

Dirigenti

# Autonomia e responsabilità della dirigenza pubblica dopo il decreto Brunetta

di **Alessandro Bellavista** - *Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo*

La parte della "riforma Brunetta" dedicata alla dirigenza amministrativa contiene luci ed ombre. Sono stati attenuati alcuni aspetti che esaltavano la relazione fiduciaria tra vertice politico e dirigenza. Tuttavia, l'autonomia dirigenziale non appare salvaguardata in modo adeguato e permangono nodi che compromettono l'effettiva possibilità della dirigenza di agire con imparzialità ed efficienza.

## **Premessa. I punti critici della disciplina della dirigenza tra debolezze del disegno originario e innovazioni perverse**

Una valutazione complessiva delle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 dedicate alla dirigenza induce a ritenere che è stata molto intensificata la responsabilità dei dirigenti per la gestione amministrativa, mentre l'autonomia dei medesimi è stata rafforzata solo nei confronti dei sindacati dei lavoratori e non del potere politico.

In realtà, una diffusa e condivisibile opinione sosteneva che la disciplina della dirigenza andasse novelata in modo tale da raggiungere un adeguato equilibrio tra politica e amministrazione, sulla scia segnata dalle pronunce della Corte costituzionale che avevano smantellato alcuni dei tasselli più pericolosi per l'autonomia dirigenziale, introdotti dalla l. n. 145/2002.

In effetti, quest'ultima normativa aveva portato a compimento ed estremizzato alcuni profili regolamentari, già introdotti con la seconda privatizzazione, i quali determinavano la fidelizzazione politica della dirigenza e pertanto la perdita di ogni autonomia nei confronti dei vertici politici, con il conseguente rischio del pregiudizio del principio di imparzialità dell'attività amministrativa.

Gli strumenti attraverso i quali è stata introdotta un'aberrante relazione fiduciaria tra vertici politici e dirigenza amministrativa sono stati rappresentati da alcuni punti deboli della disciplina degli incarichi dirigenziali e dall'estensione delle forme di *spoils system* (e cioè i meccanismi di cessazione automatica

degli incarichi dirigenziali al mutamento del vertice politico titolare del potere di nomina).

Quanto al primo aspetto, va subito detto che, nonostante alcune pur autorevoli opinioni, di per sé il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali non appare contrastante con il precetto dell'imparzialità e non è ontologicamente produttivo del segnalato legame fiduciario. Ciò però a condizione che la disciplina concreta non sia tale da assoggettare il dirigente ai capricci della politica. Come invece è successo quando non s'è portata a compimento la precondizione per il funzionamento virtuoso della regola della temporaneità, vale a dire quella costituita dal legame indissolubile tra le decisioni di affidare, revocare e confermare l'incarico dirigenziale ed una valutazione il più possibile obiettiva.

A ben vedere, proprio il passaggio dal sistema precedente a quello nuovo e, cioè, da un assetto in cui gli incarichi dirigenziali erano di regola a tempo indeterminato ad uno in cui diventano a termine, aveva lo scopo di responsabilizzare sia i vertici politici, nell'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti, sia i dirigenti stessi nello svolgimento dei compiti assegnati con la consapevolezza che sarebbero stati rimossi solo a seguito di una valutazione obiettiva.

Sicché, il riformatore pensava che, mediante la contrattualizzazione del legame tra vertice politico e dirigente, si sarebbero create le condizioni per il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici.

Tuttavia, una debolezza del disegno originario era rappresentata dalla possibilità di aggirare la regola

dell'obbligatorietà della valutazione. E così è successo che la politica non ha attivato i sistemi di valutazione e di conseguenza ha continuato a decidere sulle sorti dei dirigenti sulla base delle proprie valutazioni discrezionali.

Uno dei punti più fragili era costituito dal momento della cessazione dell'incarico dirigenziale. La normativa non prevedeva alcuna motivazione del mancato rinnovo dell'incarico scaduto. Sicché, il dirigente, consapevole di avere ben lavorato aveva maturato l'aspettativa di una conferma nell'incarico, e al momento in cui ciò non avveniva si trovava a pensare che tale evento trovava la sua ragione in motivazioni di ordine politico. Di conseguenza, in occasione dello svolgimento di un futuro incarico, sarebbe stato spinto, più che ad agire con autonomia, a cercare di compiacere il politico cui sarebbe spettata la decisione di confermare l'incarico, una volta scaduto.

In pratica, la minaccia del mancato rinnovo agiva come strumento di pressione nei confronti del dirigente a sottomettersi ai voleri della politica.

Dopo il primo, su cui ci si è appena soffermati, vanno segnalati altri quattro aspetti della disciplina della dirigenza che ne compromettevano l'autonomia.

