

**Nuove ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale:
alcune riflessioni sulle “estensioni” legislative dello *spoils
system* e sulla valutazione del personale con incarico
dirigenziale*.**

di Daniela Bolognino

Sommario: 1. Introduzione: “questioni aperte” e possibili interrogativi su cui riflettere; 2. L’estensione dello *spoils system* agli incarichi conferiti ex art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs.n. 165/01; 2.1. Il caso: TAR Lazio – Roma, sez. III bis, ordinanza 1 ottobre 2007, n. 1143 - l’A.G.A. esprime dubbi di legittimità costituzionale; 2.2. L’evoluzione della disposizione della normativa in tema di conferimento degli incarichi a soggetti “esterni ai ruoli della dirigenza pubblica” – una crescente “apertura” del sistema; 2.3. – Un tentativo di arginare una prassi di “uso fiduciario” di una tipologia di incarichi “di carattere tecnico”: *excursus* sulle delibere della Corte dei Conti, ex art. 3, comma 1, lett. *b*), legge del 14 gennaio 1994, n. 20; 2.4. Quale futuro per gli incarichi conferiti a soggetti “esterni ai ruoli della dirigenza pubblica”? 3. La valutazione del personale con incarico dirigenziale: stato d’attuazione e prospettive future; 3.1. Il caso: Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza del 16 ottobre 2007, n. 5388; 3.2. La valutazione del personale con incarico dirigenziale nelle amministrazioni centrali dello Stato: una questione ancora aperta; 3.3. La valutazione del personale con incarico dirigenziale in ambito regionale – alcuni punti critici; 4. La ripresa del dibattito istituzionale, giuridico ed economico per “una cultura delle valutazioni”.

1. Introduzione: “questioni aperte” e possibili interrogativi su cui riflettere.

Il dibattito attorno al ruolo della dirigenza pubblica ed al suo rapporto con il potere politico⁽¹⁾, lungi dall’essersi sopito,

*** Questo articolo è stato pubblicato sulla rivista: *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, 2008, pagg. 58-103.**

⁽¹⁾ Nonostante la scelta del legislatore del ‘92 prima, e del ‘97 poi, della “distinzione” tra politica ed amministrazione, (che esprime la volontà del legislatore di avviare un circolo virtuoso per la

sembra continuare a mantenere un costante vigore, tanto sul piano dottrinale che giurisprudenziale. Certamente la Corte Costituzionale ha, nel tempo, contribuito a sciogliere alcuni nodi relativi alle scelte operate, nel corso di oltre quindici anni, dal legislatore sulla cd "privatizzazione" del pubblico impiego, in generale⁽²⁾, e sulla "contrattualizzazione" della dirigenza pubblica, in particolare⁽³⁾, ma le questioni oggi ancora aperte sono numerose, sia di carattere attuativo che di carattere interpretativo, si vedano, tra le altre: le difficoltà progettuali in fase di indirizzo; lo "straripare" del potere politico in attività gestionali (demandate legislativamente alla dirigenza); le incertezze sulla natura dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale; i contrasti legati alla scelta dei criteri di conferimento dell'incarico dirigenziale; i dibattiti sulla possibile permanenza, ed eventualmente, in che termini, dell'istituto dello *spoils system* cd all'italiana; la faticosa attuazione dei sistemi di valutazione; le problematiche relative all'effettività delle disposizioni in tema di responsabilità dirigenziale; le contraddittorie attuazioni di alcuni istituti, tra cui l'attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti di cui all'art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs. n. 165/01. A dimostrazione della permanenza

