obiettivi, definizione dei risultati attesi e dei rispettivi indicatori di valutazione;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) controllo in corso di esercizio e attivazione di possibili interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) resoconto dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

A tutte le fasi è data completa visibilità, nel rispetto del principio di trasparenza, e le diverse fasi del ciclo di gestione della performance possono essere riassunte in quattro processi fondamentali: la programmazione, il controllo/valutazione, la rendicontazione e l'incentivazione. La riforma Brunetta cerca di implementare un sistema nel quale la valutazione della performance (individuale e collettiva) e la trasparenza degli atti, tende ad incoraggiare la produttività pubblica, attraverso l'introduzione di una spinta competitiva, che nel settore privato è data dal mercato e dalla libera concorrenza<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> I. LUSCHI-P. REALI-S. CHIARELLI, *La performance nelle prospettive di attuazione della riforma Brunetta*, Bergamo, 2011, p. 33.

### 4.3.1 La definizione degli obiettivi e il Piano della performance

La portata innovativa del ciclo della performance consiste nel realizzare, tra le altre cose, il passaggio alla cultura del risultato. In tal senso un ruolo cruciale è attribuito agli obiettivi e agli indicatori in assenza dei quali non è possibile realizzare una valutazione di qualità. In base a quanto statuito all'art. 5, comma 1 del decreto, la programmazione degli obiettivi, aventi a riferimento un arco triennale, è di responsabilità degli organi di indirizzo politico-amministrativo che poi interessano i vertici dell'amministrazione: i dirigenti o i responsabili di ciascuna unità organizzativa; infine gli specifici obiettivi poi definiti annualmente<sup>149</sup>, il tutto attraverso un processo maggiormente partecipato. Il successivo comma 2, dell'art. 5, del decreto n. 150/2009 descrive le caratteristiche degli obiettivi, i quali debbono essere:

- a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'Amministrazione;
- b) specifici e misurabili;
- c) migliorativi della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- d) riferibili ad un arco temporale fisso, corrispondente ad un anno;
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale, nonché da comparazioni con Amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'Amministrazione con riferimento, almeno al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

La letteratura utilizza diversi acronimi per riassumere tali caratteristiche, il più celebre è la parola SMART, che sta ad indicare: *specific, measurable, achievable, relevant, timely* ovvero devono essere specifici, misurabili, raggiungibili, rilevanti e definiti nel tempo.

Un altro importante aspetto per la misurabilità degli obiettivi è l'individuazione dei parametri per la loro misurazione, spesso definiti indicatori di performance o KPI

---

<sup>149</sup>F. LAMBIASE, Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati. In La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta (a cura di) M. Marcantoni e E. Espa, Franco Angeli, 2010 cit., p. 41.

(Key Performance Indicator).<sup>150</sup> In fase di assegnazione degli obiettivi è importante definire e condividere con il valutato quali parametri si utilizzeranno in sede di valutazione per misurare la sua prestazione avendo cura di prediligere quelli più idonei a misurare un determinato obiettivo in uno specifico contesto organizzativo, condividendo ovvero comunicando tale scelta al valutato. L'obiettivo individuato deve essere raggiungibile ovvero l'assegnatario dell'obiettivo possa disporre o sia in grado di procurarsi le leve che gli occorrono per raggiungerlo. Inoltre, deve essere rilevante nel senso che il conseguimento dell'obiettivo deve essere apprezzabile. Esso deve inoltre essere definito nel tempo: la previsione del raggiungimento di un obiettivo senza aver definito il limite temporale per realizzarlo, non ha alcun significato. Il documento centrale in materia di definizione degli obiettivi, così come ai fini del collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse, è il Piano della performance, strumento che dà avvio al ciclo di gestione della performance, in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori ed i target, elementi fondamentali per la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance. In particolare, l'art. 10, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 150/2009 impone alle AA.PP. la redazione annuale, entro il 31 gennaio, di un documento programmatico triennale, denominato, appunto, Piano della performance, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Tale documento deve essere adottato in coerenza con i contenuti della programmazione finanziaria e di bilancio perché un sistema di obiettivi è effettivamente sostenibile solo se è garantita la congruità tra le risorse effettivamente disponibili e le azioni da porre in essere per raggiungere gli obiettivi fissati. L'integrazione e il collegamento logico tra la pianificazione della performance e il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio vanno garantiti su quattro livelli: coerenza dei contenuti; coerenza del calendario dei processi; coordinamento degli attori e delle funzioni organizzative coinvolte (ad esempio, OIV,

---

<sup>150</sup> R. MUSSARI-P. RUGGIERO, Il ciclo di gestione della performance, in F. PIZZETTI-A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010, p. 64.

centri di responsabilità amministrativa, nuclei di valutazione della spesa, uffici di bilancio, etc.); integrazione degli strumenti di reportistica e dei sistemi informativi a supporto dei processi. Il comma 1 dell'art. 10 del decreto prevede tre specifiche finalità in funzione delle quali è redatto il Piano della performance. La prima finalità è quella di assicurare la qualità della rappresentazione della performance, dal momento che nel Piano sono riportati il processo e le modalità con cui sono stati individuati gli obiettivi dell'amministrazione, nonché la segmentazione complessiva degli stessi; tale struttura permette la verifica interna ed esterna della qualità del sistema di obiettivi. La seconda specifica finalità in funzione della quale è redatto il Piano in esame è quella di assicurare la chiarezza della rappresentazione della performance: il piano, nell'esplicitare i collegamenti esistenti tra i bisogni della collettività, la missione istituzionale, le priorità politiche, le strategie, gli obiettivi e gli indicatori dell'amministrazione, rende comprensibile il contributo che la P.A. mediante la propria azione intende arrecare alla soddisfazione dei bisogni della collettività. L'affidabilità della rappresentazione della performance costituisce la terza finalità cui deve tendere il Piano: tale scopo è raggiungibile a condizione che sia verificabile ex post l'esattezza metodologica del processo di pianificazione (principi, fasi, tempi, soggetti) e delle sue risultanze (obiettivi, indicatori, target)<sup>151</sup>. Secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 6, lett. b), del decreto, la struttura e le modalità di stesura del Piano della performance vengono definiti dalla Civit la quale ha provveduto a tale adempimento con la delibera n. 112/2010. Il Piano viene redatto, sulla base degli indirizzi della Commissione, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di ogni amministrazione e deve essere adottato entro il 31 gennaio di ciascun anno. L'adozione del Piano costituisce uno specifico obbligo la cui inosservanza è sanzionata con il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultino avere concorso alla mancata adozione dello stesso per omissione o negligenza; inoltre, quale conseguenza aggiuntiva della mancata adozione del Piano, è previsto il divieto per l'amministrazione di procedere ad assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione (art. 10, comma e, d.lgs. n. 150/2009). Secondo quanto disposto dall'art. 10, comma 2, il Piano della

---

<sup>151</sup> Così P. TANDA, Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione, cit., pp. 249-250.

performance, una volta redatto, deve essere prontamente trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze nonché alla Civit, la quale verificata la corretta predisposizione del piano, può formulare osservazioni e rilievi. Al fine di garantirne la trasparenza, è altresì previsto che il Piano della performance sia pubblicato da ciascuna amministrazione sul proprio sito istituzionale (art. 11, comma 8, lett. b), D.Lgs. n. 150/2009) e che lo stesso sia mostrato alle associazioni di utenti o consumatori, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito delle apposite giornate della trasparenza (art. 11, comma 6, D.Lgs. n. 150/2009).

### **4.3.2 Il monitoraggio della performance**

Per quanto riguarda la seconda fase del ciclo di gestione della performance, l'art. 6 del D.Lgs. n. 105/2009 individua tra i compiti degli organi di indirizzo politico quello di verificare l'andamento della performance rispetto agli obiettivi fissati nel Piano. Tale funzione di monitoraggio viene svolta dall'organo di governo che possono proporre eventuali interventi correttivi già in corso di esercizio. Il monitoraggio della performance infatti deve garantire il continuo quadro dell'andamento della performance con l'indicazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati le cui caratteristiche sono quelle contenute nell'art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009, espressamente richiamato dall'art. 6.<sup>152</sup> La modifica di quanto programmato può avere ad oggetto sia le attività ancora da realizzare, a obiettivi immutati, sia gli stessi obiettivi da perseguire nella rimanente parte di periodo della programmazione.

---

<sup>152</sup> Così P. TANDA, Controlli amministrativi e modelli di governante della Pubblica Amministrazione, cit., p. 245.

### 4.3.3 Il Sistema di misurazione e valutazione della performance

La successiva fase del ciclo della performance si sviluppa intorno a un altro documento che ogni amministrazione è tenuta ad adottare per effettuare annualmente la valutazione della prestazione organizzativa e individuale: il Sistema di misurazione e valutazione della performance che non viene univocamente definito per tutte le amministrazioni poiché ogni singola amministrazione può esercitare la propria autonomia organizzativa in base al contesto di riferimento, tuttavia, al fine della conservazione di una coerenza fra i metodi adottati da ciascuna amministrazione, il decreto attribuisce alla Commissione il compito di dettare le linee guida cui riferirsi nella preparazione del documento. Come previsto dall'art. 7, comma 3, sulla base delle suddette direttive adottate dalla Commissione, ciascuna amministrazione progetta il Sistema di misurazione e valutazione, all'interno del quale devono essere indicate:

- a) le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance;
- b) le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance;
- c) le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
- d) le modalità di raccordo e di integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio<sup>153</sup>.

L'abrogato art. 5 del D.Lgs. n. 286/1999, dedicato alla "Valutazione del personale con incarico dirigenziale", individuava quali criteri della valutazione del personale con incarico dirigenziale sia il raggiungimento degli obiettivi, sia la capacità manageriale del dirigente<sup>154</sup>. Tali criteri miravano rispettivamente a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati al dirigente nell'ambito della pianificazione/programmazione, confluiti nel contratto/provvedimento di incarico individuale, e a valutare la capacità gestionale, organizzativa, di relazione e motivazionale del dirigente pubblico. Il D.Lgs.n. 150/2009 individua oggi, all'art. 9, comma 1, i criteri per la misurazione e la valutazione della performance individuale

---

<sup>153</sup> GATTI G. M., Il sistema di valutazione delle performance a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE, in "Amministrazione In Cammino", 2012

<sup>154</sup> ANGIELLO L., La valutazione dei dirigenti pubblici, op. cit., p. 84

dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità ricollegandola:

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo fornito alla performance generale della struttura, a competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori.

Tali criteri di valutazione comprendono, sviluppandoli ed articolandoli ulteriormente, quelli indicati dall'art. 5 del d.lgs. n. 286/1999<sup>155</sup>. Una volta individuati i criteri della valutazione dei dirigenti, occorre verificare quali siano i principi sui quali si fonda il modello di valutazione: si tratta di un profilo di particolare rilevanza, in relazione alle garanzie che la Corte Costituzionale ha più volte affermato essere necessarie nell'ambito della valutazione, anche per le sue connessioni con le procedure di conferimento e revoca degli incarichi di direzione e con la disciplina delle ipotesi di responsabilità dirigenziale; garanzie che lo stesso D.Lgs. n. 150/2009 dichiara di voler valorizzare quando, all'art. 37, prevede espressamente che le modifiche alla disciplina della dirigenza pubblica intervengano “nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia”.

In realtà la delicata questione è stata affrontata nella delibera Civit n. 89/2010 che delinea un processo di valutazione top-down avente al vertice gli Organismi indipendenti di valutazione, risolvendo il vuoto lasciato dalla normativa per la valutazione della dirigenza di base, la cui valutazione della performance individuale è affidata alla dirigenza di livello generale.

La citata delibera precisa che, in conformità agli artt. 7, comma 2, e 9 del decreto, la funzione di misurazione e valutazione della performance, con il coordinamento della Commissione, è svolta:

- dagli Organismi indipendenti, cui compete la misurazione e la valutazione della performance organizzativa nel suo complesso, nonché la proposta all'organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione individuale esclusivamente dei

---

<sup>155</sup> BOLOGNINO D., G. D'ALESSIO, Il dirigente come soggetto attivo e passivo della valutazione, cit., pp. 20-21

dirigenti di vertice ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. e) del decreto;

- dai dirigenti di livello generale, cui compete la misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti di livello non generale e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità;
- dai dirigenti di livello non generale, cui compete la misurazione e valutazione della performance individuale del personale.

L'abrogazione dell'art. 5, del D.Lgs. n. 286/1999 ha fatto venir meno il doppio grado di valutazione e quelle garanzie procedurali in favore della partecipazione del dirigente all'iter di valutazione e con cui avrebbe potuto fornire eventuali fattori esoneranti dalla responsabilità<sup>156</sup>. La mancata conservazione di questo momento partecipativo è un punto di particolare delicatezza, proprio in forza dei principi fissati dalla Corte costituzionale, che lo stesso D.Lgs. n. 150/2009 richiama come modello a cui aderire. Il giudice costituzionale, infatti, nelle sentenze n. 193/2002 e n. 313/1996 (in relazione all'applicazione dell'ipotesi di responsabilità che implica la sanzione del recesso), nell'ordinanza n. 11/2002 (in relazione all'applicazione dell'ipotesi di responsabilità che implica la sanzione della revoca) e nella sentenza n. 103/2007, ha stabilito che “la valutazione della idoneità professionale del dirigente deve essere affidata a criteri e procedure di carattere oggettivo, ispirate a principi della pubblicità e del contraddittorio, solo a conclusione delle quali è possibile esercitare il recesso/la revoca”, il che, in termini di garanzia, fa emergere un sistema di valutazione del personale obiettivo, trasparente e partecipativo. Dalla lettura del decreto n. 150/2009, tuttavia, sembra doversi escludere l'estensione dell'istituto del contraddittorio alla fase del controllo, permettendo unicamente (all'art. 7, comma 3, lett. b) la possibilità di individuare “procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance”, contravvenendo quindi a quanto disposto dalla giurisprudenza costituzionale. La garanzia fornita dalla partecipazione durante l'iter di valutazione è, infatti, ben diversa dalla prospettiva della conciliazione, che tecnicamente interviene a valutazione conclusa<sup>157</sup>. In particolare, la delibera n.

---

<sup>156</sup> DI BIASE, La valutazione del dirigente pubblico, in C. SEVERINO (a cura di), *La dirigenza nella pubblica amministrazione*, Dossier Adapt, n. 13, 2010, p. 14..

<sup>157</sup> D. BOLOGNINO, La disciplina della responsabilità dirigenziale, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008.

104/2010 della Civit ha precisato che per procedure di conciliazione si devono intendere le iniziative dirette a risolvere i conflitti nell'ambito del processo di valutazione della performance individuale e a prevenire l'eventuale contenzioso in sede giurisdizionale. L'idea è che nell'ambito della valutazione della performance individuale potrebbero sorgere contrasti tra i soggetti responsabili della valutazione e i valutati: a tal fine, occorre definire delle procedure finalizzate a prevenirli e risolverli. Occorre, quindi, individuare dei soggetti in posizione di terzietà chiamati a pronunciarsi sulla corretta applicazione del sistema, nel caso in cui insorgano conflitti (ad esempio, in caso di valutazione negativa contestata dal valutato). In ogni caso, la disciplina delle procedure di conciliazione deve ispirarsi ai principi della celerità, dell'efficacia, della efficienza e della economicità. La successiva delibera n. 124/2010 ha risolto alcune criticità relative alla posizione degli organismi deputati alla funzione di conciliazione, nonché al loro funzionamento. In particolare, quest'ultime in molti casi hanno stabilito che, nelle ipotesi in cui il valutato voglia contestare il provvedimento di valutazione adottato nei suoi confronti, deve rivolgersi a un organismo gerarchicamente sovraordinato al valutatore. Secondo la Civit tale meccanismo adottato dalle amministrazioni, non risponde ai requisiti previsti dalla legge, secondo la quale l'organo di conciliazione deve essere esterno alla struttura di appartenenza del valutato, nonché terzo e imparziale, qualità queste che il soggetto gerarchicamente sovraordinato non possiede. Questo meccanismo, infatti, sembra porsi all'interno del procedimento di valutazione, mentre le procedure richieste dalla legge costituiscono una fase eventuale ed esterna a un siffatto procedimento, volta a consentire il raggiungimento dell'accordo tra le parti, tanto che il ricorso a dette procedure è inidoneo, nelle more dell'eventuale attuazione, a sospendere lo svolgimento del procedimento e gli effetti allo stesso conseguenti. Quanto all'applicazione del principio di trasparenza, questo sembra essere concepito dal D.Lgs. n. 150/2009 in maniera diversa rispetto al D.Lgs. n. 286/1999. Nella normativa precedente (art. 5 del decreto del 1999) la trasparenza era garantita principalmente "verso l'interno", ossia verso ciascun dirigente, che aveva diritto a conoscere anticipatamente ciò su cui sarebbe stato valutato; nel decreto del 2009, invece, la trasparenza sembra principalmente rivolta verso l'esterno. Questa

dimensione della trasparenza nasce dalla necessità di rendere conto ai cittadini/utenti e, dunque, nella prospettiva di una amministrazione al servizio del cittadino. Sembra, però, necessaria e non superflua l'esplicazione del principio di trasparenza anche verso l'interno, a garanzia del valutato. Sotto questo profilo la normativa del D.Lgs. n. 150/2009 risulta tutt'altro che chiara e completa, suscitando dubbi circa una volontà latente di tenere, al di là delle affermazioni di principio, in una posizione di sudditanza e, in qualche modo, "sotto tutela" il dirigente<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> D. BOLOGNINO, La disciplina della responsabilità dirigenziale, in G. D'ALESSIO (a cura di), L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini, op. cit. p. 190.

#### **4.3.4 La fase di rendicontazione e la Relazione consuntiva sulla performance**

L'ultima fase relativa al ciclo di gestione della performance attiene alla rendicontazione. Ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. b), del D.Lgs.n. 150/2009 ogni amministrazione è tenuta alla redazione, entro il 30 giugno di ciascun anno, di un documento denominato "Relazione sulla performance" in cui vengono evidenziati, con riferimento all'anno precedente, i risultati individuali e organizzativi raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. In pratica, la Relazione sulla performance costituisce lo strumento attraverso cui ciascuna amministrazione rende noti agli *stakeholders* i risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente, concludendo in tal modo il ciclo di gestione della performance. Analogamente al Piano della performance, la Relazione è definita dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i dirigenti di vertice dell'amministrazione (art. 15, comma 2, lett. b) del decreto di riforma) ed è sottoposta allo stesso iter previsto per il Piano. In particolare, anche la Relazione, una volta elaborata, deve essere immediatamente trasmessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla Commissione che ne verifica la corretta predisposizione. La Relazione, inoltre, deve essere validata dall'Organismo indipendente di valutazione di ciascuna amministrazione come condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premiali di cui al Titolo III del decreto (art. 14, comma 6).

### 4.3.5 Sistemi premianti e valorizzazione del merito

Il sistema di misurazione e valutazione della performance delineato dalla riforma Brunetta prevede il riconoscimento di trattamenti accessori in favore del personale dipendente, di livello dirigenziale e no, nonché l'attribuzione al medesimo di premi e incentivi. E infatti, il fulcro della riforma è costituito dalla modifica delle voci della retribuzione previste nel rinnovato art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001 (modificato dall'art. 57, del d.lgs. n. 150/2009), nell'ambito del quale vengono tenuti nettamente distinti il trattamento fondamentale da quello accessorio, prevedendo, quale presupposto indefettibile per il riconoscimento di quest'ultimo, che il livello di performance conseguito sia a livello organizzativo che individuale sia coerente con gli obiettivi assegnati. In aggiunta al trattamento accessorio, sono inoltre previsti specifici strumenti finalizzati a incentivare il merito e la professionalità. In tal modo il legislatore ha delineato il cosiddetto *merit system*, ossia un sistema fondato sull'incentivazione e sull'effettiva valorizzazione del merito, mediante l'attribuzione selettiva e meritocratica di riconoscimenti, sia economici che di carriera, ai dipendenti che conseguono le migliori performance, con la previsione di un esplicito divieto di procedere alla distribuzione indifferenziata in assenza delle occorrenti verifiche e attestazioni derivanti dai sistemi di misurazione e valutazione adottati (art. 18, D.Lgs. n. 150/2009).

L'O.I.V., sulla base dei risultati emersi nella Relazione sulla performance, compila una graduatoria delle valutazioni individuali, distinguendo tra personale dirigenziale, di livello generale e non, e personale non dirigenziale (art. 19, D.Lgs. n. 150/2009). Sulla base di tale graduatoria, il personale è suddiviso in tre fasce di performance:

- a) il 25% è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- b) il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio

collegato alla performance individuale;

c) il restante 25% è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio.