Il secondo stava nel sistema di scelta del dirigente di ruolo da preporre all'incarico. Questo era del tutto sganciato da ogni minimo passaggio procedurale e basato su criteri perlopiù soggettivi che enfatizzavano le valutazioni discrezionali, per non dire arbitrarie, del titolare del potere di nomina.

Il terzo, dovuto alla novella della l. n. 145/2002, consisteva nell'eliminazione del termine minimo di durata degli incarichi. Il che permetteva di affidare incarichi di durata brevissima; e così di aggirare il principio che legava le sorti dell'incarico dirigenziale alla valutazione, nonché, in ultima analisi, di esaltare la condizione di precarietà del dirigente.

Il quarto, pure frutto della l. n. 145/2002, era rappresentato dalla riduzione da cinque a tre anni del periodo di copertura di incarichi di livello dirigenziale generale sufficiente a permettere al dirigente di seconda fascia il passaggio alla prima. Il che induceva i dirigenti di seconda fascia a fare di tutto per ottenere l'incarico suddetto, dimostrandosi anche più disponibili dei dirigenti di prima fascia, naturali destinatari di tale tipologia di incarichi.

Il quinto, anch'esso prodotto dalla l. n. 145/2002, era costituito dall'aumento delle percentuali di incarichi dirigenziali assegnabili ai cosiddetti "esterni" e cioè a soggetti non appartenenti ai ruoli della diri-

genza. È evidente che ciò ha determinato due effetti deleteri per l'autonomia dirigenziale: da un lato, la politica ha avuto la possibilità di scegliere liberamente nel mercato esterno soggetti di sicuro politicamente affidabili; dall'altro, quest'eventualità ha spinto la dirigenza di ruolo a comportamenti più disponibili nei confronti dei vertici politici, proprio allo scopo di evitare l'assegnazione degli incarichi desiderati ad esterni.

Infine, la fidelizzazione politica della dirigenza trovava il suo apogeo nell'estensione dei meccanismi di *spoils system*. Prima, la l. n. 145/2002 ha introdotto forme di *spoils system una tantum*, vale a dire operanti una sola volta in occasione dell'entrata in vigore della stessa legge, per tutti gli incarichi dirigenziali attribuiti nelle amministrazioni dello Stato. Poi, diversi legislatori regionali hanno tratto ispirazione da tale aberrante intervento e hanno applicato lo *spoils system* a vari incarichi nelle amministrazioni regionali e, specialmente, in quelle del servizio sanitario nazionale.

### **Le correzioni imposte dalla Corte costituzionale**

Per fortuna, la Corte costituzionale, con una serie di sentenze, ha smantellato le forme di *spoils system* diffuso e ne ha confinato la legittimità alle sole posizioni apicali e cioè a quelle per le quali è indispensabile la coesione tra il dirigente e il vertice politico. Inoltre, la Corte ha escluso la compatibilità costituzionale dei meccanismi di cessazione automatica per tutti gli altri incarichi di funzione dirigenziale: le cui sorti in sostanza devono necessariamente dipendere dalla valutazione e dal rispetto di un apposito procedimento. Sicché, secondo la Consulta, al di sotto degli incarichi apicali, la rimozione del dirigente deve essere procedimentalizzata per fare emergere le ragioni di interesse pubblico che giustificano la scelta. Peraltro, con un'altra fondamentale pronuncia (la n. 351/2008) la Corte ha affermato che l'unica modalità di tutela, costituzionalmente ammissibile, del dirigente illegittimamente rimosso è rappresentata dalla tutela reintegratoria. E a conclusione analoga era già pervenuta la Cassazione quanto alle conseguenze sanzionatorie dell'illegittimo licenziamento del dirigente pubblico.

Infine, un pò di tempo prima di queste decisive pronunce, nel 2005, il legislatore aveva ripristinato il termine di durata minima degli incarichi dirigenziali: probabilmente rendendosi conto della sua evidente incostituzionalità, come infatti è stato esplicitamente affermato dalla Consulta nella sentenza n. 103/2007.

### **La novella della "riforma Brunetta" e l'autonomia dirigenziale**

Il d.lgs. n. 150/2009 interviene su molteplici aspetti della disciplina della dirigenza tra cui, in qualche modo, su quelli qui accennati.