riappropriazione delle rispettive sfere di competenza, dove alla politica spetterà, a monte l'individuazione degli obiettivi ed a valle la valutazione dei risultati, mentre alla dirigenza spetterà la gestione concreta delle risorse, anche avvalendosi di metodologie privatistiche), si è assistito, nel tempo, ad un susseguirsi di interventi modificativi "disorganici" e "disarmonici" rispetto alla *ratio* ispiratrice della privatizzazione del pubblico impiego e della dirigenza (primo tra tutti si veda l'intervento ad opera della l. n. 145/02), nonché all'emersione di cattive prassi che hanno caratterizzato il momento attuativo della normativa; tale combinazione di fattori, in alcuni casi, è sembrata idonea a far pendere il piatto della bilancia a favore del potere politico ed a scapito dell'autonomia della dirigenza pubblica. Certamente le ricorrenti "attenzioni" da parte del potere politico, che tenta, in modo più o meno velato di "influire" sull'operato della dirigenza pubblica, sembrano derivare proprio dalla particolare "posizione" della dirigenza pubblica, che se da una parte è da considerarsi il centro propulsivo delle pubbliche amministrazioni, dall'altra rappresenta il momento attuativo delle scelte dell'Esecutivo. Sull'assetto del rapporto tra dirigenza e politica nella nostra Costituzione: GIANNINI, *Parlamento, Governo ed amministrazione*, in *La burocrazia*, FERRARESI SPREAFICO (a cura di), Bologna, 1975, 452; NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. Proc. Civ.*, 1985, 164.

⁽²⁾ La Corte Costituzionale "ha preso atto del passaggio del pubblico impiego dalla legge al contratto, ed ha individuato la ragion d'essere di questo cambiamento proprio nel canone costituzionale del buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., posto che il regime privatistico assicura al governo del personale pubblico margini di flessibilità normativa e di elasticità organizzativa che rispondono ad esigenze che il regime pubblicistico, che ha minori margini di flessibilità, non è idoneo a soddisfare" D'ANTONA, *La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto*, in *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, S. BATTINI, CASSESE (a cura di), Milano, 1997, 9.

⁽³⁾ Si vedano le ripetute pronunce della Corte Costituzionale susseguitesi dal 1996 ad oggi relativamente alla scelta di "contrattualizzare" la dirigenza pubblica statale.

di “questioni ancora aperte” - quantomeno in relazione alle questioni di carattere interpretativo - si pongono una pluralità di ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale proposte in questi ultimi anni, alcune delle quali - sebbene non abbiano sopito definitivamente il dibattito dottrinale⁽⁴⁾ - hanno già trovato una conclusione in sede processuale⁽⁵⁾, altre ordinanze di rimessione sono, invece, in attesa di decisione⁽⁶⁾. Nelle prossime pagine, grazie allo spunto fornito dalle ordinanze di rimessione del TAR Lazio – Roma, sez. III bis, 1 ottobre 2007, n. 1143 e del Consiglio di Stato, sez. V, del 16 ottobre 2007, n. 5388, si tenterà di rispondere a due interrogativi legati alle summenzionate “questioni aperte”, in particolare:

- il meccanismo di cui all’art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/01 deve coinvolgere chi sia titolare di un incarico conferito ai sensi dell’art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs. n. 165/01?
- il sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale può oggi considerarsi, nei fatti, il punto di riferimento per procedere alla revoca dell’incarico dirigenziale?

Al fine di rispondere al primo quesito si procederà attraverso la ricostruzione dell’evoluzione legislativa dell’art. 19, comma 6, prima e dell’art. 19, comma 5 *bis*, poi del d.lgs. n. 165/01, nonché alla verifica “dell’uso” realmente praticato dell’istituto in questione, anche grazie all’analisi delle delibere della Corte dei Conti, *ex art. 3*, comma 1, lett. *b*), legge del 14 gennaio 1994, n. 20; per la risoluzione del secondo quesito sarà

⁽⁴⁾ Si vedano ad esempio sulla sentenza 16 giugno 2006, n. 233 della Corte Costituzionale le differenti posizioni di GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in LPA, 2006, n. 3-4, p. 679 e di S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in GDA, 2006, n. 8, 911; e sulle pronunce del 23 marzo 2007, n. 103 e 104 del 2007, sia pur nella similitudine delle conclusioni finali, le differenti interpretazioni delle sentenze da parte di PIOGGIA, *Il principio di distinzione e gli atti di incarico dirigenziale. giurisdizione e natura del potere impiegato*, su: www.astrid-online.it e di NICOSIA, *Le opinioni della Corte Costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il “caso speciale” è davvero speciale?*, in LPA, 2007, 497 – 515.

⁽⁵⁾ Si fa in particolare riferimento alle pronunce della Corte Costituzionale 16 giugno 2006, n. 233 e 23 marzo 2007, n. 103, 104 e 108 del 2007.