Un limitato spazio di variazione relativamente alla composizione delle fasce indicate dal legislatore è lasciato alla contrattazione collettiva integrativa, che può prevedere una deroga alla percentuale del 25% prevista per la fascia di merito alta, in misura non superiore al 5% in aumento o in diminuzione, con conseguente rideterminazione delle altre due fasce (art. 19, comma 4, D.Lgs. n. 150/2009).

Maggiormente rilevante appare l'ulteriore facoltà derogatoria riconosciuta alla contrattazione collettiva integrativa dalla seconda parte dell'art. 19, comma 4, del decreto. La norma prevede che si possa derogare, non solo alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lett. b) e c), ma altresì alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale. Unico temperamento a tale previsione è la verifica del rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia attraverso il monitoraggio che il legislatore ha demandato al Dipartimento della funzione pubblica, il quale riferisce in proposito al Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (art. 19, comma 5, D.Lgs. n. 150/2009). Dall'applicazione delle predette disposizioni sono escluse le amministrazioni di piccole dimensioni. I risultati della valutazione della performance costituiscono, inoltre la base per il riconoscimento di una serie di strumenti volti a premiare il merito e la professionalità, la cui elencazione è contenuta nell'art. 20 del D.Lgs. 150/2009; in particolare:

a) il bonus annuale delle eccellenze;

b) il premio annuale per l'innovazione;

c) le progressioni economiche;

d) le progressioni di carriera;

e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità;

f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale.

I successivi artt. da 21 a 26 del decreto specificano nel dettaglio i presupposti e il contenuto degli strumenti premiali sopra elencati. Ad essi si aggiunge il premio di efficienza previsto e disciplinato dall'art. 27 del decreto<sup>159</sup>. L'elemento centrale del *merit system* è l'attribuzione delle progressioni economiche e di carriera sulla base degli effettivi risultati raggiunti dai singoli dipendenti in termini di performance. Tra i premi destinati a dirigenti e dipendenti vi è, infine, quello di efficienza previsto dall'art. 27 del D.Lgs. n. 150/2009. Tale premio ha come presupposto l'avvenuto conseguimento di risparmi sui costi di funzionamento per effetto di processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione; la norma prevede, infatti, che una quota fino al 30% di detti risparmi sia destinata, in misura non superiore a due terzi, a premiare, secondo criteri generali oggetto di contrattazione collettiva integrativa, il personale direttamente coinvolto nei processi che hanno consentito i risparmi e, per la parte residua, a incrementare le somme disponibili per la contrattazione medesima. A tal fine, l'effettivo conseguimento dei predetti risparmi deve essere, in primo luogo, documentato nella Relazione di performance e, in secondo luogo, validato dall'Organismo di valutazione; il suddetto presupposto deve essere altresì verificato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Appare opportuno evidenziare come il legislatore abbia espressamente previsto l'inderogabilità delle disposizioni in materia di merito e premi contenute nel Titolo III del decreto in esame, sancendo il carattere imperativo delle relative disposizioni e la conseguente applicazione del meccanismo di inserimento automatico e di nullità delle disposizioni difformi eventualmente inserite nei contratti collettivi, ai sensi degli artt. 1339 e 1419 c.c. (art. 29, del D.Lgs. n. 150/2009). In altri termini, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto, eventuali disposizioni dei contratti collettivi in contrasto con le previsioni del decreto risultano affette da nullità e i relativi contratti sono integrati automaticamente mediante inserimento delle disposizioni previste dal decreto (art. 29, del D.Lgs. n. 150/2009). È importante, comunque, rilevare che i sopraindicati sistemi premianti hanno subito una brusca battuta di arresto per effetto sia della manovra economica del 2010 del Consiglio dei Ministri (che di fatto ha bloccato retribuzione

---

<sup>159</sup> C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, Valutazione delle prestazioni e sistema premiante, op. cit., p. 57-59

e contrattazione) sia dell'accordo siglato nel febbraio 2011 tra Governo e alcuni sindacati (Cisl, Uil, Confsal, Ugl, Usae) sia di successivi interventi legislativi (L. n. 111/2011, D.Lgs.n. 141/2011, L. n. 135/2012). In pratica, la riforma Brunetta è stata in parte depotenziata da provvedimenti conseguenti alla crisi economica internazionale: per affrontare quest'ultima si assiste ad un continuo ricorso a consistenti tagli economici, che sotto alcuni profili pongono la riforma stessa in una fase di sostanziale *stand by*.

#### **4.4 Attori del ciclo della performance: Organismo indipendente di valutazione (OIV)**

Uno degli assi portanti del sistema di controllo interno delineato dalla riforma Brunetta è rappresentato dall'art. 14 del D.Lgs. n. 150/2009, che, ai fini della valutazione della performance, prevede la creazione, anche in forma associata, all'interno di ciascuna amministrazione, di un apposito Organismo indipendente costituito in forma di organo monocratico ovvero di organo collegiale composto da tre membri, a seconda delle dimensioni e delle esigenze di ogni singola amministrazione. Il soggetto o i soggetti che compongono l'Organismo sono nominati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione, sentita la Civit di cui all'art. 13, per un periodo di tre anni. Il relativo incarico può essere rinnovato per una sola volta (art. 14, comma 3). I componenti dell'Organismo indipendente di valutazione devono essere dotati di elevata professionalità ed esperienza maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche. Nel rispetto di tali requisiti fissati dal legislatore, è demandato alla Commissione, ai sensi dell'art. 13, comma 6, lett. g), il compito di individuare gli ulteriori specifici requisiti di cui devono essere in possesso i componenti dell'Organismo di valutazione. Alla Commissione dovranno altresì essere trasmessi i relativi curricula al fine di consentire alla medesima di esprimere il parere previsto dal citato art. 14, comma 3. Anche per i membri dell'Organismo di valutazione è prevista un'ipotesi di incompatibilità analoga a quella già ricordata per i membri della Civit: non possono essere nominati soggetti che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione (art. 14, comma 8, del D.Lgs. n. 150/2009). Con la delibera n. 4/2010, da ultimo integrata e sostituita dalla delibera n. 12/2013, la Civit ha provveduto a definire, in conformità a quanto previsto nel citato art. 13, comma 6, lett. g), del D.Lgs. n. 150/2009, i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione, provvedendo nel contempo a fornire alcune ulteriori indicazioni relativamente all'istituzione e al funzionamento

di detti Organismi<sup>160</sup>. In tale ambito la Commissione, oltre a rilevare che la scelta tra organo monocratico o collegiale è, in primo luogo, influenzata dalle dimensioni e dalla complessità della struttura organizzativa, ha sottolineato che la composizione collegiale consente più agevolmente di assicurare la pluralità delle competenze professionali. Per gli enti di ridotte dimensioni e di natura omogenea, la Commissione ha consigliato, dunque, la costituzione in forma associata di un organo collegiale, così da contemperare, anche sotto il profilo delle risorse disponibili, la rilevata necessità della presenza di competenze multidisciplinari nonché quella di avvalersi di competenze specifiche di alto profilo. In ogni caso, laddove si optasse per la composizione monocratica, le eventuali carenze conoscitive del soggetto prescelto dovranno essere compensate in sede di individuazione delle persone che faranno parte della struttura tecnica permanente di cui all'art. 14, comma 9, del decreto di riforma. Quanto ai componenti, dovranno essere individuati in parte all'interno e in parte all'esterno dell'amministrazione: ciò al fine di garantire il giusto temperamento tra conoscenze degli assetti organizzativi propri dell'amministrazione ed esperienza svincolata dalle abitudini e dalle prassi ostative a un concreto processo innovativo dell'amministrazione stessa. In ordine alle specifiche competenze e ai requisiti, la Commissione individua i requisiti di cittadinanza (possono essere nominati cittadini italiani e cittadini dell'Unione Europea), di età (l'età media non deve superare i cinquant'anni e deve escludersi che possano essere nominati componenti che abbiano superato la soglia dell'età della pensione di vecchiaia), linguistici (conoscenza almeno della lingua inglese) e di conoscenza informatica. La Civit ha suddiviso, poi, gli specifici requisiti di cui i componenti devono essere in possesso in tre macroaree. Con riferimento ai titoli di studio e al percorso formativo, è richiesta la laurea in scienze economiche e statistiche, giurisprudenza, scienze politiche o ingegneria gestionale. In caso di lauree in discipline diverse è richiesto, in aggiunta, un titolo di studio post-universitario in profili attinenti alle suddette materie nonché ai settori dell'organizzazione e del personale delle pubbliche amministrazioni, del management, della pianificazione e controllo di gestione o della misurazione e valutazione delle performance. In alternativa al possesso di un titolo di studio post-

---

<sup>160</sup> C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, Valutazione delle prestazioni e sistema premiante, op. cit., pp. 39-40.

universitario, è sufficiente il possesso di specifiche esperienze professionali di durata almeno pari a cinque anni.

Per quanto riguarda, infine, le capacità, i componenti dovranno possedere adeguate capacità e competenze manageriali e relazionali. Da ultimo, la delibera ha specificato le modalità e i termini della procedura finalizzata alla valutazione dei requisiti, all'acquisizione dei pareri e alla successiva nomina dei componenti. In particolare, ai fini dell'acquisizione del parere prescritto dall'art. 14, comma 3, del D.Lgs.n. 150/2009, l'amministrazione è tenuta a trasmettere alla Commissione di cui all'art. 13 i curricula degli interessati nonché una relazione motivata dalla quale risultino le ragioni della scelta. La Commissione esprime il proprio parere entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta. Il termine resta sospeso per la durata di un'eventuale istruttoria, da svolgere nel caso di carenze nella richiesta. Con la delibera n. 12/2013, la Commissione ha precisato che non esprimerà parere favorevole nei confronti di coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del Codice Penale; abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o ricoperto cariche pubbliche elettive presso l'amministrazione interessata nel triennio precedente la nomina; siano responsabili della prevenzione della corruzione presso la stessa amministrazione; si trovino, nei confronti dell'amministrazione, in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi propri, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado; abbiano riportato una sanzione disciplinare superiore alla censura; siano magistrati o avvocati dello Stato che svolgono le funzioni nello stesso ambito territoriale regionale o distrettuale in cui opera l'amministrazione presso cui deve essere costituito l'OIV; abbiano svolto non episodicamente attività professionale in favore o contro l'amministrazione; abbiano un rapporto di coniugio, di convivenza, di parentela o di affinità entro il secondo grado con dirigenti di prima fascia in servizio nell'amministrazione presso cui deve essere costituito l'Organismo indipendente, o con il vertice politico- amministrativo o, comunque, con l'organo di indirizzo politico-amministrativo; siano stati motivatamente rimossi dall'incarico di componente dell'OIV prima della scadenza del mandato; siano revisori dei conti presso la stessa amministrazione. In ogni caso, l'assenza di tali situazioni deve essere

oggetto di una formale dichiarazione del candidato che deve essere trasmessa alla Commissione. Tutti gli atti del procedimento di nomina sono pubblici. In particolare, dovranno essere pubblicati sui siti istituzionali dell'amministrazione interessata e della Commissione gli atti di nomina dei componenti, i loro curricula e i compensi, il parere della Commissione e la relativa richiesta con la documentazione allegata. Come ricordato nella stessa delibera, le indicazioni in essa contenute trovano applicazione immediata per le aziende e amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, per le agenzie e per gli altri enti pubblici nazionali; costituiscono invece linee-guida per le Regioni, gli enti locali e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale. L'art. 14, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009 ha stabilito espressamente che gli Organismi indipendenti di valutazione sostituiscono i Servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al D.Lgs. n. 286/1999 ed esercitano, in piena autonomia, le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della performance. La mancata previsione circa la collocazione di detti Organismi porta a pensare che il legislatore non abbia avuto intenzione di inquadrare i nuovi soggetti presso gli uffici di diretta collaborazione. In tale ottica, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità, con la delibera n. 4/2010, ha evidenziato come gli Organismi in questione debbano essere collocati dal punto di vista sistematico in una posizione idonea a garantire, da una parte, la necessaria autonomia e imparzialità di giudizio, dall'altra, l'effettività e l'autorevolezza istituzionale dell'esercizio delle funzioni. Viene, quindi, suggerito alle amministrazioni di porre gli Organismi fuori dall'apparato amministrativo in senso stretto, rispetto al quale sono chiamati a svolgere i propri compiti in posizione di indipendenza e in stretto collegamento con l'organo di indirizzo politico, ancorché al di fuori di uffici di diretta collaborazione del medesimo. Sostituendosi ai Servizi di controllo interno, gli Organismi di valutazione esercitano, altresì, le attività di controllo strategico di cui all'art. 6, comma 1 del citato D.Lgs.n. 286/1999 e riferiscono, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo, mentre le norme precedenti prevedevano che i Servizi di controllo riferissero solo in via riservata sui risultati dell'attività espletata. L'Organismo indipendente non può incidere direttamente sul merito delle decisioni, ma può solo sindacare come gli organi preposti gestiscono il procedimento di monitoraggio e

autocorrezione normativamente previsto. In pratica, l'Organismo indipendente è coinvolto in modo diretto unicamente in relazione alle proposte di correzione delle linee strategiche, alla proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice, all'attribuzione dei premi, oltre che all'esercizio della funzione di garanzia e vigilanza sull'attuazione delle politiche di trasparenza e di integrità: è in questo senso che vanno inquadrati i sopraindicati compiti dell'Organismo di valutazione richiamati dal citato comma 5 dell'art. 14 del decreto di riforma. Più analiticamente, l'Organismo si occupa del monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della

159 delibera n. 89/2010 della Civit ha statuito che gli Organismi indipendenti di valutazione non sono titolari diretti della funzione valutativa, salvo per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti di vertice (come, ad esempio, il Capo Dipartimento e il Segretario Generale), rispetto ai quali provvedono, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. e), del D.Lgs.n. 150/2009, a formulare una proposta di valutazione individuale all'organo di indirizzo politico-amministrativo. trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, che trasmette anche alla Commissione di cui all'art. 13. Nonostante, dunque, sia l'apparato amministrativo nel suo complesso a elaborare il sistema di valutazione quale atto organizzativo generale, l'Organismo non è adibito a un ruolo passivo, essendo, al contrario, chiamato a esprimersi sullo stesso. La Civit, con la delibera n. 4/2012, ha indicato le linee guida relative alla redazione della sopraindicata relazione annuale, evidenziando che la predisposizione della relazione costituisce un momento di verifica della corretta applicazione da delle linee guida, delle metodologie e delle indicazioni della stessa Commissione anche sulla base del monitoraggio svolto sui Sistemi di misurazione e valutazione della performance, sui Piani della performance e sui Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità. Nella medesima delibera, la Commissione ha affermato anche che la relazione dell'Organismo indipendente deve riferire sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, sottolineando gli aspetti positivi e negativi nell'attuazione del ciclo di gestione della performance. Inoltre, l'Organismo di valutazione comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo e amministrazione, nonché alla Corte dei Conti, all'Ispettorato per

la Funzione pubblica e alla Commissione di cui all'art. 13. Pur essendo, dunque, l'attività di riscontro rivolta essenzialmente agli organi di governo perché questi assumono le statuizioni sull'impiego dei fondi per l'incentivazione del personale, essa estende il proprio raggio d'azione anche verso soggetti esterni, destinatari dell'obbligatoria informazione in merito alle disfunzioni e ad atti illegittimi di gestione delle risorse per il personale. L'Organismo indipendente valida la Relazione sulla performance richiesta dall'art. 10 e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione. La citata delibera n. 4/2012 ha affermato che la validazione della Relazione da parte dell'Organismo, da un lato, costituisce il completamento del ciclo della performance con la verifica e la conseguente validazione della comprensibilità, conformità, veridicità, attendibilità e completezza dei dati e delle informazioni riportate nella relazione, attraverso la quale l'amministrazione rendiconta i risultati raggiunti (art. 4, comma 2, lett. f); dall'altro lato rappresenta il punto di passaggio, formale e sostanziale, dal processo di misurazione e valutazione e dalla rendicontazione dei risultati raggiunti, all'accesso ai sistemi premianti. Infatti, la validazione della Relazione è condizione essenziale per accedere agli strumenti premiali di cui al Titolo III (art. 14, comma 6, del D.Lgs. n. 150/2009). L'Organismo indipendente garantisce, altresì, la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi previsti dal Titolo II del decreto di riforma, in base al principio della valorizzazione del merito e della professionalità: rispetto al Servizio di controllo interno proprio del sistema precedente, il nuovo organismo non si limita, dunque, a sovrintendere ai controlli e alla valutazione della dirigenza, ma vede estendere la propria competenza fino alla verifica della sussistenza e della validità degli strumenti di controllo così come dell'adeguato svolgimento dei relativi processi. Il ruolo di garante dei controlli, in altri termini, consente al nuovo Organismo di sindacare l'operatività concreta della valutazione, vagliando in particolare la rispondenza dell'attribuzione dei premi rispetto a quanto previsto dal decreto n. 150/2009, dalla contrattazione (collettiva e decentrata) e dai regolamenti interni: tale compito sfocia, se non in quello di validazione o revisione, quantomeno nel potere di presentare rilievi e avanzare proposte, nonché di segnalare criticità a determinati organi, in merito all'attuazione del sistema. Inoltre, l'Organismo

propone all'organo di indirizzo politico- amministrativo, sulla base del Sistema di misurazione e valutazione della performance redatto da ciascuna amministrazione, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione a essi dei premi di cui al Titolo III. È poi responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione di cui all'art. 13, ponendosi in un rapporto di dipendenza funzionale rispetto alla stessa. L'Organismo di valutazione promuove anche l'adozione degli strumenti necessari per la realizzazione dei principi di trasparenza e integrità e attesta la corretta utilizzazione degli stessi unitamente all'adempimento degli obblighi che ne discendono. Come sottolineato dalla Civit nella delibera n. 6/2013, gli Organismi di valutazione svolgono, dunque, una funzione di controllo interno e di garanzia sia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, sia della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione. Il carattere interno di tale funzione di controllo è legato al fatto che questa è esercitata da una struttura che si colloca comunque all'interno dello stesso ente, anche se all'esterno delle strutture organizzative sottoposte a controllo. In considerazione della particolare importanza dei compiti attribuiti all'Organismo di valutazione indipendente si è posto il problema di chi e come debba procedere alla valutazione individuale degli stessi componenti dell'Organismo. La Civit con la delibera n. 89/2010 ha chiarito che si tratta di aspetti rimessi all'autonoma determinazione delle amministrazioni interessate. Infatti, tali aspetti sono strettamente attinenti all'organizzazione e, dunque, idonei a incidere sull'indipendenza degli Organismi e sulla imparzialità nello svolgimento dei relativi compiti. Ulteriori perplessità sono sorte sull'effettiva indipendenza dell'Organismo di valutazione in considerazione del fatto che esso viene nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni, rinnovabile una sola volta, determinandosi in questo modo un "legame" che potrebbe attentare al carattere indipendente dell'Organismo. Sotto altro profilo non pare condivisibile l'orientamento propenso ad ancorare l'indipendenza dell'Organismo di valutazione all'estraneità dei relativi componenti rispetto all'ente controllato. Infatti, anche laddove sussista questo presupposto, il conferimento dell'incarico comporta, comunque, l'instaurazione di un rapporto di servizio con l'ente. Del resto, se il