Comunque va detto che, sul piano dei compiti e degli obblighi, il dirigente risulta oggi assoggettato ad una serie di dettagliate prescrizioni tanto numerose da fare dubitare che egli ormai possieda uno spazio operativo autonomo e che possa essere plausibilmente paragonato al suo omologo del settore privato, il dirigente-manager. In realtà, è difficile parlare di autonomia dirigenziale quando la legge, in pratica, descrive "cosa fare" e "come fare" in molteplici situazioni, e prevedendo apposite sanzioni se non si segue il percorso così fissato. Certo, si potrebbe dire che tutto questo serve a difendere il dirigente dalle pressioni dei tradizionali aggressori della sua autonomia: il sindacato e il potere politico.

A ben vedere, però, da un lato, il sindacato è ridotto, da altre disposizioni del d.lgs. n. 150/2009, al ruolo di una sorta di comparsa: e cioè, a causa della compressione del margine di manovra della contrattazione collettiva e delle altre forme di partecipazione sindacale nonché dell'intensificazione dei poteri di decisione unilaterale, in quest'ambito, proprio della dirigenza. Dall'altro lato, il vertice politico mantiene un forte potere di condizionamento sulle scelte gestionali della dirigenza, dato dalla facoltà di incidere sulla sorte degli incarichi dirigenziali, proprio con riferimento ai profili della disciplina poc'anzi presi in considerazione.

Sicché, è presumibile ritenere che, se la politica conserva la possibilità di indurre il dirigente ad agire nel modo desiderato, quest'ultimo troverà sempre la soluzione per aggirare le prescrizioni normative e venire incontro ai desiderata della politica.

### **La nuova disciplina degli incarichi dirigenziali**

A questo punto va brevemente esaminato come la riforma abbia inciso sui profili di disciplina della dirigenza già esaminati che hanno contribuito a determinare la precarizzazione della medesima e la sua forte dipendenza dal potere politico.

Quanto al momento di debolezza rappresentato dalla minaccia del mancato rinnovo dell'incarico dirigenziale alla scadenza, il d.lgs. n. 150/2009 aveva introdotto una soluzione alquanto timida - rispetto alle proposte più garantistiche che allora circolavano - secondo cui, in questi casi, in mancanza di una valutazione negativa del dirigente, il titolare del potere d'investitura, che non intendeva confermare l'in-

carico scaduto, avrebbe avuto il dovere di motivare la suddetta scelta e offrire al dirigente un'alternativa. Il che avrebbe permesso di rendere meno arbitrarie le decisioni di non rinnovare l'incarico scaduto e di fornire lo spunto per una tutela giudiziaria del dirigente. Tuttavia, questa disposizione ha avuto una vita effimera, perché è stata abrogata dalla "manovra Tremonti" dell'estate del 2010. Probabilmente la ragione vera di tale grave scelta non è stata quella, coerente con la finalità della suddetta manovra finanziaria di contenere la spesa pubblica, bensì di togliere di mezzo una disposizione che, seppure in modo non del tutto soddisfacente, poneva limiti agli arbitri del potere politico.

Riguardo al sistema di scelta dei dirigenti cui affidare gli incarichi di funzione, il decreto Brunetta fa qualche passo in avanti, perché accentua il rilievo dei criteri oggettivi, impone alle amministrazioni di pubblicizzare l'esigenza di copertura dei posti vacanti, dando modo ai dirigenti interessati di presentare le candidature nonché stabilendo una sorta di procedura di valutazione paraconcorsuale. A questo proposito, però, solo l'applicazione pratica sarà in grado di dire se ciò apporterà effetti benefici.

Il d.lgs. n. 150/2009 ha poi opportunamente riportato da tre a cinque anni il periodo di copertura di un incarico di funzioni di livello dirigenziale generale sufficiente affinché il dirigente di seconda fascia possa passare alla prima.

Lo stesso decreto ha esteso le percentuali (già elevate) di dotazione organica di posti di funzione dirigenziale, assegnabili agli esterni, valevoli per le amministrazioni dello Stato a tutte le altre; con la significativa precisazione che il ricorso a soggetti estranei al ruolo della dirigenza può avvenire solo in caso di mancanza da parte di quest'ultima della professionalità richiesta.

### **Profili di riforma della disciplina della dirigenza. Suggerimenti per il legislatore**

Come si vede, a seguito delle innovazioni apportate dal d.lgs. n. 150/2009, emerge un quadro di luci e di ombre rispetto all'esigenza di ridurre la precarietà della dirigenza nonché la sua dipendenza dal vertice politico. Senza volere sottostimare quanto è stato introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, che si muove in questa direzione, è necessario sottolineare con forza che tale percorso può e deve essere continuato.

Beninteso, proprio allo scopo di creare le condizioni di un'effettiva autonomia dirigenziale, qui di seguito si suggeriscono alcuni interventi che ovviamente andrebbero adottati dal legislatore.