⁽⁶⁾ Si fa in particolare riferimento alle ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale del T.A.R. Lazio – Roma, sez. III bis, 1 ottobre 2007, n. 1143; T.A.R. Lazio - Roma, 9 luglio 2007, n. 773 e del Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 2007, n. 5388.

necessario, anche seguendo il filo rosso tracciato dalla Corte Costituzionale, verificare quale sia il reale stato d'attuazione dei sistemi di valutazione del personale con incarico dirigenziale in relazione alle Amministrazioni centrali dello Stato e delle Regioni, con l'ausilio dei dati emersi da due ricerche "sul campo"⁽⁷⁾.

2. L'estensione dello *spoils system* agli incarichi conferiti ex art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs.n. 165/01.

2.1. Il caso: TAR Lazio – Roma, sez. III bis, ordinanza 1 ottobre 2007, n. 1143 - l'A.G.A. esprime dubbi di legittimità costituzionale.

Il primo caso, in tal sede analizzato, ha origine dalla impugnazione, ad opera di alcuni dipendenti del Ministero della Pubblica Istruzione, del decreto ministeriale del 1° dicembre 2006, con cui è stato autorizzato il conferimento di n. 91 incarichi dirigenziali ai sensi dei commi 5 *bis* e 6 dell'art. 19, d.lgs. n. 165/01, e della nota prot. N. 1012 del successivo 2 dicembre, con cui il Capo Dipartimento del medesimo Ministero ha inviato una circolare ai Direttori generali degli Uffici scolastici centrali e regionali, in cui chiedeva a questi ultimi di invitare i soggetti, già destinatari di incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs. n. 165/01, poi cessati in base alla normativa introdotta con l'art. 2, commi 159, 160 e 161 del d.l. n. 262/06 convertito con l. n. 286/06, a riassumere il servizio presso le amministrazioni di appartenenza. L'art. 2, comma 159, l. n. 286/06, come è noto, è intervenuto modificando l'art. 19, comma 8 del d.lgs. n. 165/01 ed estendendo la cessazione degli incarichi dirigenziali (decorsi novanta giorni dal voto di fiducia), già prevista per gli incarichi di cui all'art. 19, comma 3, anche agli incarichi di funzione dirigenziale di cui all'art. 19, comma 5 *bis*, limitatamente al

⁽⁷⁾ Per le Amministrazioni centrali dello Stato si fa in particolare riferimento alla ricerca su "I sistemi di valutazione della dirigenza pubblica nelle amministrazioni dello Stato", condotta nel 2005 dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet" – Luiss Guido Carli, (ricerca finanziata dal Dipartimento della Funzione Pubblica), per le Regioni si fa in particolare riferimento alla ricerca sui sistemi di valutazione della dirigenza delle Regioni e delle Province autonome affidata dalla Provincia Autonoma di Trento al Fornez, condotta da VENEZIANO, da DELLA ROCCA e DAMIANO (2005).

personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23, e agli incarichi di cui all'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01⁽⁸⁾. Il TAR Lazio – Roma, sez. III bis, con ordinanza del 1° ottobre 2007, n. 1143, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 159, 160 e 161⁽⁹⁾, della l. n. 286/06⁽¹⁰⁾. Tale normativa, che estende agli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs. n. 165/01 la disciplina di cui all'art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/01, viola, per l'A.G.A., gli artt. 3, 97, 98 Cost., nonché gli artt. 35, comma 1 e 36 Cost.⁽¹¹⁾. Per