controllo de quo è “interno” per definizione, non sembra possibile l’attribuzione della relativa funzione a un soggetto terzo. L’indipendenza dell’Organismo, invece, si deve ritenere conseguenza, da un lato, del sistema di individuazione dei membri – il quale deve essere non solo basato su una selezione pubblica e meritocratica, ma anche scevro da logiche di subordinazione all’organo politico – dall’altro, dell’assenza di conflitti di interessi che inquinino la posizione del controllore. Vi sono altri elementi rilevanti sotto il profilo dell’indipendenza dell’Organismo di valutazione. Innanzitutto, la durata della nomina prevista per un periodo di tre anni rinnovabile una sola volta. Ciò dovrebbe allentare i legami tra l’organo di indirizzo politico e l’Organismo indipendente di valutazione, poiché quest’ultimo – a differenza di quanto accadeva per il Servizio di controllo interno, che decadeva con l’organo politico che l’aveva nominato – rimane in carica fino alla scadenza prevista e l’eventuale rinnovo è subordinato a una nuova procedura di concertazione/accreditamento. Non a caso la delibera della Civit n. 12/2013 ha sottolineato che, a garanzia dell’indipendenza dell’Organismo di valutazione, non può essere prevista l’automatica decadenza dei componenti dell’OIV in coincidenza con la scadenza dell’organo di indirizzo politico-amministrativo dell’amministrazione che li ha designati. L’eventuale revoca dell’incarico prima della scadenza deve essere adeguatamente motivata e preceduta dal parere della Commissione. Inoltre, l’indipendenza dell’Organismo di valutazione è legata non solo all’autorevolezza derivante dalla competenza professionale, ma anche all’autorità collegata al livello gerarchico della struttura organizzativa: infatti, la funzione di *internal auditing* dell’Organismo si colloca sempre ai vertici dell’organizzazione, proprio per far sì che tale Organismo, non sottoposto allo spoil system, possa avere la dovuta autorità, oltre che la necessaria indipendenza. In relazione a tale ultimo aspetto, di notevole rilievo è anche l’attività di reporting. Infatti, mentre nel previgente sistema il Servizio di controllo interno riferiva in via esclusiva e riservata al solo organo di indirizzo politico (e, poiché il report del Servizio di controllo rimaneva riservato, non erano previsti interventi di altri soggetti – come, ad esempio, il Comitato Tecnico Scientifico – per ovviare alle eventuali criticità), nell’attuale sistema, invece, l’Organismo di valutazione comunica tempestivamente le criticità rilevate (art. 14, comma 4, lett. b, D.Lgs. n. 150/2009) anche alla Civit e ad

altri soggetti esterni come, ad esempio, la Corte dei Conti e l'Ispettorato della Funzione pubblica, assumendo così il ruolo di controller indipendente della performance, più che di mero esecutore di direttive di controllo. Tutto ciò ha portato a delineare un nuovo modello di governance pubblica incentrato su un sistema integrato di controlli incrociati e contrapposti, come dimostrato, tra l'altro, dal fatto che i sopraindicati soggetti (Civit, Corte dei Conti, Ispettorato della Funzione pubblica), nel caso di scadente o mancante attività di reporting da parte dell'Organismo, possono attivarsi e sollecitare gli opportuni interventi. In questo modo l'Organismo di valutazione, superando la situazione di forte condizionamento da parte dell'organo politico che aveva caratterizzato il Servizio di controllo interno, viene a essere gravato da specifiche forme di responsabilità, che non si limitano a un'accountability interna (nei confronti dell'organo di indirizzo politico-amministrativo), ma hanno anche una valenza esterna (stakeholders, Civit, cittadini, Corte dei Conti e Ispettorato della funzione pubblica). Da tali responsabilità può derivare, nel caso in cui l'Organismo indipendente non eserciti correttamente le proprie funzioni, l'irrogazione di misure sanzionatorie e disciplinari, tra cui anche la perseguibilità per danno erariale. Invece, i profili di responsabilità del Servizio di controllo interno erano quasi evanescenti: infatti, l'eventuale emersione di inefficienze metodologiche di importanti elementi (quali, ad esempio, gli strumenti di programmazione, gli obiettivi e gli indicatori), se riferita in via riservata al Ministero, non dava luogo a una responsabilità diretta del Servizio. Quest'ultimo, quindi, era dotato di un grado di indipendenza certamente minore rispetto a quello che attualmente caratterizza l'Organismo indipendente di valutazione, in quanto il primo – nominato al di fuori di procedure selettive e trasparenti – di fatto era considerato un ufficio di diretta collaborazione del Ministro, una sorta di *longa manus* dell'organo di indirizzo politico e non certo un *internal auditor* fornito – ai fini di una reale accountability nei confronti della collettività – dell'indipendenza necessaria a garantire l'affidabilità metodologica del sistema di programmazione, valutazione e controllo della performance. Sempre per assicurare il carattere di indipendenza dell'Organismo di valutazione, il comma 8 dell'art. 14 elenca una serie di incompatibilità e la Civit, con la delibera n. 12/2013 ha precisato che, sulla base di una interpretazione sistematica delle disposizioni in tema di valutazione della performance

e di quelle che identificano il ruolo dell'Organismo indipendente nell'ambito del D.Lgs.n. 150/2009, il componente interno deve comunque cessare dalle funzioni precedentemente svolte, quando il contemporaneo esercizio di queste ultime potrebbe determinare una situazione di sovrapposizione della posizione di valutatore con quella di valutato e, in ogni caso, impedire il pieno e corretto svolgimento del ruolo che il legislatore ha assegnato all'Organismo. Alla stessa finalità di indipendenza rispondono anche i requisiti per la nomina preliminarmente definiti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche., operante, in base all'art. 13, in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia. A tali requisiti di norma vanno aggiunti quelli, in precedenza citati, dell'elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale delle AA.PP (art. 14, comma 7, D.Lgs.n. 150/2009): tutto ciò limita in maniera sensibile la discrezionalità della scelta dei componenti dell'Organismo in esame. In ordine a tale scelta il citato art. 14, oltre ai sopraindicati argini fissati per assicurare il carattere di indipendenza dell'Organismo, non chiarisce se i componenti dello stesso possano o meno appartenere alla P.A. da cui vengono investiti. Si può ritenere che il silenzio della norma vada interpretato nel senso che l'indipendenza non discende dalla posizione "esterna" del membro prescelto, con conseguente legittimazione dell'inclusione nell'Organismo di dirigenti appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali con funzioni ispettive o di controllo. Ulteriore problema si è posto con riferimento alla possibilità di nomina della stessa persona come componente di più Organismi indipendenti di valutazione. A tale proposito, con la citata delibera n. 12/2013, la Civit ha chiarito che nessun componente può appartenere contemporaneamente a più Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione. Il principio di esclusività può essere derogato nelle ipotesi in cui si tratti di incarichi in enti di piccole dimensioni che trattano problematiche affini e che operano nella stessa area geografica, anche in relazione alla valutazione complessiva degli impegni desumibili dal curriculum. L'assenza o l'eventuale contemporanea presenza in altri Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione deve essere oggetto di dichiarazione sottoscritta dal candidato che deve essere trasmessa

dall'amministrazione alla Commissione. Quest'ultima segnala anche l'opportunità di evitare che le amministrazioni procedano a nomine incrociate, nel senso che l'appartenente a una amministrazione sia nominato componente dell'OIV di un'altra amministrazione che ha come componente dell'OIV una persona appartenente all'amministrazione del candidato. I commi 9 e 10 dell'art. 14 del decreto di riforma hanno previsto, infine che l'Organismo indipendente di valutazione deve essere fornito di una struttura tecnica permanente per la misurazione della performance, rappresentata da un ufficio interno, capeggiata da un responsabile dotato di una particolare professionalità ed esperienza nella materia della valutazione della performance e adibita allo svolgimento delle operazioni materiali, inerenti essenzialmente all'istruttoria sulla base della quale l'Organismo esercita la propria funzione di controllo. In passato i Servizi di controllo interno spesso non disponevano di una struttura di supporto; conseguentemente, si trovavano nella condizione di essere fortemente condizionati nella loro operatività dalla disponibilità e dalla collaborazione dei servizi che di fatto gestivano i dati nell'ambito delle singole direzioni, senza poter entrare nel merito degli stessi.

#### **4.4.1 Organi di indirizzo politico-amministrativo**

Il ciclo di gestione della performance coinvolge anche gli organi di indirizzo politico-amministrativo. Essi, secondo la definizione contenuta nell'art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, sono gli organi di governo che esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare e adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Nello specifico ambito del ciclo di valutazione della performance, i compiti degli organi di indirizzo politico-amministrativo vengono indicati all'art. 15 del D.Lgs.n. 150/2009. Tale norma demanda a tali soggetti, in primo luogo, la funzione di promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità.

Oltre a tale funzione, l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione deve emanare direttive generali contenenti gli indirizzi strategici, definire, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, il Piano della performance e la Relazione sulla performance, verificare il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici, nonché definire il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed effettuare gli aggiornamenti annuali<sup>161</sup>.

Ciò è coerente con quanto già previsto in materia di funzioni di indirizzo politico-amministrativo, indicate al citato comma 1 dell'art. 4 e al comma 1 dell'art. 14 del D.Lgs. 165/2001. Il richiamo di tali compiti e la definizione degli stessi nell'ambito del Titolo II del D.Lgs.n. 150/2009 sono volti ad evidenziare la responsabilità dell'organo di indirizzo politico nel ciclo della programmazione, la quale non è certamente inferiore a quella della dirigenza pur non avendo un sistema di sanzioni. Il ruolo del vertice politico-amministrativo ha una collocazione sia a monte del processo di definizione del ciclo delle performance, con la pianificazione degli obiettivi da raggiungere, sia a valle del sistema, attraverso l'attività di verifica dei risultati e del conseguimento degli obiettivi prefissati.

---

<sup>161</sup> C. TROMBETTA-S. TROMBETTA, Valutazione delle prestazioni e sistema premiante, op. cit., pp. 42-43.

Proprio la prima fase del ciclo di gestione delle performance è disegnata dall'articolo 5 del decreto di riforma, il quale contiene l'insieme di requisiti che devono caratterizzare gli obiettivi. La centralità del ruolo dell'organo di indirizzo politico sta proprio nell'individuazione degli obiettivi, attività che sta a monte del ciclo di gestione della performance. In particolare, ai sensi del comma 1 dell'art. 5, gli obiettivi sono definiti dal vertice politico, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità operative. Il ruolo dell'organo di indirizzo politico contempla, nel sistema di valutazione, anche la possibilità di intervenire per correggere in fieri, insieme alla dirigenza, l'azione amministrativa nella sua fase di attuazione degli obiettivi. Questo compito si integra con la competenza in materia di valutazione dell'operato della dirigenza, che è proposta dall'Organismo indipendente, ma assunta formalmente dal vertice politico al fine di procedere, successivamente, all'assegnazione dei premi di produttività. Inoltre, l'art. 6 del decreto, in materia di monitoraggio della performance, prevede esplicitamente una fase gestionale, naturale in un contesto aziendale, del ciclo della programmazione della performance quale è quella della verifica dell'andamento delle performance rispetto agli obiettivi prefissati, da parte dell'organo di indirizzo politico- amministrativo con il supporto dei dirigenti. Occorre osservare che il legislatore, con diversi richiami<sup>162</sup>, ha provato ad assicurare il funzionamento del sistema di valutazione prevedendo per alcune procedure delle sanzioni in caso di inadempimento. Tale previsione, sempre più presente nell'ordinamento degli uffici pubblici, anche in maniera pleonastica con riferimento alla responsabilità dirigenziale, è certamente positiva ma riguarda solo il vertice amministrativo, mentre ancora nulla viene previsto in termini di responsabilità rispetto alle implicazioni in capo al vertice politico. Per chi riveste responsabilità politiche la sanzione, quando prevista, è "indiretta" anche in riferimento ad adempimenti che sono di sua esclusiva pertinenza, come l'adozione degli atti di programmazione, l'attività di monitoraggio dell'azione amministrativa o di verifica finale e di riscontro dei risultati raggiunti rispetto alle performance pianificate. Ad esempio, sia per la mancata adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance sia per il Piano delle

---

<sup>162</sup> Vedi ad esempio il comma 5, dell'art. 10, del d.lgs. n. 150/2009, in caso di mancata adozione del Piano della performance, come anche il comma 9 dell'art. 11 dello stesso decreto, in caso di mancata adozione del Piano triennale per la trasparenza.

performance, è previsto che al dirigente responsabile non sia erogata la retribuzione di risultato, mentre all'amministrazione è fatto divieto di procedere all'assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Manca quindi un meccanismo che responsabilizzi anche il vertice politico dell'amministrazione, memore dei numerosi fallimenti e comportamenti non virtuosi che hanno caratterizzato i comportamenti dei vertici politici sia nell'ambito delle competenze previste dall'art. 4, comma 1, del D.Lgs.n. 165/2001 sia nell'ingerenza diretta e indiretta nella sfera gestionale<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> F. Verbaro, I soggetti della valutazione: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche; l'Organismo indipendente di valutazione della performance, l'Organo di indirizzo politico-amministrativo. Cosa cambia nelle amministrazioni centrali, in F. Pizzetti A. Rughetti, La riforma del lavoro pubblico, Torriana, 2010. pp. 100-102.

#### 4.4.2 Il Dirigente

Il quadro dei soggetti che partecipano al ciclo della performance è completato dai dirigenti di ciascuna amministrazione.

Se è vero che la riforma ha riconosciuto al dirigente una maggiore autonomia nei confronti del potere politico e ha rafforzato le sue prerogative manageriali, è altrettanto vero che la medesima riforma lo ha reso responsabile, sotto il profilo disciplinare ed economico, non solo della sua prestazione individuale, ma anche dei risultati raggiunti dall'ufficio da lui diretto. E così, ferma restando la classica responsabilità dirigenziale, è stato assegnato al dirigente l'obbligo di vigilare sul rispetto, da parte del personale assegnato al proprio ufficio, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, la cui violazione comporta la decurtazione della retribuzione di risultato, in relazione alla gravità della violazione, di una quota fino all'80%. Stessa sanzione è prevista nell'ipotesi di inadempimento colposo, rispetto al dovere di vigilanza sull'osservanza, da parte dei suoi dipendenti, delle disposizioni relative alle assenze per malattia. Il decreto del 2009 ha infine introdotto la responsabilità del dirigente in caso di mancato esercizio o di decadenza dall'azione disciplinare dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o alle valutazioni del dirigente irragionevoli o manifestamente infondate sulla insussistenza dell'illecito disciplinare in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare.

Il dirigente, dunque, è considerato oggi responsabile non solo della propria prestazione individuale, ma anche dell'esercizio dei poteri a lui attribuiti nei confronti del personale, nonché dei risultati raggiunti dagli uffici da lui diretti. E proprio al fine di consentire al dirigente di assicurare il raggiungimento dei risultati e degli obiettivi assegnati, vengono ampliate le sue funzioni e resi maggiormente incisivi i suoi poteri. In altri termini, egli viene chiamato a esercitare in modo efficace i suoi rinnovati poteri per realizzare gli obiettivi della riforma. Per questo, sotto il profilo della c.d. macro-organizzazione, il D.Lgs. n. 150/2009, ha assegnato al dirigente un importante ruolo nella programmazione degli obiettivi e nell'individuazione delle risorse necessarie ad assicurare il miglior svolgimento dell'azione amministrativa, in quanto lo stesso viene

coinvolto in tutte le fasi del ciclo di gestione della performance di cui al Titolo II del D.Lgs.n. 150/2009, dalla programmazione degli obiettivi e dei relativi indicatori, al monitoraggio, al momento conclusivo della misurazione e valutazione della performance. Vengono così attribuite ai dirigenti di uffici dirigenziali generali due nuove funzioni: quella di proporre le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale e quella di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti. Gli altri dirigenti, inoltre, dovranno effettuare la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito. Per quanto attiene, invece, al rapporto tra il dirigente e i dipendenti del suo ufficio, la riforma, in un'ottica di progressiva omogeneizzazione tra lavoro pubblico e lavoro privato, ha sottratto potere alla contrattazione collettiva e ha affidato direttamente ai dirigenti di ogni ufficio la titolarità dei poteri del privato datore di lavoro<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> A. MARTONE, La c.d. riforma Brunetta e il ruolo strategico del dirigente nella realizzazione dei suoi obiettivi, in " Giur. It.", 2010, 12.

#### **4.5 L'attuazione del sistema di valutazione e le disposizioni del d.lgs. n.150/2009 per gli enti territoriali**

In seguito all'emanazione del D.Lgs. n. 150/2009, i temi quali la misurazione, la valutazione e la trasparenza delle performance nelle AA.PP. si sono collocati nuovamente al centro del dibattito e della discussione scientifica anche in ambito regionale e locale<sup>165</sup>. Come tutte le altre amministrazioni pubbliche, infatti, anche il comparto Regioni e autonomie locali aveva conosciuto, a partire dalla metà degli anni '90, la "cultura della valutazione" come elemento di trasformazione dell'attività amministrativa in un servizio in favore della collettività. La riforma dei sistemi di valutazione e controllo, introdotta con il D.Lgs.n. 286/1999, applicabile alle Regioni nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa (art. 1, comma 2, D.Lgs.n. 286/1999) e alle autonomie locali in virtù degli artt. 107, comma 7 e 147 del D.Lgs.n. 267/2000<sup>166</sup>, aveva, poi, gettato le basi per operare una distinzione tra le varie attività di controllo interno, così da rispettare la linea di demarcazione tra attività di indirizzo politico, da un lato, e attività gestionale, dall'altro, nonché stabilire una forte interrelazione tra valutazione dell'azione amministrativa responsabilità dirigenziale per i risultati<sup>167</sup>. Successivamente, con la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione ad opera della Legge cost. n. 3/2001, è stata ampliata la competenza "residuale" delle Regioni per i propri controlli interni<sup>168</sup> (art. 117, comma 4, Cost.), e, ferma restando la possibilità del legislatore statale di porre principi di sistema, si è affermato l'intervento delle fonti locali (compresa la competenza regolamentare ex art. 117, comma 6, Cost.) per i controlli interni delle autonomie locali, nel rispetto del "pluralismo istituzionale paritario" (di cui all'art. 114, comma 1)<sup>169</sup>.

In conseguenza di ciò, si comprende come il legislatore, sin dalla formulazione della

---

<sup>165</sup> M. T. NARDO, Valutazione delle performance negli Enti locali: strumenti contabili e soggetti coinvolti, in E. GORI- S. POZZOLI (a cura di), Il Sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 313

<sup>166</sup> In particolare, l'art. 107, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000 stabilisce che « alla valutazione dei dirigenti degli enti locali si applicano i principi contenuti nell'art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 286/1999 », secondo quanto previsto dall'art. 147, del d.lgs. n. 267/2000, dedicato, appunto, ai controlli interni degli enti locali.

<sup>167</sup> G. A. RECCHIA, L'attuazione della riforma Brunetta nel Comparto Regioni e autonomie locali, Fornez PA, 2012, p.3.

<sup>168</sup> Dopo l'entrata in vigore del nuovo testo della Costituzione, a seguito della legge cost. 3/2001, le regioni hanno piena potestà legislativa in ordine alla propria organizzazione, da esercitare sia mediante lo statuto sia mediante proprie leggi. In conseguenza, gli ordinamenti delle singole regioni sono da ritenere totalmente svincolati dai principi del decreto, almeno per quanto riguarda l'organizzazione dei controlli interni, dei controlli di gestione; mentre, sotto il profilo della stabilità finanziaria, anche le regioni sono da ritenere soggette ai controlli esterni della Corte dei Conti, sulla base dei principi stabiliti ai sensi dell'art. 119 Cost.. In tal senso V. CERULLI IRELLI-F. LUCIANI, I principi generali, cit., p.14.

<sup>169</sup> D. BOLOGNINO, L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni e Autonomie locali: profili giuridici", Rassegna Astrid, n. 8/2011, pp.6-7.

Legge delega n. 15/2009, abbia tenuto conto delle problematiche connesse alla necessaria tutela delle prerogative costituzionalmente riconosciute alle Regioni e alle autonomie locali, allo scopo, evidentemente, di prevenire il rischio di successivi rilevanti contenziosi, anche di fronte alla Corte Costituzionale. E' alla luce di tali preoccupazioni che deve essere letto il diretto coinvolgimento della Conferenza Unificata, in sede di formulazione del decreto delegato, voluto dal legislatore ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge delega, il quale ha imposto il raggiungimento della previa intesa, appunto in sede di Conferenza Unificata, per la elaborazione di un'ampia gamma di norme fondamentali, segnatamente riferite all'individuazione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva, ai sistemi di misurazione e valutazione della performance, agli strumenti premiali e alla revisione della disciplina della dirigenza pubblica, limitandosi alla richiesta di un parere per la formulazione delle restanti norme delegate. Ancora, il comma 4 del medesimo art. 2 ha delegato al Governo il compito di individuare espressamente, nell'ambito del decreto attuativo, le norme che costituiscono espressione di competenza legislativa esclusiva dello Stato e quelle che recano, invece, principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, come tali oggetto di riferimento obbligatorio per l'adeguamento degli ordinamenti regionali e locali<sup>170</sup>. Intervenendo, dunque, su un quadro normativo articolato dove gli Enti territoriali godono di una autonomia organizzativa e normativa costituzionalmente garantita, il decreto legislativo n. 150/2009 non ha trovato immediata e piena attuazione al comparto Regioni e autonomie locali. È stato necessario, pertanto, individuare quali disposizioni si applicano a Regioni e autonomie locali analizzando sia i principali articoli contenenti le norme di diretta applicazione e i principi di adeguamento, ossia gli artt. 16, 31, 74, del D.Lgs. n. 150/2009, sia i "richiami incrociati" presenti all'interno del D.Lgs. n. 150/2009, che pongono interrogativi sull'applicazione di ulteriori disposizioni alle Regioni e alle autonomie locali<sup>171</sup>. In particolare, con riferimento al Titolo II del D.Lgs.n. 150/2009, relativo alla misurazione, valutazione e trasparenza della

---

<sup>170</sup> L. IUDICELLO, Gli ambiti di autonomia; il processo di adeguamento alla riforma da parte delle Province e dei Comuni: unicità e specificità, in F. PIZZETTI-A. RUGHETTI (a cura di) *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010, p. 50.