In primo luogo, andrebbe differenziato nettamente

lo statuto della dirigenza tra dirigenza fiduciaria e dirigenza professionale.

Più precisamente, mediante la valorizzazione degli spunti provenienti dalla giurisprudenza costituzionale sullo *spoils system*, la dirigenza fiduciaria andrebbe individuata sulla base di un criterio distintivo di tipo funzionale. Così, in forza di tale impostazione, sarebbe fiduciaria la dirigenza che non svolge compiti di amministrazione concreta, bensì collabora con i vertici politici all'elaborazione dei programmi, delle direttive, degli indirizzi e cioè quindi al cosiddetto *policy making*. Per converso, la dirigenza professionale sarebbe l'esclusiva titolare dei compiti di amministrazione concreta.

Di conseguenza, per la dirigenza fiduciaria, andrebbe lasciata la più ampia discrezionalità alla politica quanto alle decisioni relative alla nomina revoca e conferma dei titolari dei suddetti incarichi. Ovviamente, in considerazione dell'uso di risorse pubbliche per la retribuzione di tali soggetti, potrebbe essere richiesto il rispetto di alcuni requisiti minimi: come la pubblicità delle nomine e il non superamento di precisi contingenti numerici.

Invece, quanto alla dirigenza professionale, l'obiettivo dovrebbe essere quello di eliminare ogni profilo fiduciario nella relazione con il vertice politico. Il che significa ancorare ai risultati oggettivi della valutazione (senza alcuna via di fuga) ogni decisione circa la conferma e la revoca degli incarichi. Di conseguenza, in assenza di valutazione negativa, il dirigente potrebbe essere spostato ad altro incarico solo con il suo consenso. Quanto all'assegnazione degli incarichi, il procedimento andrebbe reso del tutto trasparente e sarebbe opportuno affidare la decisione finale ad un organo terzo: al quale ad esempio andrebbero sottoposte, da parte del vertice politico, rose o terne di candidati tra cui scegliere il soggetto da proporre all'ufficio in questione. E nulla esclude che per le tipologie di incarichi meno strategiche si possa abbandonare il principio della temporaneità e passare ad un sistema imperniato su incarichi a tempo indeterminato e comunque con possibilità di revoca in caso di valutazione negativa. Gli incarichi conferibili agli esterni dovrebbero essere ridotti al minimo e la procedura di assegnazione andrebbe validata da un organo terzo, in modo tale da verificare il possesso da parte del candidato dei requisiti richiesti. E logicamente l'incarico all'esterno non dovrebbe essere rinnovabile più del tempo necessario per formare o acquisire con le ordinarie procedure di reclutamento una professionalità analoga nell'ambito della dirigenza di ruolo.

Certo altre innovazioni potrebbero essere suggerite.

Va però sottolineato che, in Italia, il nodo dei rapporti tra politica e amministrazione non è solo normativo, bensì soprattutto culturale. È infatti diffusa una totalizzante visione dei principi democratici che giustifica ogni capriccio degli esponenti politici solo perché, in qualche modo, hanno ottenuto la legittimazione elettorale. Con ciò si dimentica che la Costituzione attribuisce la difesa stessa dell'ordine democratico e il soddisfacimento dei bisogni essenziali dei cittadini all'apparato amministrativo che deve essere imparziale e, per definizione, libero dalle pressioni della politica: la quale deve ancora imparare che vi sono settori della società da rispettare e da non invadere.

uscite

## Il \*Lavoro nella giurisprudenza : mensile di dottrina e giurisprudenza di legittimità e merito.

Editore	Ipsoa
Luogo di pubbl.	Milano
Da anno - Ad anno	1994-
Lingua	Italiano
Periodicità	Mensile
Paese di pubblicazione	Italia
ISSN	1591-4178
ISSN-L	1591-4178
Codice CDU	349.2
Codice Dewey	344.45
Codice rivista	P 00230318
Fonte	acnp
Supporto	Printed text
Già	*Lavoro e giurisprudenza
Ha per altro supporto	Il *Lavoro nella Giurisprudenza (CD-ROM)
Ha per altro supporto	Il *Lavoro nella Giurisprudenza
Poss. cumulativo Acnp	<b>1994-</b>
Permalink	<a href="https://acnpsearch.unibo.it/journal/967604">https://acnpsearch.unibo.it/journal/967604</a>

## Biblioteche



Doc. Delivery



Cerca doni



Titoli Collegati



Altri link



Indici

© Copyright 2018 - Università di Bologna & CNR, ABIS & Biblioteca Centrale "G. Marconi" - Note legali -  
Informativa sulla privacy - Accessibilità - Credits



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



Consiglio Nazionale delle Ricerche