⁽⁸⁾ È solo il caso di ricordare che: - l'art. 2, comma 160, l. n. 286/06 prevede che: «Le disposizioni di cui all'art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/01 come modificato dal comma 159 del presente articolo, si applicano anche ai direttori delle Agenzie, incluse le Agenzie fiscali»; - l'art. 2, comma 161, l. n. 286/06 prevede che: «in sede di prima applicazione dell'art. 19, comma 8 del d.lgs. n. 165/01, come modificato ed integrato dai commi 159 e 160 del presente articolo, gli incarichi ivi previsti, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessano ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, fatti salvi, per gli incarichi conferiti a soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni, gli effetti economici dei contratti in essere. Le disposizioni contenute nel presente comma si applicano anche ai corrispondenti incarichi conferiti presso le Agenzie, incluse le Agenzie fiscali. L'eventuale maggiore spesa derivante dal presente comma è compensata riducendo automaticamente le disponibilità del fondo di cui all'art. 24, comma 8, d.lgs. n. 165/01, e rendendo disponibile, ve necessario, un numero di incarichi dirigenziali corrispondente sul piano finanziario. In ogni caso deve essere realizzata una riduzione dei nuovi incarichi attribuiti pari al 10 per cento per i dirigenti di prima fascia e pari al 5 per cento per i dirigenti di seconda fascia, rispetto al numero degli incarichi precedentemente in essere.»

⁽⁹⁾ Il T.A.R. Lazio ha stabilito che “la censura di incostituzionalità si appunta *principaliter* sulla norma di cui è stata data specifica applicazione e cioè sulla norma transitoria dettata con il summenzionato comma 161”, ma aggiunge “ciò non significa che il *thema decidendum* vada circoscritto al vaglio di costituzionalità della sola disciplina transitoria di cui è stata fatta applicazione, atteso che tale disciplina si pone in logica e giuridica connessione con quella introdotta in via generale con il comma 159 dell'art. 2, l. n. 286/06 che ha ampliato la platea dei destinatari del comma 8, dell'art. 19, d.lgs. n. 165/01 estendendo il cd *spoils system* anche agli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 5 *bis* e 6 dell'art. 19”.

⁽¹⁰⁾ La medesima normativa è oggetto di altra ordinanza di rimessione di fronte alla Corte Costituzionale da parte del T.A.R. Lazio, 9 luglio 2007, n. 773 su www.giustizia-amministrativa.it;

⁽¹¹⁾ L'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale del T.A.R. Lazio, che qui si analizza, ha infatti sottolineato che tale normativa si pone in contrasto con: a) l'art. 3, comma 1, Cost., in quanto “si accomunano due situazioni diverse per natura dell'attività, per modalità di nomina, per rapporto con il potere esecutivo, per poteri ed incidenza sull'attività amministrativa”. Gli incarichi dirigenziali di cui all'art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs. n. 165/01 sono privi del “nesso fiduciario con il potere esecutivo” che connota gli incarichi di cui all'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 165/01; b) l'art. 97 Cost. con riferimento al principio del buon andamento, in quanto “i dirigenti vengono deposti *ope legis* dall'incarico contrattualmente assunto indipendentemente da una specifica valutazione della posizione e dell'operato di ciascuno di essi”; c) l'art. 98 Cost., in quanto si condiziona l'incarico dirigenziale al gradimento politico; d) l'art. 35, comma 1, Cost., in quanto l'anticipata risoluzione “lede il generale principio di stabilità dei contratti di lavoro”. (In contrasto con la sentenza n. 313 del 1996 Corte Costituzionale, ha sostenuto il Giudice Amministrativo, si incide sull'incarico dirigenziale “senza la valutazione dell'idoneità professionale del dirigente con criteri e procedure di carattere oggettivo”); e) l'art. 36 Cost., in quanto l'anticipata cessazione del rapporto di lavoro “determina un pregiudizio patrimoniale ravvisabile nel venir meno degli effetti economici dei contratti già stipulati”.

comprendere pienamente questa prima ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale occorre, sia pur brevemente, da una parte, delineare il quadro normativo, in cui si innesta l'intervento legislativo di cui all'art. 2, commi 159, 160 e 161, della l. n. 286/06; dall'altra, verificare quale "uso" della disposizioni normative sia stato praticato ed, in particolare, quale "peso" abbia avuto l'elemento della "fiduciarietà" nel conferimento degli incarichi dirigenziali ex art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs. n. 165/01.

2. 2. L'evoluzione della disposizione della normativa in tema di conferimento degli incarichi a soggetti "esterni ai ruoli della dirigenza pubblica" – una crescente "apertura" del sistema.