<sup>171</sup> D. BOLOGNINO, *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni e Autonomie locali: profili giuridici*, op. cit., pp. 7-8.

performance, l'art. 16, comma 1, prevede la diretta applicazione alle Regioni e agli Enti locali delle norme relative al principio di trasparenza. Il comma 2 del medesimo art. 16 indica, invece, le norme del decreto ritenute esplicative di principi generali dell'ordinamento, vincolanti per Regioni ed enti locali. Si tratta, in particolare, dell'art. 3, sui principi generali, che lega direttamente gli strumenti di misurazione e valutazione alla rilevazione del soddisfacimento dei destinatari dei servizi e che vincola l'erogazione di qualsiasi premio ed incentivo, in quanto legato al merito e alla performance, all'effettiva adozione del sistema di valutazione; l'art. 4, che definisce il ciclo della performance, dall'assegnazione degli obiettivi e delle risorse ai sistemi di monitoraggio, dalla valutazione finale dei risultati all'erogazione dei premi, sino alla rendicontazione dei risultati medesimi; l'art. 5, comma 2, sulla definizione degli obiettivi; l'art. 7, sul Sistema di misurazione e valutazione e relativi soggetti; l'art. 9, sugli ambiti di valutazione della performance individuale; l'art. 15, comma 1, sull'onere degli organi di indirizzo politico-amministrativo di promuovere la cultura del merito e della responsabilità. Anche il Titolo III del D.Lgs.n. 150/2009, che fissa il principio del miglioramento della performance attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi e il divieto di distribuzione a pioggia di incentivi e premi, non è integralmente applicabile alle Regioni e agli enti locali, per i quali l'art. 31 sancisce l'obbligo di adeguare i propri ordinamenti a una serie di principi. Sono richiamati, in particolare, l'art. 17, comma 2, che sancisce l'oggetto e le finalità dei sistemi premianti; l'art. 18, sui criteri e le modalità per la valorizzazione del merito e per l'incentivazione della performance; l'art. 23, commi 1 e 2, sulle progressioni economiche; l'art. 24, commi 1 e 2, sulle progressioni di carriera; l'art. 25, sull'attribuzione di incarichi e responsabilità; l'art. 26, sull'accesso ai percorsi di alta formazione e di crescita professionale; l'art. 27, comma 1, sul premio di efficienza. L'art. 74, infine, indica, al comma 1, le norme rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. i) e m), della Costituzione e, al comma 2, i principi generali dell'ordinamento giuridico. Si tratta, in linea di massima, del riepilogo delle previsioni già espressamente disciplinate negli artt. 16 e 31 del decreto di riforma. Quanto alle modalità di adeguamento di Regioni ed Enti locali nelle materie sopra indicate, il D.Lgs. n. 150/2009 ha previsto un peculiare

meccanismo: tali soggetti hanno avuto tempo fino al 31 dicembre 2010 per adeguarsi alle disposizioni della riforma e fino a tale momento sono rimaste applicabili le norme vigenti alla data di entrata in vigore del decreto. Tuttavia, qualora entro il predetto termine le relative disposizioni di attuazione non fossero state adottate, il D.Lgs. n. 150/2009 e tutte le disposizioni in esso contenute avrebbero trovato integrale applicazione. Occorre in proposito sottolineare che la particolarità di tale meccanismo è costituita dal fatto che, qualora nel termine predetto le Regioni e gli enti locali non provvedano all'adeguamento alle disposizioni della riforma, queste ultime trovino applicazione integrale e che, quindi, le Regioni e gli Enti locali siano tenute al rispetto delle medesime in tutte le loro parti e non solo al livello di principi fondamentali in esse contenuti.

Appare evidente la totale assenza di qualsiasi richiamo ad alcune norme molto rilevanti, segnatamente all'art. 10, che dettaglia il Piano della performance e le sue scadenze, finali e intermedie, all'art. 12, che inquadra i soggetti del processo di misurazione e valutazione, all'art. 13, che istituisce la Commissione centrale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione e ne definisce compiti e modalità di funzionamento, e all'art. 14, che prevede, per ciascuna amministrazione, l'istituzione di un apposito Organismo indipendente di valutazione, deputato alla proposta di valutazione della dirigenza di vertice e alla misurazione e valutazione della performance dell'ente nel suo complesso.

Dall'analisi delle rammentate disposizioni – da un lato i riferimenti di principio vincolanti, dall'altro le norme non richiamate in applicazione – emerge con evidenza come lo sforzo prodotto in sede di Conferenza Unificata abbia condotto a preferire l'individuazione di un campo di applicazione assai ridotto, caratterizzato dal riferimento alle sole norme di generale portata, dalle quali è possibile evincere un obbligo di adeguamento che, pur abbracciando l'intero ciclo programmatico e valutativo, non appare esteso all'applicazione, neppure indiretta, di numerosissime norme di dettaglio operativo, così restando molto aperto il ventaglio di possibili soluzioni tecnico- attuative da parte di ciascuna amministrazione locale.

In realtà, la chiave di lettura dell'intero sistema è racchiusa nel comma 2 dell'art. 13, nel quale è previsto che, mediante apposite intese tra la Conferenza delle Regioni e

delle Province autonome, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, l'Unione delle Province d'Italia e la Commissione centrale ivi istituita, siano definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5 (attività di indirizzo sulle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti), 6 (attività correlata agli strumenti di valutazione) e 8 (Sezione per l'integrità) del medesimo articolo.

Appare evidente, infatti, come la peculiarità dell'ordinamento locale e l'estrema diversificazione, dimensionale, ambientale, geografica, ecc. delle amministrazioni locali impongano un particolare adattamento dei loro strumenti di disciplina organizzativa e di azione gestionale e valutativa, ben lungi dal poter coincidere con quelli approntati, direttamente dal decreto, per le amministrazioni centrali. In tale quadro, la stessa definizione dei soggetti, degli strumenti e degli oggetti della valutazione deve trovare una traduzione in chiave locale, a partire dalle griglie degli indicatori e dai parametri di misurazione della performance, per arrivare all'individuazione dei soggetti (Organismi di valutazione a livello di ciascun ente locale) deputati alla misurazione medesima e di quelli che sono destinatari della valutazione di primo livello, con specifico riguardo a quei dirigenti di vertice, cui il decreto fa riferimento, che non possono essere individuati attraverso una mera assimilazione ai livelli dirigenziali centrali dello Stato, soprattutto quando riferita a realtà territoriali locali di dimensioni medie o anche medio - grandi, spesso caratterizzate dalla presenza di un unico livello dirigenziale, quantitativamente contenuto<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> IUDICELLO L., Gli ambiti di autonomia, op. cit., pp. 50-56.

#### **4.5.1 L'adeguamento degli Enti Locali**

L'intervento dei protocolli d'intesa per la realizzazione delle attività di cui all'art. 13, commi 5, 6 e 8, del D.Lgs. n. 150/2009 non si è fatto attendere. In particolare, il Dipartimento della Funzione Pubblica, già prima di aver siglato tali protocolli, si è reso parte attiva nella definizione di prime forme di collaborazione con le realtà territoriali, finalizzate a incentivare la più tempestiva e corretta applicazione della riforma. Ciò è avvenuto con il protocollo d'intesa tra il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e l'ANCI, siglato il 10 ottobre 2009, e il protocollo d'intesa con l'UPI, siglato il 18 novembre 2009. Entrambi i protocolli prevedono una prima fase sperimentale da concludersi entro il 31 dicembre 2010 e, pur con alcune differenze, si articolano in tre linee d'azione: la ridefinizione dei modelli di valutazione delle performance, l'orientamento metodologico nell'adeguamento degli assetti organizzativi e il monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti del decreto.

Successivamente, come previsto dall'art. 13, comma 2, del D.Lgs.n. 150/2009, l'ANCI e l'UPI hanno siglato protocolli di collaborazione con la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni. Questi due protocolli definiscono le modalità concrete di interfaccia tra la Commissione e le due associazioni, ai fini dell'attuazione delle disposizioni del decreto di riforma inerenti al sistema delle performance. In particolare, in entrambi i protocolli, è stata decisa l'istituzione di un tavolo tecnico permanente di confronto, con il compito di lavorare sui principali temi della riforma come la promozione di sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance negli Enti locali, la definizione di parametri e modelli per l'implementazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance, la definizione dei requisiti per la nomina dell'Organismo indipendente di valutazione di cui all'art. 14 del D.Lgs.n. 150/2009, la garanzia dell'adempimento dei principi di trasparenza e integrità. Nell'ambito di questi protocolli di collaborazione con la Civit, inoltre, sono state inserite le prime linee guida approvate dall'ANCI in materia di ciclo della performance, relativamente alle indicazioni per la definizione e l'adozione del sistema di misurazione e valutazione

della performance<sup>173</sup>. La Civit, con la delibera n. 121/2010, ha formulato alcune osservazioni relativamente a tali linee guida, al fine di “invitare gli enti territoriali a considerare, nel rispetto della propria autonomia e in una valutazione complessiva del sistema, la possibilità di un adeguamento anche ad altre previsioni del decreto di riforma, non espressamente indicate dall’art. 16, comma 2, ai fini di completezza e coerenza del sistema”. Da queste parole emerge come l’intento della Commissione sia quello di riportare anche gli Enti locali all’impianto originario del decreto n.150, almeno negli elementi fondamentali che lo compongono. Tra i profili di criticità, evidenziati dalla Commissione con la suddetta delibera, vi è quello relativo alla redazione del Piano della performance di cui all’art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009. Infatti, l’ANCI, nella prima versione delle linee guida, avevo prospettato la coincidenza del Piano esecutivo di gestione (PEG) con il Piano della performance. La Commissione ha evidenziato come questo possa comportare una serie di problemi. Ad esempio, il PEG è spesso orientato alla gestione operativa, ha un orizzonte di breve periodo, non tutti i Comuni sono tenuti ad adottarlo e vi è eterogeneità di utilizzo da parte degli Enti. Al tempo stesso, la Civit aveva riconosciuto la centralità del PEG nei Comuni quale documento di programmazione e la sua assimilabilità al Piano della performance. La Commissione ha evidenziato alcune caratteristiche che il PEG dovrebbe avere per rispondere alle esigenze espresse dal decreto. Fra queste:

- creare una integrazione forte fra indirizzi politici, pianificazione strategica e programmazione operativa;
- esplicitare la gestione degli *outcome*, intesa come l’individuazione degli impatti di politiche e azioni a partire dalla pianificazione strategica, fino alla comunicazione verso i cittadini;
- esplicitare le azioni volte al miglioramento continuo dei servizi pubblici, ottenibile attraverso l’utilizzo delle informazioni derivate dal processo di misurazione e valutazione della performance, sia a livello organizzato che individuale;
- essere predisposto in maniera tale da poter risultare facilmente comunicato e compreso.

---

<sup>173</sup> BERTOCCHI M., BISIO L., LATELLA G., *Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali. Guida operativa alla gestione del ciclo della performance*, Santarcangelo di Romagna, 2011, pp. 45-46.

Il processo di adattamento al Piano della performance dovrebbe trasformare il PEG in un documento programmatico triennale in cui, in coerenza con le risorse assegnate, vengono esplicitati obiettivi, indicatori e relativi target. Attraverso questo strumento dovrebbero essere definiti gli elementi fondamentali su cui si basa la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance. Alla luce della delibera Civit n. 121/2010, nel mese di dicembre 2010 sono state pubblicate le linee guida bis dell'ANCI in tema di adeguamento al ciclo della performance. In tale ambito agli Enti locali sono state offerte due vie differenti: definire un nuovo documento programmatico triennale autonomo, appunto il Piano della performance, in cui figura l'indicazione degli obiettivi strategici e operativi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori e target; adattare i documenti contabili e di programmazione esistenti quali la Relazione previsionale e programmatica, il Bilancio pluriennale e annuale, il PEG e il PDO, ove presenti. Successivamente, la Legge n. 213/2012 ha reso obbligatorio per gli Enti locali il Piano della performance, inserendolo nel contesto organico del PEG. Il Piano della performance, con il Piano dettagliato degli obiettivi, è unificato al Piano esecutivo di gestione. Si è venuto a creare così un sistema di documenti previsionali attraverso i quali all'inizio di ogni anno si individuano gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e si definiscono gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance, organizzativa e individuale. Il Piano della performance è divenuto, quindi, lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della performance.

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità ha avuto occasione di pronunciarsi anche in merito all'istituzione, negli Enti locali, dell'Organismo indipendente di valutazione. L'art. 14 del D.Lgs. n. 150/2009 non rientra, infatti, tra gli articoli di necessario adeguamento per Regioni e autonomie locali. Tuttavia, in virtù del richiamo presente all'art. 13, comma 2, del D.Lgs.n. 150/09, in sede di protocolli d'intesa, è stato previsto il confronto con la Civit per "la definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione di cui all'articolo 14 del D.Lgs. n.150/2009" anche per gli Enti locali. Nelle prime linee guida, pertanto, l'ANCI aveva previsto che "le amministrazioni sono tenute a istituire l'Organismo di valutazione disciplinandone struttura e funzioni coerentemente con le

proprie caratteristiche organizzative e funzionali”. A sua volta l’UPI aveva stabilito che “le Province possono decidere se istituire l’Organismo indipendente di valutazione in sostituzione dei Nuclei di valutazione esistenti oppure affiancare ai Nuclei attuali un Organismo indipendente che abbia il compito di garantire la certificazione dei sistemi di valutazione interni”. Le linee guida ANCI sembrano operare alcune precisazioni sui requisiti per la nomina dei componenti degli Organismi di valutazione. A tale riguardo si riteneva non applicabile l’art. 14, comma 8, del D.Lgs.n. 150/2009 in tema di incompatibilità, per cui la valutazione dell’opportunità della sua applicabilità spetta a ogni Ente. Si considerava, inoltre, non necessario seguire le disposizioni previste per le amministrazioni statali relativamente all’età media dei componenti degli Organismi, ritenendo tale scelta rimessa all’autonomia dell’ente. Infine, si valutava non vincolante per gli Enti locali l’art. 14, comma 3, del D.Lgs.n. 150/2009, relativo alla durata triennale, con la possibilità ciascun Ente di scegliere una durata (maggiore o minore) e decidere circa la rinnovabilità degli incarichi.

Una ulteriore questione affrontata in tali linee guida è quella relativa alla presenza, negli Organismi di valutazione, dei Segretari comunali e dei Direttori generali. Si tratta di una questione di particolare importanza dal momento che, tra i compiti dell’Organismo indipendente, vi è la proposta di valutazione dei dirigenti di vertice (Segretario Generale e Direttore Generale, ove previsto), da inviare all’Organo di indirizzo politico (Presidente della Provincia o Sindaco). Secondo la prima stesura delle linee guida ANCI (ante delibera CiVIT n.121/10) tra i componenti degli Organismi di valutazione potevano essere nominati Segretario Generale e Direttore Generale (ove previsto), salva la necessità di operare senza questi componenti nella effettuazione della proposta di valutazione da inviare all’organo di indirizzo politico. Successivamente la Civit, con la citata delibera n. 121/2010, ha precisato che rientra nella discrezionalità del singolo Comune la scelta di costituire o meno l’Organismo indipendente. Tale principio è stato confermato, da ultimo, nella delibera n.12/2013 nella quale si stabilisce che Regioni ed Enti locali, stante il mancato rinvio dell’art. 16, comma 2, del decreto, all’art. 14, hanno la facoltà e non l’obbligo di prevedere la costituzione dell’Organismo di valutazione in quanto nella loro autonomia possono

affidare ad altri organi i compiti previsti dal decreto. Qualora, però, gli Enti locali procedano alla nomina dell'Organismo indipendente, devono individuarne i componenti in conformità all'art. 14, tenendo conto dei requisiti della presente delibera previo parere favorevole della Commissione.

La Civit, inoltre, in alcuni pareri espressi, ha escluso la possibilità che il Segretario comunale possa far parte dell'Organismo indipendente, poiché coinvolto nel processo della propria valutazione (anche se si riconosce che la valutazione debba essere effettuata dal Sindaco/Presidente, secondo criteri deliberati dalla Giunta e su proposta dell'Organismo) e perché l'Organismo indipendente deve essere composto da membri che assicurino la totale indipendenza dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, circostanza che risulterebbe compromessa qualora si ammettesse la partecipazione del Segretario comunale alla formazione dell'Organismo.

Recenti indagini hanno dimostrato che la stragrande maggioranza degli Enti, soprattutto di dimensioni medio - grandi, ha modificato i propri regolamenti generali degli uffici e dei servizi in seguito all'emanazione del decreto n. 150. Più della metà degli Enti locali continua a definire l'Organismo di valutazione come "Nucleo di valutazione" anche se ne ha integrato le funzioni alla luce della vigente normativa.

## 4.5.2 L'adeguamento delle Regioni

Per quanto riguarda lo stato attuativo della riforma Brunetta nelle Regioni, dal monitoraggio sull'attuazione del D.Lgs. n. 150/2009 condotto nel 2011 dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni è emerso che numerose sono quelle che hanno recepito con legge il decreto. Fra queste la Liguria, le Marche, la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia, la Puglia, la Toscana e la Valle d'Aosta. La Commissione ha rilevato che, in generale, le Leggi regionali hanno adeguato i propri ordinamenti alla quasi totalità dei principi contenuti negli articoli 16, comma 2, e 31, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009, giungendo in molti casi a un adeguamento più ampio di quello richiesto dalla disciplina legale. Una rapida rassegna delle disposizioni evidenzia come siano comunque notevoli le differenze che emergono nelle scelte dei legislatori regionali anche su aspetti chiave della riforma come il Piano della performance, la cui adozione è prevista in sette casi. In generale, è presente una previsione espressa relativa all'adozione del sistema di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale, tranne in tre casi nei quali si prevede soltanto la definizione di una disciplina della valutazione individuale. Con riferimento alla costituzione dell'Organismo indipendente di valutazione, tutte le leggi regionali esaminate hanno previsto l'istituzione di tale Organismo o di altro organismo analogo. In particolare, sei Regioni, in sostituzione dei Nuclei di controllo interno, hanno istituito l'Organismo indipendente di valutazione sul modello delineato dall'art. 14 del D.Lgs. n. 150/2009; due Regioni hanno istituito, in sostituzione dei Nuclei di valutazione, proprie varianti all'Organismo indipendente; una Regione ha istituito due Organismi di valutazione (uno nominato dalla Giunta regionale e uno nominato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale); una Regione ha affidato le funzioni dell'Organismo al Comitato di controllo interno già esistente. Risulta nettamente prevalente la scelta in favore della forma collegiale, talora accompagnata da indicazioni relative alla composizione dell'Organismo. Per quanto riguarda i requisiti relativi alle conoscenze, esperienze e capacità dei singoli componenti, il regime delle incompatibilità e le competenze riconosciute all'Organismo, sono generalmente richiamati, talora con rinvio espresso,

i contenuti della disciplina legale. In diversi casi, peraltro, si rinvia la definizione di alcuni profili della disciplina a successivi provvedimenti.

# Capitolo V

## Il ruolo dei dirigenti e la valutazione della performance nei nuovi modelli di Organizzazione del lavoro nella PA

### 5.1 Lo Smart Working

A causa dell'emergenza epidemiologica da Covid 19 in corso, si è reso necessario, nel lavoro pubblico, un massiccio ricorso a modalità di svolgimento della prestazione lavorativa non in presenza. Le amministrazioni pubbliche si sono viste costrette a confrontarsi concretamente con una modalità organizzativa di lavoro, genericamente ricondotta al lavoro agile, disciplinata già da tempo nel nostro ordinamento, scoprendone punti di forza e di debolezza che hanno alimentato un ampio dibattito tuttora in corso. Con l'emergenza sanitaria le amministrazioni sono state costrette ad attuare il lavoro agile in modo diffuso e soprattutto in forma semplificata, anche in deroga alla disciplina normativa (es: accordo individuale, adozione di atti organizzativi interni che definiscano le regole per lo svolgimento della prestazione in modalità agile, ecc.) prescindendo inoltre da una previa revisione dei modelli organizzativi.

Ma cos'è il lavoro agile? La Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 lo definisce come un nuovo approccio all'organizzazione del lavoro basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione.

Esistono diverse altre definizioni di smart working (S.W.) da cui è possibile enucleare, caratteristiche e principi distintivi. Innanzitutto, non si tratta di una nuova tipologia contrattuale, quanto piuttosto di un nuovo approccio all'organizzazione finalizzato al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione e allo stesso tempo anche delle condizioni di vita e di lavoro dei propri dipendenti.

In Italia lo S.W. è stato definito quale "modello di organizzazione del lavoro che si basa sulla maggiore autonomia del lavoratore che, sfruttando appieno le opportunità della tecnologia, ridefinisce orari, luoghi e in parte strumenti della propria professione secondo il principio cardine "FAR BUT CLOSE" (ovvero lontano ma vicino) superando la tradizionale logica del controllo sulla prestazione in favore di un patto

fiduciario tra l'amministrazione e il lavoratore per la creazione di valore pubblico per raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'amministrazione.

Per capire meglio in cosa consiste lo Smart Working si può far riferimento al modello teorico delle tre "B" di Clapperton e Vanhoutte incentrato su tre elementi fondamentali: Bricks, Byts, e Behaviors:

- Bricks consiste nel cambiamento degli spazi fisici. Il layout interno deve infatti essere ripensato in un'ottica "smart" per permettere alle persone di lavorare nel miglior modo possibile in modo tale da massimizzare le loro performance, la loro creatività e la collaborazione con il team;
- Byts fa riferimento alla tecnologia. La dotazione tecnologica risulta infatti fondamentale per l'implementazione dello S.W.. Gli strumenti tecnologici permettono alle persone, non solo da una sede diversa da quella dell'azienda, ma anche, di collaborare e di scambiare informazioni con i colleghi, superando la distanza fisica e temporale;
- Behaviours: si riferisce ai comportamenti dei dipendenti, che devono essere orientati verso la responsabilizzazione e verso un rapporto di fiducia tra manager e collaboratore che si sostanzia anche in una forma di controllo, non più legata alla presenza fisica, ma alla definizione degli obiettivi e al raggiungimento dei risultati prefissati.

Molte esperienze di successo mostrano come la vera chiave di volta sia l'affermazione di una cultura organizzativa basata sui risultati, capace di generare autonomia e responsabilità nelle persone, di apprezzare risultati e merito di ciascuno. Dopo aver illustrato il modello di Clapperton e Vanhoutte possiamo analizzare più nel dettaglio alcuni concetti fondamentali che lo caratterizzano ovvero: la flessibilità di tempo e di spazio, l'utilizzo della tecnologia, i concetti di fiducia e di responsabilizzazione, la riconfigurazione degli spazi.

### 5.1.1. La flessibilità di tempo e di spazio

La flessibilità è un concetto che può assumere diversi significati ma che può essere certamente definita come la capacità di riconfigurare le proprie risorse ed attività per rispondere alle esigenze dell'ambiente. Un'organizzazione può essere definita flessibile se è in grado di cambiare, adattandosi ai mutamenti del contesto competitivo, mantenendo però una certa stabilità che le permetta di avere il controllo sull'organizzazione stessa e sulla propria identità<sup>174</sup>. Da qui nasce l'esigenza di organizzazioni sempre più dinamiche e flessibili, che superino la rigidità imposta dai modelli basati sulla gerarchia e sul controllo. Ma la domanda di flessibilità può essere intesa anche da parte dei lavoratori. La necessità di flessibilizzare le condizioni con cui il lavoratore compie la propria prestazione lavorativa nasce dal bisogno bilanciare i tempi di vita, dedicati alla famiglia e alla sfera privata, con i tempi di lavoro. Le soluzioni proposte dal modello dello Smart Working possono in parte rispondere a queste esigenze di flessibilità provenienti da due direzioni, e quindi sia da parte delle organizzazioni che da parte dei lavoratori. Lo Smart Working fa propri due aspetti della flessibilità, quelli del tempo e del luogo di lavoro. dando la possibilità al lavoratore di scegliere il luogo più adatto per svolgere la propria attività lavorativa, in base alle proprie esigenze ma anche in base alla necessità di trovare uno spazio che stimoli maggiormente la sua creatività, che ne incentivi la concentrazione e di conseguenza la produttività. Questo luogo può essere l'abitazione del lavoratore stesso, ma nulla impedisce che si possa lavorare da un parco, da un pub, piuttosto che da un aeroporto. L'importante non è quindi da dove il lavoratore svolge la propria attività lavorativa, ma che sia messo nelle condizioni migliori per farlo. Alla flessibilità spaziale si accompagna quella temporale, e quindi di orario di lavoro svincolando il lavoratore dai limiti imposti da un orario di ufficio.

---

<sup>174</sup> P. M. Wright, S. A. Snell "Toward a Unifying Framework for Exploring Fit and Flexibility in Strategic Human Resource Management", 1998.

### **5.1.2. L'utilizzo della tecnologia**

È proprio attraverso la tecnologia, elemento chiave, che viene data la possibilità al lavoratore non solo di lavorare al di fuori della sede aziendale, svincolandolo dalla necessità della sua presenza fisica in ufficio, ma di permettergli allo stesso tempo di comunicare e collaborare con il proprio team. È molto importante quindi che vengano scelte le giuste strumentazioni e che queste vengano messe a disposizione dello smart worker, che deve poterne usufruire nella maniera più agevole possibile. Due strumenti fondamentali affinché il lavoratore possa lavorare in modo “smart” sono sicuramente un laptop che permette maggiore mobilità e una connessione internet efficiente, tramite rete Wi-Fi o rete 3G o 4G, che permetta al lavoratore di poter lavorare ovunque si trovi, mantenendo costante il contatto con l'azienda. Se questo è il contenuto minimo della dotazione tecnologica ci sono poi altri strumenti che possono essere adottati quali gli smart phone, i tablet o altri strumenti tecnologici che consentono a due o più persone di interfacciarsi anche a distanza e senza essere necessariamente presenti nella stessa stanza. Questi sono solo alcuni esempi, scegliere gli strumenti tecnologici adeguati permette non solo di poter lavorare da casa o da qualsiasi altro luogo ma anche di tenersi costantemente in contatto e collaborare con gli altri lavoratori contribuendo a creare le condizioni per migliorare il lavoro in gruppo.

### **5.1.3 Fiducia e responsabilizzazione**

Un altro aspetto molto importante riguarda il cambiamento culturale, in particolare esso riguarda il rapporto tra azienda e dipendenti, ma anche tra manager e collaboratori che deve essere incentrato sulla fiducia. Lasciando al lavoratore la possibilità di lavorare fuori dall'ufficio, l'azienda si fida che il dipendente svolga effettivamente la propria attività lavorativa, mentre il responsabile conta sul collaboratore per raggiungimento di determinati obiettivi e sulla sua collaborazione con il *team*, anche a distanza. Il concetto di fiducia è quindi legato ad un concetto di responsabilizzazione. Lo Smart Working si distacca quindi dalla tradizionale tipologia di controllo, basata sulle attività, sulla presenza fisica, sul controllo visivo e sul rispetto preciso delle ore di lavoro previste dal contratto, ma risulta completamente orientato verso un controllo basato sui risultati, sul coinvolgimento dei collaboratori, sulla definizione di obiettivi e sull'effettivo raggiungimento di questi.

#### **5.1.4 Riconfigurazione degli spazi**

Gli uffici progettati in ottica Smart Working sono più efficienti e prevedono una riduzione degli sprechi di spazio con la conseguenza che gli spazi risparmiati possono venire riutilizzati per creare delle aree ad uso alternativo come ad esempio meeting space, spazi di coworking, spazi dedicati alla concentrazione e aree che concedono riservatezza per svolgere attività o per effettuare telefonate. L'obiettivo è sempre quello di dare ai lavoratori le migliori condizioni possibili per lavorare, stimolando la loro produttività e la loro creatività, incentivando la collaborazione e la condivisione con il *team*. Fondamentale poi è che gli uffici e gli spazi multifunzionali siano dotati degli strumenti tecnologici adeguati affinché le persone possano svolgere la propria attività lavorativa.

## 5.2 Quadro normativo: la Legge 22 Maggio 2017 n.81

Prima della pubblicazione della Legge n.81 del 22 maggio 2017 che ha introdotto lo Smart Working nella normativa italiana, il lavoro agile veniva già applicato in diverse aziende nonostante l'assenza di un quadro normativo di riferimento. Le regole venivano pertanto stabilite in ambito di contrattazione collettiva tra le parti ed erano definite sulla base del contesto a cui erano applicate. Successivamente il legislatore ha definito con la citata legge il lavoro agile come: “modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno di locali aziendali e, senza una postazione fissa, in parte all'esterno, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva”. Da questa definizione si evince come il legislatore collochi il lavoro agile nell'ambito del lavoro subordinato e ciò ci permette di avere conferma che non si tratti di una nuova tipologia contrattuale, bensì di una modalità, alternativa al telelavoro, di svolgimento della prestazione lavorativa, che deve essere definita tramite accordo tra datore di lavoro e lavoratore.

La legge 81 ha disciplinato e regolamentato l'utilizzo del lavoro agile, affrontando le seguenti tematiche: definizione degli orari di lavoro, la forma dell'accordo e le modalità per il recesso, il trattamento economico, il potere di controllo e disciplinare, la sicurezza sul lavoro e la tutela per gli infortuni e le malattie professionali.

All'articolo 18 viene innanzitutto definita la ratio del ricorso alla nuova modalità di lavoro: incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro fissando da un lato un obiettivo strettamente economico e dall'altro uno in un'ottica di Work-life balance, teso a migliorare le condizioni di vita dei dipendenti.

Le disposizioni della norma si possono riassumere nei seguenti punti:

- assenza di vincoli di orario, ma solo di durata massima giornaliera e settimanale;
- lavoro svolto sia all'interno che all'esterno dei locali aziendali e assenza di una postazione fissa per il lavoro svolto al di fuori dei locali aziendali;

- utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento delle mansioni lavorative;
- riconoscimento di incentivi di carattere fiscale o contributivo per gli incrementi di produttività e di efficienza.
- L'articolo 19 si propone di stabilire quale debba essere la forma dell'accordo di lavoro agile, quale debba essere il suo contenuto e le modalità per effettuare il recesso dallo stesso. Stabilisce quindi che l'accordo tra il lavoratore e il datore di lavoro debba essere stipulato per iscritto "ai fini della regolarità amministrativa e della prova". Definisce poi il contenuto dell'accordo, il quale deve disciplinare l'esecuzione della prestazione sia all'interno che all'esterno dei locali aziendali, sia per quanto riguarda l'esercizio del potere direttivo del datore di lavoro sia per quanto riguarda gli strumenti che possono essere utilizzati dal lavoratore.

In questo articolo viene inoltre affrontato un tema molto importante, che è quello del diritto alla disconnessione. Il rischio che corre infatti il lavoratore che sceglie questa modalità di esecuzione della prestazione lavorativa è quello di sentirsi obbligato ad una connessione digitale continua. La norma stabilisce quindi che debbano essere stabiliti "i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro".

Al comma 2, l'articolo stabilisce che l'accordo possa essere sia a tempo determinato che indeterminato e definisce inoltre i tempi di preavviso necessari per il recesso, i quali, nel caso l'accordo sia a tempo indeterminato, non possono essere inferiori a trenta giorni. I giorni di preavviso per il recesso, da parte del datore di lavoro, aumentano invece nel caso di lavoratori disabili e non possono essere inferiori a novanta, ai sensi dell'articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68. Nel caso vi sia la presenza di un giustificato motivo, il recesso può essere richiesto da entrambe le parti, prima della scadenza del termine, nel caso l'accordo sia stato stipulato a tempo determinato, o senza nessun preavviso, nel caso invece sia stato stipulato a tempo indeterminato.

All'articolo 20 viene sancito il diritto del lavoratore agile di godere di un "trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato, in attuazione dei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 Giugno

2015, n. 81, nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda".

La norma, riguardo la definizione del trattamento economico e normativo del lavoro agile, rimanda alla trattazione collettiva. Stabilisce solo che non vi debba essere derogabilità *in peius* alla contrattazione individuale

L'articolo 21 stabilisce che, oltre all'esercizio del potere direttivo, anche "l'esercizio del potere di controllo del datore di lavoro sulla prestazione resa dal lavoratore all'esterno dei locali aziendali" debba essere disciplinato dall'accordo relativo alle modalità di lavoro agile, secondo quanto stabilito dall'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300 e le sue modificazioni. Secondo il comma 2, l'accordo deve regolamentare anche il potere disciplinare, stabilendo le "condotte connesse all'esecuzione della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali", che possono comportare l'esecuzione di sanzioni di tipo disciplinare.

L'articolo 22 afferma che il datore di lavoro debba garantire la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in forma di lavoro agile e che, a tal fine, debba consegnare al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta che esponga i rischi generali e i rischi specifici, connessi all'esecuzione della prestazione di lavoro all'esterno dei locali aziendali. L'articolo 23 stabilisce che debba essere obbligatoria l'assicurazione per gli infortuni e le malattie professionali e l'accordo relativo alla modalità di lavoro agile debba essere oggetto delle comunicazioni previste dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, e le sue successive modificazioni. Ai commi 2 e 3, viene quindi stabilito che il lavoratore abbia diritto sia alla "tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali", sia "contro gli infortuni sul lavoro occorsi durante il percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per svolgere l'attività lavorativa all'esterno dei locali aziendali".

### **5.3 Il piano organizzativo del lavoro agile**

Al fine di supportare le amministrazioni nel passaggio dalla modalità di lavoro agile della fase emergenziale a quella ordinaria il legislatore ha inteso introdurre, in seguito all'approvazione del c.d. Decreto Rilancio, un nuovo strumento per consentire alle pubbliche amministrazioni di programmare su base annuale le modalità di attuazione e sviluppo del lavoro agile.

Le pubbliche amministrazioni, infatti, devono confrontarsi da qualche settimana con un nuovo acronimo POLA (Piano organizzativo del lavoro agile) quale documento cui è dedicata una specifica sezione del Piano della performance destinata ai necessari processi di innovazione amministrativa da mettere in atto nelle amministrazioni pubbliche ai fini della programmazione e della gestione del lavoro agile.

Il POLA, entrato nel nostro ordinamento giuridico con la legge di conversione del decreto rilancio n.77 del 17 luglio del 2020, ha inciso su due norme importanti che regolano l'attività della Pubblica Amministrazione: la Riforma Brunetta del 2009 e la legge Madia del 2015. Esso viene infatti introdotto con la modifica dell'articolo 14 , comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, come modificato dall'art. 263, comma 4-bis, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "decreto rilancio"), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e inquadrato quale sezione del Piano della performance, (documento programmatico Triennale che le amministrazioni pubbliche devono redigere entro il 31 gennaio di ogni anno) come previsto dalla riforma Brunetta.

L'introduzione di tale novità discende da un'analisi della letteratura in materia, sia in ambito pubblico che privato, la quale ha fatto emergere la necessità di prevedere una revisione organizzativa sottesa all'introduzione del lavoro agile rafforzando il messaggio che esso non nasce dall'improvvisazione bensì dalla programmazione.

In sede di prima applicazione, il POLA dovrà, quindi, essere inserito come sezione del Piano della performance 2021-2023 da adottare e pubblicare entro il 31 gennaio 2021. A regime costituirà una sezione del Piano della performance, da adottare e pubblicare entro il 31 gennaio di ogni anno, da aggiornare secondo una logica di scorrimento programmatico (es. nel PdP 2022-2024, si aggiorneranno, ove necessario, gli anni 2022 e 2023 del POLA e si programmerà ex novo l'anno 2024).

Si tratta, quindi, di un documento di programmazione organizzativa adottato dall'amministrazione, sentite le organizzazioni sindacali, all'interno del quale l'amministrazione riporta i seguenti contenuti minimi:

- Livello di attuazione e di sviluppo del lavoro agile (da dove si parte?);
- Modalità attuative (come attuare il lavoro agile?);
- Soggetti, processi e strumenti del lavoro agile (chi fa, che cosa, quando e come per attuare e sviluppare il lavoro agile);
- Programma di sviluppo del lavoro agile (come sviluppare il lavoro agile).

In riferimento al primo punto, l'amministrazione restituisce una sintetica fotografia del raggiunto livello di attuazione e sviluppo del lavoro agile, che costituisce la base di partenza per la programmazione del suo miglioramento nell'arco temporale di riferimento del Piano. Sulle modalità attuative, l'amministrazione sintetizza le scelte organizzative operate per promuovere il ricorso al lavoro agile tenendo presente che la norma prevede possa avvalersene almeno il 60 per cento dei dipendenti impegnati in attività già individuate come compatibili con la modalità agile. A tale riguardo, dovrà essere valutato, in sede di regolamento o atto organizzativo interno, l'opportunità di ampliare il novero delle attività a suo tempo individuate in attuazione delle indicazioni fornite dalla direttiva 1 Giugno 2017, n. 3/20174<sup>175</sup>. È infatti ragionevole presumere che, alla luce dell'esperienza maturata negli ultimi mesi con l'emergenza sanitaria, nonché delle soluzioni organizzative e tecnologiche sperimentate, l'amministrazione ritenga svolgibili in modalità agile, anche solo parzialmente, attività non ricomprese negli atti organizzativi a suo tempo adottati. Devono essere, inoltre, definiti i contenuti minimi dell'accordo individuale ex articolo 19, legge 22 maggio 2017, n. 81, cui aderiranno i dipendenti interessati.

In buona sostanza ogni amministrazione dovrà rivedere gli atti organizzativi che disciplinano il lavoro agile al suo interno.

L'amministrazione descrive il "programma di sviluppo del lavoro agile", il vero e proprio piano di attuazione e sviluppo del lavoro agile, articolato in tre fasi: fase di avvio, fase di sviluppo intermedio, fase di sviluppo avanzato, distribuite entro un

---

<sup>175</sup> Direttiva 1 giugno 2017, n. 3/2017 recante "Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della Legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti

intervallo massimo di tipo triennale. Nel programma di sviluppo ciascuna amministrazione inserisce i seguenti contenuti:

- le condizioni abilitanti del lavoro agile (misure organizzative, requisiti tecnologici, percorsi formativi del personale anche dirigenziale);
- le modalità e lo stato di implementazione del lavoro agile, prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene;
- gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative, secondo un approccio di tipo partecipativo quale quello descritto nelle Linee guida 4/2019 del Dipartimento della funzione pubblica (contributo del lavoro agile alla performance organizzativa dell'ente);
- gli impatti interni ed esterni del lavoro agile.

Il POLA, in quanto atto programmatico che definisce obiettivi organizzativi legati alla revisione dei modelli di organizzazione del lavoro, richiede l'individuazione di specifici obiettivi, con correlati indicatori e target, di breve, medio e lungo periodo. In caso di mancata adozione del POLA, il Legislatore ha stabilito che il lavoro agile si applica comunque ad almeno il 30 per cento dei dipendenti, come previsto dall'articolo 14, comma 1, della legge n. 124/2015.

## **5.4 Il nuovo ruolo del dirigente “Manager da Remoto”**

Il 21 gennaio 2021 un nuovo decreto del ministro per la Pubblica Amministrazione ha prorogato fino al 30 aprile dello stesso anno (data entro la quale ogni Amministrazione deve avere approvato il POLA) le disposizioni contenute nel Decreto 19 ottobre 2020. Il perdurante stato di emergenza sanitaria ha determinato quindi la proroga dell'uso, ancora in modalità semplificata, dello Smart Working nella P.A. con l'obiettivo di contemperare l'esigenza di contrasto alla pandemia con la necessità di continuità nell'erogazione dei servizi e più in generale della continuità dell'azione amministrativa. Il provvedimento chiarisce diversi aspetti di fondamentale importanza per lo svolgimento del lavoro nelle Amministrazioni Pubbliche nei prossimi mesi. In primis stabilisce la necessità di indirizzare almeno la metà degli statali che possono lavorare da remoto verso il lavoro agile con raccomandazione, per le amministrazioni dotate di adeguata capacità amministrativa e digitale, di assicurare percentuali anche superiori a quella indicata nel decreto. In questo modo si ribadisce che il lavoro agile è una modalità di espletamento dell'attività lavorativa e pertanto non rientra tra le materie concernenti la programmazione politico-amministrativa, bensì la gestione o «micro organizzazione», ai sensi degli articoli 4, comma 2, e 5, comma 2, del d.lgs. 165/2001. Il decreto è chiaro nel disporre che “ciascun dirigente, con immediatezza” è chiamato a predisporre quanto necessario, per permettere lo svolgimento dello smart working al personale preposto alle attività che possono essere svolte secondo tale modalità organizzando il proprio ufficio in modo da assicurarne l'attuazione su base giornaliera, settimanale o plurisettimanale.