Ripercorrendo gli interventi legislativi che dal 1997 ad oggi si sono susseguiti, sia pur sostenuti da *ratio* di fondo contrapposte⁽¹²⁾, è possibile rilevare, via via, una apertura sempre maggiore alla possibilità di conferire incarichi dirigenziali a "soggetti esterni" all'amministrazione e, in tempi più recenti, anche a soggetti interni alle amministrazioni statali (tanto con riferimento al personale che a dirigenti non appartenenti ai ruoli dirigenziali di cui all'art. 23 d.lgs. n. 165/01). La versione dell'art. 19, d.lgs. n. 165/01 (*ante* l. n. 145/02) prevedeva la possibilità di "ingresso" all'incarico dirigenziale ad opera dei soggetti "esterni all'amministrazione" ex art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01, quale ipotesi di apporto eccezionale dall'esterno per quelle professionalità di cui la P.A. fosse al suo interno sprovvista. In particolare l'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01 (*ante* l. n. 145/02) prevedeva la possibilità di conferire incarichi dirigenziali, con contratto a tempo determinato, a "*omissis...persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e*

⁽¹²⁾ A ritenere che vi sia una discontinuità tra le riforme della dirigenza pubblica della l. n. 59/97 (e successivi decreti delegati) e la l. n. 145/02, D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in LPA., 2002, II, 213 ss; D'AURIA, *Commento alla legge 15 luglio 2002, n. 145*, in GDA., 2002, 1164; LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Torino, 2003; nel senso della continuità tra le due riforme CORPACI, *Il nuovo regime del conferimento degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione sugli incarichi dirigenziali*, in LPA, 2003, 217; CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in GDA, 2002, 1341.

private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro, o provenienti dai settori di ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato". Questa formulazione normativa, sin dalla sua originaria introduzione nell'ordinamento, non era andata esente da critiche, in quanto la previsione del conferimento di incarichi ai soggetti esterni di cui al comma 6, dell'art. 19, d.lgs. n. 165/01, sia pur nell'esiguità delle percentuali (la norma prevedeva il limite del 5% dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e della seconda del ruolo unico), aveva destato alcune perplessità, a causa del venir meno delle garanzie di buon andamento ed imparzialità nella scelta dei destinatari dell'incarico dirigenziale, garanzie che invece sarebbero insite, a monte, nella valutazione concorsuale su cui poggia il successivo conferimento dell'incarico, che terrà conto dei criteri legislativamente stabiliti. La disciplina della dirigenza pubblica, infatti, per il contemperamento tra i principi di buon andamento ed imparzialità e l'esigenza di garantire soggetti professionalmente "compatibili" con i programmi da realizzare, è costruita in modo peculiare⁽¹³⁾. Così dal superamento dei concorsi di cui all'art. 28, d.lgs. n. 165/01 si determina l'acquisto della qualifica dirigenziale e l'instaurazione di un rapporto contrattuale⁽¹⁴⁾ (a tempo indeterminato) con le pubbliche amministrazioni, incardinando il dirigente nei ruoli delle singole amministrazioni; sarà dunque successiva la fase di conferimento dell'incarico ad attribuire le specifiche funzioni dirigenziali, attraverso i criteri (oggettivi e soggettivi) che il legislatore ha riconosciuto idonei ad individuare il soggetto maggiormente "qualificato". Se dunque, anche sulla base delle pronunce della Corte Costituzionale⁽¹⁵⁾, è possibile sostenere che il momento di garanzia di imparzialità non è rivenibile nella disciplina pubblicistica, ma, innanzitutto, nella scelta del più meritevole

⁽¹³⁾ CARINCI F., *La dirigenza nelle amministrazioni dello Stato ex capo II, Titolo II, d.lgs. n. 29 del 1993 (Il modello "universale")*, in *ADL*, 2001, 39.

⁽¹⁴⁾ LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Torino, 2003, 41.