Se questo è quanto con riferimento all'utilizzo del lavoro agile nella fase di piena crisi sanitaria, si soggiunge che la necessità di continuare ad implementare lo smart working anche in una fase successiva della pandemia è stata avanzata da più parti ed in particolare è stata recepita ed enunciata nel “rapporto Colao” che dà conto dell'emergere di una esigenza di trasformazione della cultura organizzativa delle p.a. Nel dettaglio il piano propone lo studio delle criticità emerse dal ricorso allo smart working per studiarlo e fare in modo di poter apportare delle migliorie alla normativa vigente in materia (legge n. 81/2017). L'obiettivo è quello di promuovere lo s.w. nel

mondo delle imprese private e della PA e al contempo di adottare un codice etico che ne prevenga un utilizzo improprio, riuscendo a garantire la tutela di tutti i lavoratori e in particolare di quelli fragili, così come emerso dal ricorso allo smart working nella fase emergenziale da COVID-19 che ha posto alcune problematiche legate all'utilizzo del lavoro agile. In molti casi si è registrata un'eccessiva sovrapposizione tra impegni professionali e familiari per esempio, con una conseguente estremizzazione del carico di lavoro come anche eventualmente del calo di efficienza e produttività. Inoltre, valutato che lo smart working può rappresentare un'opportunità importante, come si legge nel piano “per lavoratori ed aziende in grado di tutelare e massimizzare, in particolare per talune tipologie di attività, il livello di occupazione, anche inclusivo per le fasce di lavoratori più fragili.” Un codice etico deve tener conto inoltre anche del *digital divide* e pertanto sarà fondamentale un suo superamento sia in termini infrastrutturali sia di disponibilità dei *device*, come anche una formazione digitale, al fine di poter garantire la piena fruibilità in tutte le aree geografiche del Paese e in tutte le fasce della popolazione. In particolare, il codice etico previsto nel citato rapporto, dovrebbe tener conto nel particolare dei tempi extra lavorativi come impegni domestici, cura della famiglia, ma anche delle stesse ore lavorative e le giornate stabilite dal CCNL di riferimento. L'obiettivo nel dettaglio è quello di:

- massimizzare la flessibilità del lavoro individuale;
- concordare i momenti di lavoro collettivo che devono tenersi in orari standard nel rispetto della pausa pranzo, fine settimana e delle regole previste per il lavoro straordinario;
- adottare sistemi trasparenti di misurazione degli obiettivi e della produttività al fine di valutare la performance sui risultati e non sul tempo impiegato (meno misurabile e non rilevante nel lavoro agile).

Il piano Colao dà delle indicazioni anche sulle modifiche normative da apportare in termini di lavoro agile alla legge n.81/2017 che dovranno:

- puntare alla definizione di una disciplina legislativa dello smart working per tutti i settori, le attività e i ruoli (manageriali e apicali inclusi) compatibili, con attenzione alla pari fruibilità per uomini e donne, che lo qualifichi come opzione praticabile per

aziende e lavoratori, in particolare nell'ottica della creazione di nuova impresa come anche di nuovi posti di lavoro;

- disciplinare la possibilità, consentita nella fase di emergenza e post emergenza, di accesso preferenziale allo smart working per il sostegno dei figli nei primi gradi della scuola (fino ai 14 anni).

Da quanto ribadito nel decreto e quanto emerso dall'analisi di altre fonti non meno autorevoli, emerge in modo chiaro come la figura del dirigente rappresenti uno snodo critico e al tempo stesso fondamentale di un processo di trasformazione della p.a. che iniziato in un contesto emergenziale sta evolvendo verso l'affermazione di un nuovo modo di essere.

Questo cambiamento originato a partire da una situazione contingente ha determinato di fatto una rimodulazione del ruolo dei dirigenti pubblici cui è demandata un serie di incombenze che richiedono competenze e capacità innovative. Il lavoro agile infatti modifica significativamente anche la prestazione del dirigente che lo autorizza; a quest'ultimo sono richieste nuove e ulteriori competenze e capacità di direzione, programmazione e controllo basate non sulla verifica della presenza e della esecuzione puntuale di compiti specifici assegnati di volta in volta, ma sulla fiducia e la responsabilizzazione sui risultati.

Basti pensare le incombenze che i dirigenti devono affrontare in regime regolare di s.w. a partire dalla implementazione dei progetti fino al controllo della performance e della valutazione dei dipendenti.

In dettaglio e volendo essere concisi nella elencazione di tali nuove incombenze, si segnala che a regime il dirigente, una volta che l'amministrazione ha emanato il bando per ammettere il personale al lavoro agile, dovrà valutare il progetto di lavoro redatto dal dipendente che, è il caso di sottolineare, non corrisponde ad un formato standard già approvato bensì può variare in base alle funzioni svolte dal dipendente e da una serie di altri fattori tra cui anche il rapporto di fiducia con il dirigente; ciò ad indicare che il progetto di lavoro agile rappresenta un documento di microprogrammazione che viene in ultima sintesi redatto ed approvato anche a seguito di un processo negoziale fra il dipendente ed il proprio superiore gerarchico. Quest'ultimo deve anche valutare nel caso in cui il numero delle candidature pervenute sia superiore al contingente

massimo previsto nei singoli bandi di elaborare una graduatoria in base a criteri di priorità predefiniti. Infine, è precisa responsabilità del dirigente misurare l'andamento dei progetti di lavoro agile approvati attraverso la verifica, il monitoraggio, la valutazione e il controllo della loro esecuzione. Questo elemento mette in luce un altro tema fondamentale su cui riflettere ovvero la misurazione del lavoro agile, incombenza devoluta ai dirigenti, che in ragione della specificità e il carattere di novità a questo riconducibili rendono necessaria l'integrazione dei modelli di misurazione e valutazione della performance individuale con focus su specifici aspetti prestazionali e comportamentali connessi alla prestazione da remoto.

La misurazione del lavoro agile evidenzia, in aggiunta agli elementi di complessità classici della valutazione (corretta definizione degli obiettivi e dei risultati attesi, fissazione di target realizzativi oggettivi e scelta di indicatori quantitativi, qualitativi e comportamentali adeguati e pertinenti, etc.), alcuni profili del tutto peculiari. Si pensi, ad esempio, al caso in cui le attività che il dipendente deve svolgere nelle giornate di lavoro agile siano quelle ordinariamente assegnate e che non si esauriscano in "prodotti di giornata": in tutti questi casi è oggettivamente difficile isolare ai fini valutativi la prestazione del lavoratore resa da remoto e soprattutto il suo contributo al risultato finale. Al netto di queste specificità, la discontinuità che il lavoro agile fa segnare rispetto alle tradizionali forme di programmazione e di controllo burocratico e di supervisione diretta (intese come una sorta di assicurazione e di garanzia rispetto all'incertezza della performance individuale resa fuori dall'ufficio) può accadere che questo enfatizzi e catalizzi problemi relativi al sistema di valutazione, oppure che faccia da detonatore a problemi di carattere più generale che dipendono dall'organizzazione delle attività, dallo stile manageriale dei dirigenti, dalla cultura organizzativa predominante e dalla effettiva operatività del sistema di controllo interno.

Pertanto, se il lavoro agile cambia (o dovrebbe cambiare) il lavoro del dirigente, anche il sistema di valutazione deve evolvere, dimostrandosi capace di cogliere e apprezzare le diverse e ulteriori capacità richieste al dirigente stesso quali:

- promuovere il lavoro agile, adottando adeguate iniziative di sensibilizzazione, comunicazione, organizzative e formative, anche ad integrazione di quelle poste in

essere dall'amministrazione, ad esempio, nella forma della pubblicizzazione dei bandi, dell'incentivazione a partecipare a eventi formativi (seminari, corsi di formazione, *webinar*, riguardanti il lavoro agile, etc.), della valorizzazione dei risultati, individuali e organizzativi, dei progetti di lavoro agile realizzati, etc.;

- gestire i progetti di lavoro agile coerentemente con le più generali esigenze organizzative e produttive, anche sopravvenute, e valutare l'impatto sulle attività della propria struttura e su quelle dei dipendenti che lavorano in ufficio;
- gestire gruppi di lavoro misti, composti da persone che alternano presenza fisica e lavoro da remoto e persone che svolgono la loro attività solo in ufficio. Il lavoro agile altera l'omogeneità della struttura diretta quanto alle modalità di esecuzione delle prestazioni, richiedendo stili di direzione e di coordinamento duali ma integrati (procedure, routine e supervisione diretta grazie alla presenza fisica, da un lato, presenza virtuale e digitalizzazione, dall'altro);
- valutare le prestazioni rese e i risultati conseguiti dai lavoratori che erogano la propria prestazione da remoto tenendo conto di aver ingaggiato i propri collaboratori rispetto ad obiettivi e risultati e non adempimenti e procedure;
- progettare, attivare e sviluppare fattori abilitanti quali condizioni tecniche, organizzative e operative che consentano di estendere progressivamente il lavoro agile ad una platea sempre più ampia di dipendenti. In particolare attraverso la creazione di condizioni per il superamento del carattere di specializzazione di alcuni ruoli professionali (che tiene le persone ancorate al lavoro in ufficio) attraverso il trasferimento di conoscenze tra dipendenti, la creazione di *team* multifunzionali, la promozione di interventi di formazione e di riqualificazione professionale, la reingegnerizzazione e digitalizzazione dei processi etc. Sullo sviluppo di queste capacità si gioca tutto il futuro del lavoro agile e la sua possibilità di affermarsi quale strumento che non discrimina perché non preclude l'accesso ad una quota più o meno ampia di dipendenti.

La parte più rilevante del lavoro del dirigente riguarda tuttavia la conduzione e l'attuazione del lavoro agile e, soprattutto, la gestione delle sue "complicazioni". La gestione dei lavoratori da remoto, infatti:

- comporta il superamento della routine della programmazione e del controllo basate sulla definizione di singoli, specifici compiti;
  - richiede al dirigente uno sforzo addizionale nella determinazione di obiettivi, indicatori e target per la valutazione dei risultati conseguiti dal dipendente, uno sforzo che normalmente il dirigente non compie per ciascun singolo dipendente e con riferimento ad ogni quotidiana attività assegnata;
  - presuppone dinamiche negoziali dipendente-dirigente che si esplicano sia nella fase della definizione del progetto di lavoro agile, sia durante l’attuazione, sia a conclusione dello stesso ai fini della sua valutazione. Si tratta, quindi, di dinamiche che il dirigente deve gestire con una frequenza ben maggiore rispetto a quella annuale connessa alla valutazione ordinaria, sempre che il sistema di valutazione individuale sia (correttamente) attuato;
  - pone esigenze e problemi di coordinamento tra gli strumenti di valutazione e controllo “ordinari”, che si applicano quando il dipendente presta la propria attività in ufficio, e quelli “specifici” utilizzati per le attività svolte da remoto, almeno fintanto che questi non trovano integrazione in un rinnovato sistema di misurazione e valutazione della performance individuale;
  - impone una (più attenta) valutazione delle implicazioni, delle correlazioni e delle intersezioni tra la performance individuale del dipendente in lavoro agile, le prestazioni dei colleghi in ufficio e la più generale performance organizzativa. La misurazione e la valutazione delle prestazioni dei singoli, infatti, deve essere collegata, da un lato, al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo, dall’altro, alla qualità del contributo assicurato alla performance dell’unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi; ciò implica che la valutazione della performance individuale possa fare riferimento, oltre che a comportamenti e competenze agite, a obiettivi di gruppo (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2019).
- Le competenze manageriali sopra descritte e la propensione alla loro attuazione sostanziano la capacità del dirigente di essere o di diventare “manager da remoto”; una capacità, questa, rispetto alla quale le competenze digitali rivestono un ruolo

fondamentale<sup>176</sup>. In particolare, la gestione del lavoro agile richiede al dirigente il possesso, lo sviluppo e l'esercizio di competenze digitali manageriali c.d. di e-leadership: si tratta di competenze e attitudini che vanno da un'adeguata cultura e conoscenza del mondo digitale, alle capacità individuali di relazione e di comunicazione, alle competenze organizzative e di gestione del cambiamento<sup>177</sup>.

In questo modo, i profili della valutazione della performance individuale si legano con quelli della performance organizzativa, cioè della produttività della struttura organizzativa diretta e, più in generale, dell'amministrazione nel suo complesso. Tale link è ben evidenziato dalla Direttiva del dipartimento della Funzione pubblica sul lavoro agile, la quale, non a caso, ha previsto l'inserimento di obiettivi di diffusione dello smart working nei piani della performance e di conseguenza, la sua considerazione quale oggetto di valutazione della performance individuale ed organizzativa. (Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento della Funzione pubblica, 2017).

---

<sup>176</sup> [www.assets.innovazione.gov.it](http://www.assets.innovazione.gov.it), Strategia Nazionale per le Competenze Digitali, 21 luglio 2020

I dati sullo sviluppo dell'economia e della società digitali disponibili a livello nazionale e internazionale indicano che l'Italia è caratterizzata da una significativa carenza di competenze digitali tra la popolazione. Secondo Eurostat, solo il 42% degli italiani tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali almeno a livello base (è il 58% nell'UE), con un impatto rilevante sull'utilizzo dei servizi digitali. L'Italia è agli ultimi posti tra i Paesi Europei per l'uso di Internet (dati Eurostat 2019), con il 17% delle persone di età compresa tra 16 e 74 anni che non ha mai navigato in rete (quasi il doppio della media UE, pari al 9%). I dati indicano inoltre che solo l'1% dei laureati italiani possiede un titolo in ambito ICT (peggiore posizione nell'UE) e che la percentuale di specialisti ICT – sebbene sia aumentata nel tempo e abbia raggiunto il 3,6% dell'occupazione totale – è ancora lontana dalla media UE (4,2%). Rispetto ai laureati ICT, il gap tra domanda e offerta sta crescendo, con una carenza di 5.100 unità per i laureati pari al 35% delle esigenze (dati del Digital Skills Observatory 2019). La carenza di competenze digitali è per l'Italia uno dei principali ostacoli allo sviluppo del Paese, e assume le caratteristiche di una priorità: ● ha un impatto negativo sia sull'offerta di servizi digitali da parte del settore pubblico e del settore privato, sia sull'accesso e la fruizione da parte dei cittadini; ● espone parte rilevante della popolazione al rischio di esclusione sociale e dal mercato del lavoro; ● ostacola l'accesso a forme di partecipazione e consultazione pubblica; ● aumenta il rischio di esposizione dei cittadini alla disinformazione su larga scala.

<sup>177</sup> La Strategia **Italia 2025** indica un orizzonte chiaro per la sfida "Sviluppo inclusivo e sostenibile": lavorare per un'innovazione etica, inclusiva, trasparente e sostenibile, che aumenti il benessere della società. Questo significa operare affinché: ● le capacità digitali delle persone siano rafforzate; ● lo Stato garantisca uno sviluppo tecnologico etico, responsabile e non discriminatorio; ● i cittadini siano formati per accedere ai lavori del futuro attraverso un processo di formazione continua. Le competenze digitali costituiscono un asse strategico fondamentale per la crescita sociale ed economica, ottenibile solo se si realizzano, con interventi di sistema che sono dettagliati nel seguito, tre condizioni di evoluzione sostenibile: ● la popolazione acquisisce sempre più consapevolezza digitale e quindi riesce a sfruttare al meglio i benefici del digitale indirizzando un'evoluzione "etica" dell'utilizzo delle tecnologie e della loro fruizione sociale; le pubbliche amministrazioni e le imprese sono indotte a un miglioramento dei servizi forniti, in cui l'utente è visto al centro, come persona consapevole, attuando una profonda trasformazione, anche dei processi produttivi, che richiede sia competenze digitali diffuse (a partire dall'e-leadership dei manager, con una reciproca contaminazione di competenze di "business" e competenze di trasformazione digitale) che specialistiche; ● il sistema educativo si organizza per coprire le esigenze di sviluppo delle competenze (digitali) in modo organico e in una logica di continuità e correlazione nel percorso di formazione tra le diverse fasi della vita personale e di quella lavorativa. Questo significa che la crescita, connessa allo sviluppo delle competenze digitali, non può che avvenire all'interno di un circolo virtuoso in cui, allo stesso tempo, tutti gli stakeholder e, in primo luogo, agendo come traino complessivo, tutte le istituzioni e le amministrazioni pubbliche alzano il livello di qualità delle esigenze nei confronti degli altri attori e si assumono l'impegno del cambiamento e del "salto" richiesto dalla trasformazione digitale. L'attivazione compiuta di un circolo virtuoso sullo sviluppo delle competenze digitali crea le condizioni per la realizzazione dell'**Agenda 2030**.

## 5.5 La riforma mancata e il ruolo della dirigenza nella p.a. post pandemia

La dirigenza pubblica, seppure destinataria da oltre un trentennio di molteplici provvedimenti, si trova attualmente in un incerto limbo legislativo poco comprensibile se si considera che essa rappresenta un'area fondamentale per il funzionamento delle amministrazioni.

L'art. 11 della legge n. 124 del 2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" dedicava una specifica attenzione alla riforma della dirigenza dettando appositi principi di delega.

Il punto qualificante del decreto delegato, approvato dal Governo in via definitiva a novembre 2016, era dato dalla previsione di un sistema unico per la dirigenza della Repubblica, articolato in tre ruoli (statale, regionale e locale) e dall'abolizione delle due fasce dirigenziali, con inserimento di tutti i dirigenti in un'unica fascia al fine di consentire a tutti di poter ricoprire incarichi apicali. Sulla base di tali principi cardine il decreto delegato ridefiniva il sistema di reclutamento della dirigenza, ribadendo il doppio canale di accesso del corso-concorso e del concorso, ma con rafforzamento del primo e con previsione di immissione dei vincitori del corso-concorso (di cadenza annuale, basato su un anno di corso con esame finale) come funzionari per i primi tre anni (riducibile ad un anno in relazione all'esperienza lavorativa maturata nel settore pubblico o a esperienze all'estero) e successiva immissione in ruolo come dirigenti previa valutazione positiva e per i vincitori del concorso l'assunzione come dirigenti con contratto a termine e successiva immissione in ruolo dopo un triennio e dopo il superamento di un esame di conferma volto ad accertare la concreta attitudine e capacità manageriale; si proponeva l'obiettivo di rafforzare la formazione iniziale ed in itinere della dirigenza ridisegnando la struttura della Scuola Nazionale dell'Amministrazione; interveniva sul sistema di valutazione e di attribuzione e revoca degli incarichi prevedendo l'istituzione di tre commissioni (per la dirigenza statale, regionale e locale) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il compito di definire *ex ante* una rosa di dirigenti idonei a ricoprire incarichi dirigenziali di direzione di uffici dirigenziali generali e di valutare *ex post* le scelte compiute dalle amministrazioni pubbliche nel conferimento degli altri incarichi e di esprimere parere

obbligatorio e non vincolante sulla decadenza di incarichi dirigenziali in caso di riorganizzazione dell'amministrazione e sui provvedimenti connessi ad un'accertata responsabilità dirigenziale; definiva per tutti gli incarichi dirigenziali una durata quadriennale, con facoltà di proroga per altri due anni nel caso di valutazione positiva o per il solo periodo necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico; ammetteva la possibilità di attribuire il medesimo incarico nuovamente allo stesso titolare per altri quattro anni, previo esperimento di una nuova procedura e stante il necessario rispetto del principio di rotazione degli incarichi individuati a rischio di corruzione; disciplinava la condizione del dirigente rimasto privo di incarico sancendone l'obbligo di partecipare ogni anno ad almeno cinque interPELLI riferiti a posizioni di cui possedeva le attitudini e le capacità e garantendo per il primo anno la corresponsione del trattamento economico fondamentale, decurtato di un terzo dal secondo anno e con collocamento d'ufficio, su decisione del Dipartimento della Funzione Pubblica, tra i posti vacanti a partire dal terzo anno (diverso il caso del dirigente cui sia stato revocato l'incarico per responsabilità dirigenziale per il quale era prevista la decadenza dal ruolo se entro un anno non fosse riuscito ad ottenere un nuovo incarico).<sup>178</sup> Tuttavia, il testo di riforma non è stato approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di delega<sup>179</sup>.