⁽¹⁵⁾ Si fa in particolare riferimento alle pronunce della Corte Costituzionale n. 313/96; n. 11/02 ed alla recentissima sentenza n. 103 del 2007.

attraverso concorso pubblico, al quale si accosta il momento di scelta “fiduciario in senso oggettivo” del conferimento dell’incarico dirigenziale⁽¹⁶⁾, è possibile mettere a fuoco che:

- saranno i parametri di riferimento per il conferimento (e la revoca) degli incarichi dirigenziali a dover essere oggettivamente valutabili e trasparenti al fine di evitare che l’elemento di fiduciarità possa sfociare in un esercizio arbitrario del potere di scelta della dirigenza, quale mezzo surrettizio per influire sull’autonomia della stessa⁽¹⁷⁾;
- il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti “esterni” alle pubbliche amministrazioni (nonché a soggetti interni non appartenenti ai ruoli dirigenziali ex art. 23, d.lgs. n. 165/01), deve costituire un evento di tipo eccezionale⁽¹⁸⁾ “*al fine di arricchire, attraverso un limitato apporto esterno, la pubblica amministrazione con il conferimento di incarichi dirigenziali ad estranei al ruolo unico in presenza di spiccatissime doti professionali*”⁽¹⁹⁾.

I successivi interventi di modifica legislativa ad opera della legge n. 145/02, lungi dal tener in considerazione queste linee guida, hanno operato, con riferimento all’oggetto della nostra analisi, su un duplice versante, ampliando sia le percentuali sia i “soggetti” cui è possibile conferire un incarico dirigenziale; in

⁽¹⁶⁾ Così già D’ANTONA, *La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto*, in *Dall’impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, BATTINI, CASSESE (a cura di), Milano, 1997, 4.

⁽¹⁷⁾ L’elemento della fiduciarità, se da una parte non deve essere l’unico parametro di riferimento nella scelta dei dirigenti, non può venir completamente meno, in quanto “chi è a capo di una organizzazione, ne determina i fini e porta in ultima istanza la responsabilità per gli esiti dell’attività svolta, ha diritto di selezionare i suoi più diretti collaboratori, e di rimuoverli laddove i loro comportamenti non risultino in linea con una corretta ed efficace attuazione degli indirizzi che presiedono allo svolgimento dei compiti conferiti agli uffici da essi guidati.” D’ALESSIO, *I rapporti tra funzione di indirizzo politico amministrativo e compiti di gestione delle pubbliche amministrazioni e la disciplina della dirigenza*, in *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998)*, in D’ANTONA, MATTEINI, TALAMO, (a cura di), Milano, 2001, 37.

⁽¹⁸⁾ In tal senso: Corte dei Conti, sez. contr., 30 gennaio 2001, su: www.giuffre.it/riviste/lpa; Corte dei Conti, sez. contr. Stato, 20 dicembre 2001, su: www.giuffre.it/riviste/lpa. Si è ritenuto infatti che, visto che l’art. 13 Ccnl, Area 1, 1998 – 2001, dispone che tutti i dirigenti hanno diritto ad un incarico, ne consegue che l’incarico dirigenziale conferito a terzi deve costituire l’unica scelta possibile dopo aver valutato le posizioni dei dirigenti del ruolo ancora disponibili (delibera sez. controllo Stato, 19 settembre 2001, n. 31) BRIGUORI, *Il controllo della Corte dei Conti sugli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell’art. 19, comma VI, d.lgs. n. 165/01*, in *La nuova disciplina sulla dirigenza pubblica*, Roma, 2003, 112.

⁽¹⁹⁾ Delibera Corte dei Conti n. 22 del 2001, BRIGUORI, *Il controllo della Corte dei Conti sugli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell’art. 19, comma VI, d.lgs. n. 165/01*, cit, 112.

particolare è stato normativamente disciplinato: *a)* l'ampliarsi delle percentuali degli incarichi che è possibile conferire, rispetto alla dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima ed alla seconda fascia, ai soggetti di cui al comma 6, rispettivamente del 10% e dell'8%, (mentre in precedenza era prevista, per entrambe le dotazioni organiche una percentuale del 5%) (ex art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01, *post* l. n. 145/02); *b)* la possibilità di conferire incarichi sia a dirigenti delle altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/01, che a dirigenti di organi costituzionali (previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti), entro il limite del 10% della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 e del 5% della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia (art. 19, comma 5 *bis*, d.lgs. n. 165/01); nonché ai soggetti che abbiano maturato i requisiti di cui all'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01 "all'interno delle amministrazioni statali". A ciò si aggiunga:

- da una parte, l'intervento della legge n. 350/03 che ha innalzato al 70%⁽²⁰⁾ della dotazione, la misura entro la quale è possibile conferire incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, oltre che ai dirigenti di prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23, anche a persone con specifiche qualità di cui al comma 6 (con contratto a tempo determinato);
- dall'altra, l'intervento della legge n. 168/05, che è intervenuta ampliando ulteriormente i papabili dell'art. 19, comma 6, facendo seguire alle parole "*anche presso amministrazioni statali*" le parole "*ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi*". Si è così accresciuta la possibilità di conferire incarichi a contratto a soggetti interni all'amministrazione che conferisce gli incarichi. È stato sottolineato come questa modifica legislativa, in particolare, rappresenta la "copertura normativa dello stravolgimento di quello che, oramai impropriamente, continua ad essere definito come l'affidamento di incarichi ad esterni"⁽²¹⁾, garantendo un'ampia

⁽²⁰⁾ La stesura dell'art. 19, comma 4, d.lgs. n. 165/01 *post* l. n. 59/97 prevedeva una "misura non superiore ad un terzo".

⁽²¹⁾ D'ALESSIO, *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche*, in LPA, 2005, 449.

“discrezionalità” nella scelta dei soggetti cui conferire l’incarico dirigenziale⁽²²⁾.

2.3. – Un tentativo di arginare una prassi di “uso fiduciario” di una tipologia di incarichi “di carattere tecnico”: *excursus* sulle delibere della Corte dei Conti, ex art. 3, comma 1, lett. b), legge del 14 gennaio 1994, n. 20.

Il quadro normativo appena delineato è aggravato da un prassi applicativa della normativa che sembra essere stata “utilizzata per concedere promozioni interne e premiare soggetti legati da fedeltà politica ai titolari del potere di nomina”⁽²³⁾. Che vi sia stato un immotivato ricorso al conferimento di incarico ai sensi dell’art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01 prima, e dell’art. 19, comma 5 *bis*, d.lgs.n. 165/01 poi, emerge proprio dalla lettura di alcune delibere della Corte dei Conti, in sede di controllo preventivo di legittimità sul conferimento degli incarichi dirigenziali ex art. 3, comma 1, lett. b), l. n. 20/94, che ha tentato di arginare questo “fenomeno”. Nelle Sue delibere la Corte dei Conti sottolinea, infatti, che l’atto di conferimento dell’incarico dirigenziale, ai sensi dell’art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01, si inquadra quale momento “eccezionale⁽²⁴⁾” di scelta di conferire l’incarico a soggetto esterno all’amministrazione, in

⁽²²⁾ Si veda da ultima anche l’ipotesi derogatoria prevista dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008)” all’art. 1, comma 359 che prevede che: “al fine di potenziare l’azione di contrasto dell’evasione e dell’elusione fiscale e le funzioni di controllo, analisi e monitoraggio della spesa pubblica, possono essere conferiti, nell’ambito del Ministero dell’economia e delle finanze, entro il 30 giugno 2008, incarichi di livello dirigenziale generale a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, anche in deroga ai limiti percentuali previsti dall’articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e comunque per un numero non superiore a quattro unità. Ove tale facoltà venga esercitata, a decorrere dalla data dell’eventuale conferimento di ciascuno degli incarichi previsti dal presente comma, sono soppressi due posti di livello dirigenziale non generale effettivamente coperti per ciascun incarico conferito”.

⁽²³⁾ Così il *Paper Astrid* su “Il reclutamento e la formazione della dirigenza e del personale pubblico” D’ALESSIO (a cura di), 2005. È stato inoltre sottolineato che: “la gestione dell’istituto finisce con il costituire la modalità di una carriera interna parallela che si configura quale ulteriore strumento per aggirare l’accesso alla dirigenza tramite pubblico concorso, assecondando aspettative di tipo corporativo (trattasi, invero di una promozione temporanea *ad personam*, ma ripetibile un numero infinito di volte perché l’incarico è rinnovabile *sine die*” TALAMO, *Per una dirigenza pubblica riformata (contro lo spoils system all’italiana)*, in DELL’ARINGA DELLA ROCCA (a cura di), *Quale contrattazione collettiva e quale dirigenza per il pubblico impiego*, Rubbettino, Cosenza, 2007.