Successivamente il Governo Conte 1, con il ministro Giulia Buongiorno, aveva presentato un disegno di legge con delega per il riordino della dirigenza ma l'Atto Senato 1122 "Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica

---

<sup>178</sup> "La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti", [lavoropubblicheamministrazioni.it](http://lavoropubblicheamministrazioni.it)

<sup>179</sup> Con la sentenza n. 251/2016, decisa in data 9 novembre 2016 e depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 124/2015 per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. In particolare, nella sentenza si è affermato che il principio di leale collaborazione deve essere assicurato nell'ambito del procedimento legislativo, mediante il ricorso al sistema delle Conferenze. Non è però sufficiente, si è sottolineato, il mero parere, come previsto dalla legge delega, ma occorre un più pregnante coinvolgimento delle autonomie regionali, realizzabile con lo strumento dell'intesa. Per queste ragioni "le disposizioni della legge delega sono state dichiarate incostituzionali nella parte in cui prevedono *che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni*". Infatti, per i casi menzionati dalla sentenza, le disposizioni della legge-delega incidono su ambiti materiali riconducibili tanto alla competenza esclusiva del legislatore statale, quanto alla competenza residuale del legislatore regionale, senza che sia possibile al giudice costituzionale districare tale intreccio di competenze in favore dell'una o dell'altra.

amministrazione” che all’articolo 4 proponeva un provvedimento finalizzato ad incentivare la qualità della prestazione lavorativa dei dirigenti, anche al fine di incrementarne la produttività e di migliorare l’immagine e l’efficienza della pubblica amministrazione è attualmente bloccato. Alcuni principi e criteri della delega attengono alla revisione del sistema di reclutamento dei dirigenti pubblici, prevedendo in particolare la revisione dei requisiti per l’accesso alla qualifica di dirigente, l’attribuzione della complessiva gestione dei concorsi per i dirigenti statali alla SNA (Scuola nazionale dell’amministrazione)<sup>180</sup>, l’introduzione di concorsi per titoli ed esami riservati al personale dipendente con le valutazioni migliori nell’ultimo triennio, la revisione della quota percentuale riservata ai concorsi pubblici per l’accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali, nonché la semplificazione della vigente normativa sul reclutamento dei dirigenti scolastici<sup>181</sup>.

In tema di incarichi dirigenziali, le norme di delega aprivano alla ridefinizione dei criteri per il conferimento, la conferma e la revoca degli incarichi dirigenziali, e all’introduzione di disposizioni che, con particolare riferimento agli incarichi di livello dirigenziale generale, potessero valorizzare la capacità professionale e i risultati conseguiti nell’ambito degli incarichi già svolti. Era prevista inoltre l’introduzione di disposizioni in materia di rinnovabilità dell’incarico e la modifica della vigente disciplina in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti estranei alla pubblica amministrazione con l’levamento delle quote percentuali di dotazione organica, entro un limite massimo del 30 per cento, per cui è possibile il conferimento di incarichi ai dirigenti appartenenti ai ruoli di altre amministrazioni pubbliche e semplificazione delle relative procedure, eventualmente anche eliminando l’obbligo del rilascio del nulla osta da parte dell’amministrazione di appartenenza. Nell’ambito della delega si prevedeva inoltre:

- la elaborazione di un codice di condotta recante tutte le ipotesi di responsabilità disciplinare;

---

<sup>180</sup> Audizione associazione allievi SNA sul disegno di legge (a.s. n. 1122) “deleghe al governo per il miglioramento della pubblica amministrazione”, [www.Senato.it](http://www.Senato.it), 19 aprile 2019, pag.5.

<sup>181</sup> Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge (a.s. n. 1122) “deleghe al governo per il miglioramento della pubblica amministrazione”, [www.senato.it](http://www.senato.it), maggio 2019, pag. 11.

- l'aggiornamento della disciplina della responsabilità dirigenziale e delle relative modalità di accertamento;
- la qualificazione come ipotesi di responsabilità sia disciplinare sia dirigenziale delle fattispecie di omessa verifica dell'effettiva presenza in servizio del personale assegnato, di scarsa produttività o di inefficiente organizzazione delle risorse a disposizione;
- l'implementazione della banca dati della dirigenza statale.

A seguito del repentino cambio di maggioranza realizzato con il “Governo Conte 2” il disegno di legge è rimasto in sospeso contribuendo a rafforzare quella situazione di limbo in cui si trova la dirigenza, che si è determinata a partire dalla bocciatura della Corte del decreto Madia, e che lascia aperte diverse questioni che il legislatore dovrà affrontare.

La prima non potrà che essere se lasciare la dirigenza in tanti ruoli diversi o, come proponeva la riforma del Governo Renzi, unificarla in un solo ruolo. Pare una scelta obbligata quella di ricondurre il dirigente pubblico ad essere un “dirigente della Repubblica” in un unico ruolo e la motivazione si può rinvenire nel parere reso dal Consiglio di Stato, poco compiacente con la riforma Madia ma che nel merito ha sostenuto che “Nel previgente sistema, l’esistenza di un ruolo separato per ciascuna amministrazione delimitava, per gli incarichi “interni”, la scelta dei dirigenti a quelli inseriti in quella determinata struttura organizzativa. La finalità perseguita dalla riforma è stata quella, invece, di superare il perimetro della singola amministrazione e creare un più ampio “mercato della dirigenza” coincidente con il territorio nazionale, nell’ambito del quale selezionare il dirigente cui si intende attribuire l’incarico”. Il ruolo unico consente quindi non solo una maggiore possibilità di scelta della persona giusta al posto giusto, ma anche una maggiore mobilità, un più ampio spettro di esperienze per ciascun dirigente, un’apertura che non può che giovare sia all’amministrazione sia al singolo.

La seconda scelta attiene al mantenimento delle due fasce della dirigenza ovvero al passaggio alla fascia unica prevista dalla riforma Madia. Il punto che rileva non è tanto l’unicità della fascia, quanto la necessaria distinzione tra il ruolo di dirigente e l’incarico dirigenziale.

Come noto si tratta di aspetti diversi del rapporto di lavoro: il primo si conquista per concorso, il secondo è conferito, sulla base di criteri sia oggettivi sia fiduciari, o da un dirigente sovraordinato o dall'organo di indirizzo politico-amministrativo (il Ministro, il Sindaco, il Presidente dell'Ente, ecc.). Essere dirigente è uno stato che una volta raggiunto non si perde se non per motivi gravissimi, gli incarichi invece sono necessariamente a termine e richiedono di essere rimessi in discussione a scadenza. L'introduzione della divisione in due fasce rende instabile questo equilibrio perché introduce un "diritto" all'attribuzione del dirigente alla prima fascia sulla base dell'attribuzione di un incarico di dirigenza generale. Un corto circuito rispetto alla necessaria distinzione tra ruolo ed incarico, che fa sì che una volta svolto l'incarico di dirigenza generale per un certo periodo senza demerito, si raggiunga la qualifica di dirigente di prima fascia che rimane poi stabile, anche se viene meno l'incarico. L'introduzione della fascia unica determinerebbe che l'incarico di volta in volta esercitato definisse la qualifica con la conseguente possibilità di tornare ad incarichi di dirigenza non generale dopo un incarico di dirigente generale e viceversa, con una flessibilità che dovrebbe essere regolata dalle necessità dell'amministrazione, dal sereno esame dei risultati raggiunti e da un costante ed equo criterio comparativo.

La terza scelta riguarda la valutazione: la prassi della valutazione è ad oggi non sempre soddisfacente. Le direttive degli organi di indirizzo sono tardive e generiche; gli obiettivi sono tutt'altro che misurabili e sfidanti, ma costituiscono spesso il risultato di una negoziazione al ribasso in cui è il valutato che ne definisce i termini; l'enfasi è quasi sempre posta sulla valutazione individuale ed in particolare sulla premialità che da questa valutazione scaturisce; nonostante sia stato sancito da un decreto legislativo in vigore, il d.lgs. 74 del 2017, la valutazione non tiene conto in generale degli obiettivi strategici. Si tratterà quindi di focalizzare la valutazione organizzativa sugli obiettivi strategici del Paese, superando la frammentazione e potenziando filiere amministrative centrate su questi obiettivi. In questa azione di attribuzione di senso alla valutazione, un'attenzione particolare dovrà essere data alla partecipazione dei cittadini e delle imprese secondo le recenti Linee Guida emesse dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

In ultimo, ma non meno importante, occorre affrontare il tema relativo ai principi di

autonomia, responsabilità e trasparenza per mettere il dirigente in condizione di dirigere.

Su questo fronte, è necessario un cambiamento radicale: i dirigenti pubblici, specie nelle amministrazioni centrali, non hanno né gli strumenti conoscitivi, né quelli operativi per gestire in modo autonomo le risorse strumentali, umane e finanziarie che dovrebbero servir loro a raggiungere gli obiettivi.

Quanto detto è tanto più necessario e vero alla luce della nuova dimensione assunta dalle pubbliche amministrazioni con l'introduzione dell'obbligo formale, contenuto nell'art.87 del decreto Cura Italia, di utilizzare il lavoro agile quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa. Obbligo che in una situazione di perdurante emergenza sanitaria, da affrontare con l'adozione di provvedimenti urgenti e capacità di rapido cambiamento e adattamento, ha colto il settore pubblico più impreparato rispetto a quello privato a causa delle ataviche criticità che affliggono le Pubbliche amministrazioni quali, per citarne alcune, la scarsa sperimentazione dello smart working nel periodo pre-pandemia, l'arretratezza dell'infrastruttura tecnologica e le modeste risorse umane digitalmente alfabetizzate<sup>182</sup>. A questo si aggiunga una limitata diffusione di una moderna cultura organizzativa nella dirigenza pubblica che, nella maggior parte dei settori, ha disposto per i dipendenti, salvo gli addetti alle funzioni indispensabili e indifferibili (autorizzati allo svolgimento della propria prestazione lavorativa presso la sede di lavoro normale) e coloro che hanno potuto arrangiarsi con mezzi propri, di rimanere a casa inoperosi ma retribuiti una volta esaurite le ferie arretrate, congedi e permessi. Successivamente all'apertura di una nuova fase, con il decreto Rilancio, con il quale si assiste ad una normalizzazione dello smart working sia nel senso che è possibile per i datori pubblici ricorrere a questa modalità di lavoro per ogni rapporto di lavoro subordinato sia perché la quota cui può essere applicato è aumentata al 60% del personale, le pubbliche amministrazioni e quindi le dirigenze devono approfondire ogni sforzo possibile per attuare misure organizzative tali da realizzare condizioni abilitanti il ricorso allo S.W..

Un presupposto generale e imprescindibile è l'orientamento dell'amministrazione ai

---

<sup>182</sup> B. Caruso, "Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?", Rivista italiana di Diritto del Lavoro fasc.2,1 giugno 2020, pag.215.

risultati attraverso l'analisi ed il miglioramento di fattori abilitanti del processo di cambiamento (quali salute organizzativa, salute digitale, salute professionale, salute economico-finanziaria dell'ente) che l'amministrazione dovrebbe misurare prima della messa a punto della policy sullo S.W. e sui cui dovrebbe incidere in itinere o a posteriori, tramite opportune leve di miglioramento.

I dirigenti hanno quindi un nuovo ed importante ruolo nel promuovere l'innovazione dei sistemi organizzativi e pertanto sarà loro richiesto un radicale cambiamento con riferimento allo stile manageriale e di leadership. Dovranno essere capaci di lavorare e far lavorare gli altri per obiettivi, di improntare le relazioni sulla fiducia reciproca spostando l'attenzione dal controllo alla responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi fissati verificandone il riflesso sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa <sup>183</sup>.

I dirigenti inoltre sono tenuti a promuovere la formazione e la crescita professionale del personale al fine di non escludere i lavoratori dal contesto lavorativo e dai processi d'innovazione in atto. Sono, inoltre, coinvolti nella mappatura e reingegnerizzazione dei processi di lavoro compatibili con il lavoro agile. Resta ferma la loro autonomia nell'individuare le attività che possono essere svolte con la modalità del lavoro agile, definendo per ciascuna lavoratrice o ciascun lavoratore le priorità e garantendo l'assenza di qualsiasi forma di discriminazione. I dirigenti concorrono quindi all'individuazione del personale da avviare a modalità di lavoro agile anche alla luce della condotta complessiva dei dipendenti. È loro compito esercitare un potere di controllo diretto su tutti i dipendenti ad essi assegnati, a prescindere dalla modalità in cui viene resa la prestazione, organizzare per essi una programmazione delle priorità e, conseguentemente, degli obiettivi lavorativi di breve-medio periodo, nonché verificare il conseguimento degli stessi e valutare la performance. Ad oggi, le esperienze di lavoro agile, come già detto, si sono limitate, nella maggior parte dei casi, a una mera *compliance* al dettato normativo che, di fatto, non ha comportato una revisione dei modelli organizzativi (ma al limite una traslazione di quelli esistenti), e/o un adattamento delle tecnologie digitali al lavoro agile (si pensi alla non accessibilità

---

<sup>183</sup> Linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile (pola) e indicatori di performance Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica.

dall'esterno di molte banche dati dell'ente), e/o una ricalibrazione dei Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP - così da risultare coerente con il nuovo approccio organizzativo).

Pertanto l'introduzione e la corretta operatività, nelle amministrazioni, del lavoro agile richiede il forte coinvolgimento di tutti gli attori organizzativi: dei vertici amministrativi, che devono garantire *commitment* e scelte strategiche coerenti; dei responsabili delle risorse umane, il cui compito non è solo quello di disegnare gli strumenti organizzativi, ma anche di progettare interventi di formazione, di sviluppo delle competenze e di comunicazione; dei responsabili dei sistemi informativi e della transizione digitale, per il loro ruolo nella evoluzione dei sistemi informativi, dei profili professionali e di competenza dei dipendenti.

In questa direzione è certamente l'ambizioso obiettivo del PNRR (piano nazionale di ripresa e resilienza) che, nell'abito di fondi stanziati con il NGEU (next generation eu) ha posto il tema del rilancio dell'azione della PA attraverso la capacità di avviare una strutturale riorganizzazione della stessa, prefigurando una mappatura dei procedimenti e la relativa semplificazione e reingegnerizzazione in chiave digitale. Il Piano si propone di affrontare le grandi criticità strutturali dell'economia e della società italiana individuate dall'U.E e tra queste la scarsa efficienza della pubblica amministrazione e la sua bassa capacità di innovazione tecnologica. La prima componente della Missione n. 1 del Piano riguardante la digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA ha ricevuto un consistente stanziamento economico proprio per garantire la realizzazione della digitalizzazione della PA. Cruciale appare l'attenzione posta al tema dell'interoperabilità e la condivisione di informazioni tra le PA che include i vari interventi delle amministrazioni centrali che hanno avviato processi di digitalizzazione degli archivi e del patrimonio di dati, nonché percorsi di digitalizzazione dei processi operativi. L'ammodernamento dell'apparato burocratico dovrebbe riguardare, tra le altre cose, investimenti volti a migliorare la capacità di reclutamento del settore pubblico e interventi di rafforzamento e valorizzazione delle competenze del personale dirigenziale e non della PA.

Su tali aspetti recentemente il presidente della Corte dei Conti, in audizione presso le commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati e

Senato della Repubblica e commissione Politiche dell'Unione europea del Senato, ha sottolineato l'importanza delle citate misure e in particolare ha posto l'accento su due aspetti: il primo riguarda la necessità di rimodulare le procedure selettive del personale per accertare non solo le conoscenze teoriche, ma anche la capacità dei candidati di risolvere problematiche operative e specialistiche; il secondo aspetto concerne la necessità di anticipare, già in sede di programmazione dei fabbisogni di personale, la definizione delle linee di riorganizzazione in corso e a medio termine delle attività della PA e dei servizi alla collettività, nel segno della digitalizzazione, al fine di orientare le politiche assunzionali verso figure professionali con competenze tecniche, avviando così una progressiva ricomposizione della forza lavoro in misura coerente con la ridefinizione delle funzioni e delle missioni di pubbliche amministrazioni moderne ed efficienti<sup>184</sup>. La Corte ritiene non si possa prescindere dalle criticità rimaste irrisolte ed auspica che il campo degli interventi che mirano a rafforzare il capitale umano si estenda oltre il perimetro degli incentivi monetari, andando a considerare anche gli aspetti motivazionali basati sullo sviluppo professionale, sul benessere organizzativo e sul senso di appartenenza, da accrescere anche mediante il coinvolgimento del personale nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Senza questo allineamento tra strategie, politiche di gestione delle risorse e soluzioni operative, l'introduzione del lavoro agile rischia di essere un percorso che sembra "andare per tentativi". Pertanto, superata la fase della sperimentazione e della novità, l'amministrazione dovrà riuscire a valutare gli elementi di valore introdotti dal lavoro agile e a mente di concetti quali il Miglioramento dell'efficienza, la promozione del merito, la valutazione e remunerazione legata al raggiungimento di obiettivi e di risultati (temi ricorrenti in gran parte della produzione normativa e contrattuale in materia di lavoro pubblico), non potrà più prescindere dalle criticità rimaste irrisolte orientando i futuri interventi di riforma verso il rafforzamento di capitale umano oltre il perimetro degli incentivi monetari, andando a considerare anche gli aspetti motivazionali basati sullo sviluppo professionale, sul benessere organizzativo e sul senso di appartenenza, da accrescere anche mediante il coinvolgimento del personale

---

<sup>184</sup> Testo dell' audizione sul PNRR del 08/02/2021, [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it).

nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Così come auspicato dal presidente della Corte dei conti in audizione, “la digitalizzazione intende Sviluppare un Programma di innovazione strategica della PA per completare il percorso delle riforme della PA, realizzando un cambiamento strutturale che rafforzi la PA italiana, in maniera organica e integrata, ai diversi livelli di governo, creando una amministrazione capace, competente, semplice e smart, in grado di offrire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese e da rendere più competitivo il Sistema Italia”.

## Conclusioni

Il tema del ruolo della dirigenza pubblica ha sempre avuto grande rilevanza negli studi riguardanti la pubblica amministrazione per questo la relativa disciplina mostra un quadro normativo complesso e in lenta evoluzione da circa tre decenni.

Le disposizioni legislative e le pronunce giurisprudenziali hanno contribuito, con il supporto della dottrina e del dibattito politico-culturale a delineare, come evidenziato nel corso di questo elaborato, un protagonismo dirigenziale nel sistema dei pubblici poteri; la dirigenza rappresenta infatti l'elemento di snodo della continua ricerca di un equilibrio nel complesso e delicato rapporto tra politica e amministrazione.

Il punto di stabile approdo del lungo processo riformatore riguardante le amministrazioni pubbliche è la differenziazione funzionale delle attività fra organi politici e dirigenza pubblica. Attraverso un progressivo riconoscimento del ruolo decisionale e dell'autonomia gestionale della dirigenza è stato possibile affidare a quest'ultima i poteri di gestione ed amministrazione lasciando agli organi politici i poteri di indirizzo e di controllo. Tale traguardo non ha tuttavia frenato il dibattito ancora attuale e aperto circa la costruzione di un migliore modello di regolazione dei rapporti tra politica e amministrazione, in cui i dirigenti esercitano in modo imparziale le funzioni gestionali ed amministrative per il perseguimento efficace ed efficiente degli obiettivi che i politici nell'esercizio dell'attività di indirizzo, pongono in attuazione degli scopi di interesse pubblico definiti dal legislatore.

Il dibattito sottolinea come il corretto esercizio di tali funzioni rischia di essere compromesso in ragione della temporaneità degli incarichi realizzata mediante meccanismi di cessazione automatica legati al cambio dell'esecutivo (spoils system). Un sistema che ha determinato una tendenza alla fidelizzazione della dirigenza o almeno di una parte di essa che ha ritenuto fondamentali la stabilità

del posto, l'aspettativa ad avere un incremento nella retribuzione, il rifuggire dalla competizione innescata da meccanismi di carriera meritocratici.

Il regime degli incarichi dirigenziali (conferimento, rinnovo, revoca, mancato rinnovo, ecc.) può quindi determinare uno sbilanciamento di quel fragile equilibrio sotteso al rapporto tra politica e amministrazione contribuendo a snaturare e indebolire il ruolo di una classe di funzionari già in crisi perché nell'esercizio delle proprie attribuzioni, deve fronteggiare diverse difficoltà tra cui un quadro legislativo arricchitosi nel tempo di norme che hanno individuato crescenti e maggiori responsabilità generando come conseguenza, secondo anche quanto rilevato dal presidente del consiglio M. Draghi, la cosiddetta "fuga dalla firma". A ciò si aggiunga la questione sollevata da una parte della dottrina relativamente alla minore tutela giurisdizionale riconosciuta alla dirigenza pubblica per via del mancato radicamento (vista la privatizzazione di tutta la dirigenza e il solido orientamento della Corte di cassazione che ha ribadito la natura privatistica dell'atto di conferimento e revoca dell'incarico) in capo al giudice amministrativo della giurisdizione relativa alle controversie di lavoro.

Non solo queste notorie problematiche, ma l'attuale scenario di persistente crisi economico-finanziaria aggravato dalla perdurante crisi pandemica, impone un'attenta riflessione su quale tipo di dirigenza sia davvero adatta alle esigenze di una nuova e moderna amministrazione pubblica.

L'attuale quadro normativo di riferimento in materia è prossimo ad una ulteriore revisione nell'ambito del complessivo disegno riformatore avviato con il piano Next Generation EU che secondo le parole del ministro Brunetta "rappresenta un'occasione straordinaria per realizzare gli investimenti sul futuro, dotandoci delle infrastrutture sociali, amministrative, materiali e immateriali che consentano all'Italia di fare un salto di innovazione, modernizzazione, inclusione, coesione sociale". Tale dichiarazione di intenti potrà avere risvolti concreti attraverso l'approvazione di un PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) capace di recepire le osservazioni della Commissione europea

secondo cui sussiste la necessità di mettere le attese e i bisogni dei cittadini, delle imprese e delle comunità al centro degli obiettivi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione attraverso delle riforme in grado di superare un approccio frammentato e/o incompleto, garantendo il necessario raccordo tra le riforme, già introdotte e in corso di attuazione, con la finalità di modernizzare e produrre un impatto strutturale sullo sviluppo economico e sociale del paese.

Di recente il presidente del Consiglio ha affermato: “se la Pubblica amministrazione non funziona la società diventa più fragile e più ingiusta. Questo è sempre vero e con la pandemia è ancora più vero”. Le istituzioni infatti svolgono un ruolo centrale nel fissare i giusti incentivi, nel ridurre l’incertezza e nel favorire la prosperità a lungo termine. Un funzionamento carente della pubblica amministrazione può ostacolare in maniera significativa il funzionamento del mercato unico, gli investimenti e l’innovazione.

L’impegno profuso finora ha permesso di migliorare il funzionamento delle amministrazioni attraverso l’attuazione di riforme che negli ultimi due decenni ne hanno per certi versi migliorato l’efficacia e l’efficienza; nel complesso, le istituzioni sono diventate più aperte e trasparenti e l’accesso ai servizi, nonché la loro qualità, sono migliorati.

Tuttavia, nell’ultimo anno si è imposta come ineluttabile l’esigenza di ripensare ancora al funzionamento della P.A. a causa della crisi epidemiologica ancora in corso che ha richiesto maggiore flessibilità per garantire l’attuazione di repentini adeguamenti utili a fronteggiare con rapidità i cambiamenti sociali, tecnologici ed economici derivati da una situazione emergenziale che certamente non ha eguali nella storia. Riprendendo ancora le parole del Presidente del Consiglio vediamo come abbia rimarcato questo aspetto spiegando che l’emergenza epidemiologica e la connessa crisi economica abbiano posto istanze di maggiore velocità e trasparenza ai governanti cui spetta per questo investire sul futuro facendo scelte strategiche che portino alla rinascita economica e sociale del paese.

In questa direzione è il “Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale” presentato dal Ministro Brunetta che ha individuato, tra gli altri, quali elementi fondamentali alla base della nuova P.A. proprio alcuni dei temi trattati in questo elaborato ovvero la dirigenza pubblica, il lavoro agile e, strettamente connesso a questo ultimo, il tema della innovazione tecnologica e della digitalizzazione. Con riferimento alle tematiche si qui affrontate, è emersa dalle parole del Ministro per la pubblica amministrazione la necessità, come prospettato più volte in questo scritto, di dotare il Paese di una nuova classe dirigente in grado di affrontare le sfide del futuro con competenza, conoscenza e qualità ripensando ai meccanismi di selezione e reclutamento in modo da individuare professionalità idonee per le esigenze delle singole amministrazioni e personale in possesso di specifiche competenze dette “del futuro”, intese non solo come conoscenze, ma anche e soprattutto come capacità realizzative, organizzative e manageriali.

In questo modo, la riflessione sul nuovo ruolo da attribuire alla dirigenza ha delle risposte chiare, la strada segnata è quella del superamento del modello del dirigente generalista in favore di ruoli e competenze tecniche tanto più necessarie alla luce dell’instaurarsi del processo di transizione digitale, ma anche di competenze gestionali oggi non sufficientemente diffuse (project management, pianificazione, progettazione e controllo, performance e risk management, gestione di risorse umane e finanziarie, policy design, comunicazione digitale, gestione e rendicontazione dei progetti finanziati a valere sui fondi UE, ecc.). La prospettiva di un dirigente sempre più manager (anche da remoto) in grado di gestire tra le sfide attuali le nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa come lo smart working (la cui disciplina normativa ed economica sarà definita nei prossimi contratti collettivi nazionali del pubblico impiego), porta ad un “nuovo modo” che contempla una nuova interpretazione del ruolo dirigenziale caratterizzata dalla capacità di operare a valle di una percezione della realtà politica, sociale, economica e

istituzionale in continuo mutamento. Una realtà in cui il digitale, non è una cosa che arriverà, né l'ultimo trend tecnologico, ma già una situazione concreta che ci ha letteralmente cambiato la vita. Ha cambiato le relazioni sociali, le abitudini di acquisto, l'accesso alle informazioni, il lavoro. Una Pubblica Amministrazione moderna deve in conclusione favorire la diffusione di una cultura condivisa sulla innovazione, la digitalizzazione a tutti i livelli e l'accrescimento delle professionalità di chi già lavora al suo interno e in questo contesto il ruolo del dirigente pubblico assume una centralità legata non soltanto alla verifica, al monitoraggio e alla valutazione e controllo di obiettivi strategici delle strutture competenti.

Dovrà essere il nuovo dirigente manager a dipanare le problematiche dell'innovazione digitale e a tradurle in efficacia, efficienza, trasparenza, semplificazione e interoperabilità per l'ente pubblico di riferimento supportando la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta.

L'intento alla base del nuovo progetto di riforma della PA è la realizzazione di uno Stato che si rinnova e si modernizza sul valore della persona con il riposizionamento del personale e del suo *know how* al centro del processo di sviluppo.

La valorizzazione delle risorse umane da attuarsi anche attraverso nuove assunzioni (smantellando il vecchio sistema nozionistico e puntando tutto sulle competenze) nell'alveo delle reali necessità in grado di individuare con chiarezza quali funzionari occorrono, per quali obiettivi e con quali requisiti (come diceva il grande giurista M. S. Giannini, prima si decide la funzione che serve, poi l'organizzazione che la rende possibile e, infine, il personale che la svolge"). In questo modo c'è spazio per convergere verso quello che S. Cassese, sul modello inglese, ha più volte chiamato una *fast stream* per la dirigenza, cioè una corsia preferenziale dove posizionare i migliori giovani prodotti dalle

università consentendo loro un percorso accelerato, che ne faciliti in tempi ragionevolmente più brevi l'accesso alla dirigenza. I concorsi volti all'individuazione di elevati profili tecnici unitamente alla valorizzazione delle competenze del personale interno e alla previsione di un diritto soggettivo del dipendente pubblico alla formazione e alla riqualificazione, garantendo percorsi formativi specifici a tutto il personale (con particolare riferimento al miglioramento delle competenze informatiche, digitali e specifiche competenze avanzate di carattere professionale), produrrà un duplice effetto positivo. Da una parte, rappresenta un investimento organizzativo necessario e in grado di rispondere alle rinnovate esigenze di ammodernamento delle Amministrazioni Pubbliche, dall'altra potrà riuscire a limitare il ricorso al meccanismo dello spoils system, che ha portato al vertice amministrativo personale non sempre scelto secondo il criterio del merito proprio in ragione del deficit di quelle competenze oggi auspiccate e ricercate la cui individuazione potrà auspicabilmente ridurre tale meccanismo all'essenziale sempre più relegato a posizioni fiduciarie ovvero apicali ponendo così fine ad una classe dirigenziale scoraggiata e spaventata la cui azione, spesso paralizzata dalla "non decisione" ovvero da quella stigmatizzata "fuga dalla firma", possa essere riabilitata grazie ad un rinnovamento della figura del dirigente che possa essere rispondente a quelle imprescindibili caratteristiche di dignità e responsabilità sempre più fondamentali anche per evitare un peso anomalo degli uffici fiduciarie che se non compensato adeguatamente, finirebbe col rafforzarli, quali intermediari tra politica e burocrazia, determinando un affievolimento del principio di separazione tra politica e amministrazione.

## Bibliografia

- AA.VV. (a cura di Zoppoli A), La dirigenza pubblica rivisitata, Jovene, 2005.
- Aquino S., Aziendalizzazione, nuova governance e performance delle amministrazioni pubbliche: un confronto internazionale, 2013, Pavia University Press, [www.economiaaziendale.it](http://www.economiaaziendale.it)
- Anselmi L., Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni, 2003, Giappichelli, Torino.
- Battini S., Il personale, in S. Cassese (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, parte Generale, Tomo I, Giuffrè, Milano 2003.
- Battini S., L'invasione degli apicali: la corte costituzionale riabilita lo spoils system, [www.irpa.eu.](http://www.irpa.eu.), 2019.
- Battini S., In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system, in GDA, 2006, 8, 911. Blasco A., Spoils system: lo stato della giurisprudenza, in LPA, 2003, 6, 1111.
- Bertocchi M., Bisio L., Latella G., Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali. Guida operativa alla gestione del ciclo della performance, Santarcangelo di Romagna, 2011.
- D. Bolognino, La disciplina della responsabilità dirigenziale, in G. D'Alessio (a cura di), L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini, Bologna, 2008.
- D. BOLOGNINO, L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto Regioni e Autonomie locali: profili giuridici", Rassegna Astrid, n. 8, 2011.
- Bolognino D., Nuove ordinanze di remissione alla Corte Costituzionale: alcune riflessioni sulle "estensioni" legislative dello spoils system e sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale, LPA, 2008, 1, 58.
- Bolognino D., D'Alessio G., il dirigente come soggetto attivo e passivo della valutazione. La responsabilità per omessa vigilanza su produttività ed efficienza, in Pizzetti F., Rughetti A. (a cura di), La riforma del lavoro pubblico, Torriana, 2010.
- Boscato A., La privatizzazione della dirigenza generale promossa a pieni voti dalla Consulta, in Lav. Pubbl. Amm., 2002.

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

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

Carabelli U., Carinci M. T. (a cura di) *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 2010

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

Carinci F., Zoppoli L., *il lavoro nella pubblica amministrazione*, Utet, 2005.

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

B. Caruso, “Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?”, *Rivista italiana di Diritto del Lavoro* fasc.2,1 giugno 2020.

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

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

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

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

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

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

Cerri A., *Imparzialità indirizzo politico nella Pubblica Amministrazione*, Padova, 1973.

Cerulli V., Irelli R. Luciani, *I principi generali*, in E. F. Schlitzer (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002,

Cimino B., *La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, n. 4, p. 456.

Colapietro C., *La controriforma del rapporto di lavoro della pubblica, in le nuove leggi civili commentate*, 2002, n.4-5.

Colapietro C., *Governo e Amministrazione - I La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Giappichelli, Torino 2004.

Colapietro C., *Politica e Amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012.

Cottarelli C., Gottardo G., *come gestire la Pubblica Amministrazione? I Public Service Agreement britannici*, [www.osservatoriocpi.unicatt.it](http://www.osservatoriocpi.unicatt.it), 2021.

- D'Alessio G., Gli incarichi di funzioni dirigenziali in AA.VV. (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, UTET, 2005.
- D'Auria G., La valutazione dei dirigenti, in Schlitzer (a cura di), Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni, Milano, Giuffrè.
- D'Auria G., Ancora una riforma della dirigenza pubblica, GDA, 2002, 11, p. 1158.
- D'Auria G., La "privatizzazione" della dirigenza pubblica, fra decisioni delle corti e ripensamenti del legislatore, in FI, 2002.
- D'Ignazio G., Politica e amministrazione negli USA, Giappichelli, 2003.
- D'Orta C., I dirigenti: custodi della legalità o managers?, in LPA, 2005, 6, 1027.
- D'Orta C., Politica e amministrazione, in AA.VV. (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, Giuffrè, Milano, 2005.
- D'Orta C., La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?, RTDP, 1994.
- D'Orta, La seconda fase di riforma della dirigenza pubblica: verso la fine del guado, cercando di evitare gli scogli, in Il lav. nelle p.a., 1998.
- D'Orta C., Gli incarichi dirigenziali nello stato dopo la legge 145/2002, in LPA, 2002, 6, 929.
- Di Biase, La valutazione del dirigente pubblico, in C. SEVERINO (a cura di), La dirigenza nella pubblica amministrazione, Dossier Adapt, n. 13, 2010, p. 14.
- Durante N., Spoils system e dirigenza pubblica, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011.
- Ferlie E., Steine P., Changing Developmente in NPM, International Journal of Public Administration, V.25, N.12.
- Fiorentino L., Dirigenti, poteri di gestione e mancato esercizio dei poteri di indirizzo politico-amministrativo da parte dei ministri, Il foro italiano, 1996, 12, pt. 3.
- Gardini G., L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione, Giuffrè, 2003.
- Garofalo G.M., Politica e amministrazione nella riforma della dirigenza pubblica, in AA.VV., (a cura di Zoppoli A.), La dirigenza pubblica rivisitata, Jovene, 2005, p.41-60.
- Gatti G. M., Il sistema di valutazione delle performance a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE, in Amministrazione In Cammino, 2012.

Iudicello L., Gli ambiti di autonomia; il processo di adeguamento alla riforma da parte delle Province e dei Comuni: unicità e specificità, in F. Pizzetti-A. Rughetti (a cura di) *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010.

Lambiase F., Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati. In *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta* (a cura di) M. Marcantoni e E. Espa, Franco Angeli, 2010.

Luschi I., Reali P., Chiarelli S., *La performance nelle prospettive di attuazione della riforma Brunetta*, Bergamo, 2011.

Marrama R., La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo, in AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza. Atti del XXXV Convegno di studi di scienze dell'amministrazione*, Milano, 1991.

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

Marcantoni M., Le quattro tappe del processo di valutazione della dirigenza, in M. Marcantoni E. ESPA (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta*, Milano, 2010.

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

Martone A., La c.d. riforma Brunetta e il ruolo strategico del dirigente nella realizzazione dei suoi obiettivi, in *Giur. It.*, 2010.

Merloni F., Commento alle sentenze della Corte Cost. 103 e 104 del 2007, in *Astrid online*, 2007.

Merloni F., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, 2006.

Merloni F., Amministrazione "neutrale" e amministrazione imparziale (a proposito dei rapporti fra "politica" e "amministrazione"), *DP*, 1997, 319.

Midiri M., La Corte, i politici e lo spoils system, in *RDP* n.3, 2008.

Mitrotti A., Considerazioni sulla tormentata figura del Segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2020, n.4

Mochi Sismondi C., Piersanti V., *25 anni di riforme della PA: troppe norme pochi traguardi*, Collana ricerche FPA, 2016, [www.astrid.it](http://www.astrid.it).

- Monteduro F., La misurazione delle performance, in Hinna M. Marcantoni (a cura di), Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica amministrazione, Milano, 2011.
- Mussari R., Ruggiero P., Il ciclo di gestione della performance, in F. Pizzetti-A. Ruggetti (a cura di), La riforma del lavoro pubblico, Torriana, 2010.
- Napoli A., Il segretario comunale alla prova dello spoils system, in Rivista della Corte dei conti, 2019, n.1, pag. 247.
- NARDO M. T., Valutazione delle performance negli Enti locali: strumenti contabili e soggetti coinvolti, in E. GORI- S. POZZOLI (a cura di), Il Sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative, Santarcangelo di Romagna, 2013.
- Police A., Gli incarichi dirigenziali, de dispute di Pomponazzi e le garanzie del diritto pubblico, in Diritto dell'economia Rivista trimestrale di dottrina giurisprudenza e documentazione, 2009.
- Pollit C., Performance Managment in Practice: a comparative study of executive agencies, in Journal of Public Administration Research and Theory
- PROVENZANO M., La valutazione delle risorse umane, in M. MORISI- LIPPI A., Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione, Torino, 2001.
- RECCHIA G. A., L'attuazione della riforma Brunetta nel Comparto Regioni e autonomie locali, Formez PA, 2012.
- Romagnoli U., Dirigenti pubblici: lo scenario politico istituzionale per la valutazione, in DLM, 2004, 3, 599.
- Ruggero P., La dirigenza pubblica tra misurazione, valutazione ed incentivazione, Siena, 2011.
- Rusciano M., La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze, in LPA, 2002, 6, 893.
- Rusciano M., La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato, LPA, 2001, 3-4, 499.
- Silvestro C., Spoils system statunitense e spoils system all'italiana a confronto, in FA, 2003.
- Talamo V., Le funzioni dei dirigenti, in AA.VV. (a cura di Carinci F., Zoppoli L.), Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni, UTET, 2005, 722. Tenore V., Lo spoils system introdotto dalla L. n. 145/2002 non si applica alla dirigenza pubblica non privatizzata, in LPA, 2003, 6, 1274.
- Tanda P., Controlli amministrativi e modelli di governance della Pubblica Amministrazione, Giappichelli, 2002.

Tenore V., Lo spoils system introdotto dalla L. 145/2002 non si applica alla dirigenza pubblica non privatizzata, in *il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003.

Torchia L., La responsabilità dirigenziale, Cedam, Padova, 2000. Tosi P, Dirigenza pubblica e privata, in *ADL*, 2001, 59.

Trombetta C, Trombetta S., Valutazione delle prestazioni e sistema premiante. Come applicare la riforma Brunetta del pubblico impiego, Franco Angeli, 2010.

Valensise B., Osservatorio sull'impiego pubblico non privatizzato, in *LPA*, 2005, 6, 1024.

Valensise B., Spoils system: prime controversie relative alla decadenza dell'incarico dirigenziale, in *LPA*, 2003, 1, 64.

Verbaro F., I soggetti della valutazione: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche; l'Organismo indipendente di valutazione della performance, l'Organo di indirizzo politico-amministrativo.

Cosa cambia nelle amministrazioni centrali, in F. Pizzetti A. Rughetti, *La riforma del lavoro pubblico*, Torriana, 2010.

Wright P. M., Snell S. A., "Toward a Unifying Framework for Exploring Fit and Flexibility in Strategic Human Resource Management", 1998.

Zoppoli A., Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione, ESI, Napoli, 2000. Zoppoli L., A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale, *Relazione al Convegno internazionale "Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini"*, pubblicato in *Astrid on line*, 2008 e *LPA*, 2008, 1, 1.

Sitografia.

[www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

[www.Assets.innovazione.gov.it](http://www.Assets.innovazione.gov.it), strategia nazionale per le competenze digitali, 21 luglio 2020.

[www.senato.it](http://www.senato.it), audizione associazione allievi SNA, 19 aprile 2019.

[www.senato.it](http://www.senato.it), audizione della Corte dei conti, maggio 2019.

[www.lavoropubblicheamministrazioni.it](http://www.lavoropubblicheamministrazioni.it), La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti.

[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it), Linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile (pola) e indicatori di performance, 9 dicembre 2020.

[www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it), audizione sul PNNR, 8 febbraio 2021.

[www.rivistaitalianadipublicmanagement.it](http://www.rivistaitalianadipublicmanagement.it).

[www.formez.it](http://www.formez.it)

[www.sna.gov.it](http://www.sna.gov.it)

[www.osservatoriocpi,unicatt.it](http://www.osservatoriocpi,unicatt.it), 2021

[www.instituteforgovernment.org.uk](http://www.instituteforgovernment.org.uk)

[www.forumpa.it](http://www.forumpa.it).