⁽²⁴⁾ BRIGUORI, *Il controllo della Corte dei Conti sugli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell’art. 19, comma VI, d.lgs. n. 165/01*, in *La nuova disciplina sulla dirigenza pubblica*, Roma, 2003, 112.

funzione delle spiccate doti e specifiche esperienze professionali del soggetto individuato, in quanto la *ratio* della norma è quella di arricchire la P.A. di dette professionalità, di cui all'interno la stessa dovesse risultare sprovvista⁽²⁵⁾. Con particolare riferimento all'elemento della "fiduciarità" nel conferimento dell'incarico dirigenziale è stato sostenuto che essa non sia da sola sufficiente a giustificare il conferimento dell'incarico⁽²⁶⁾, infatti, pur presentandosi come "elemento non trascurabile, concorre in ogni caso con l'esigenza di reperire una professionalità adeguata alle materie oggetto dell'incarico da conferire" e trattandosi nel caso di specie, del ricorso ad una esperienza esterna, occorre che "il prescelto sia in grado di esprimere immediatamente, in ragione della sua preparazione, un contributo di esperienza direttamente attinente alle attività del settore nel quale si intende inserirlo"⁽²⁷⁾. Il criterio soggettivo della professionalità diviene di grande rilevanza in quanto deve essere tale da fuoriuscire dalla media, senza rappresentare "l'ordinaria esperienza lavorativa nell'esercizio delle mansioni tipiche di una divisione amministrativa e di vigilanza della P.A.", che condurrebbe a ritenere un provvedimento di conferimento di incarico dirigenziale (ex art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01) non conforme. Queste riflessioni non concludono il percorso che è possibile dedurre dalla lettura delle delibere della Corte dei Conti, laddove quest'ultima mette in primo piano l'importanza del collegamento tra oggetto dell'incarico e professionalità (in un percorso di carattere generale, ma che produce delle ricadute importanti, in particolar modo, sul conferimento di incarichi ai soggetti "esterni ai ruoli dirigenziali delle singole amministrazioni"). In linea generale viene sottolineato che l'individuazione generica sia dell'oggetto che degli obiettivi dell'incarico, "non permetta la correlazione tra attitudini e capacità professionali richieste all'art. 3, l. n.

⁽²⁵⁾ Corte dei Conti, delibera n. 27 del 7 giugno 2001, in cui si è ritenuto legittimo il conferimento dell'incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01. Sono stati invece ritenuti insussistenti in capo al funzionario i requisiti professionali e culturali, nella delibera della Corte dei Conti 17 gennaio 2002, n. 7; nella delibera della Corte dei Conti, 9 gennaio 2003, n. 3; nella delibera della Corte dei Conti del 16 aprile 2003, n. 7.

⁽²⁶⁾ Si vedano il T.A.R. Lazio, sez. II -bis, sentenza 24 dicembre 1999, n. 2683, il Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 246, la Corte dei Conti, delibera n. 8, del 3 aprile 2003 e la Corte dei Conti, delibera n. 10, del 15 aprile 2003; in senso parzialmente contrario Trib. Potenza, ordinanza 29 dicembre 1999.

⁽²⁷⁾ Corte dei Conti, delibera 3 aprile 2003, n. 8; Corte dei Conti, delibera 15 aprile 2003, n. 10.

145/02” in capo al soggetto designato⁽²⁸⁾. Occorre dunque individuare in maniera puntuale “i compiti attribuiti a ciascun dirigente, e, nell’ambito di questi, gli obiettivi da perseguire e la relativa scala di priorità”. Tale precisazione è necessaria sia per una idonea collocazione del dirigente, in base alla propria professionalità che in base agli interessi che la P.A. intende perseguire, nonché per poter effettuare una sua valutazione ed individuare una eventuale responsabilità, ed al fine di conferire i trattamenti retributivi diversificati⁽²⁹⁾. Il quadro appena delineato, relativamente al collegamento tra oggetto dell’incarico e professionalità, è idoneo a riflettersi in maniera particolare sugli incarichi affidati ai sensi dell’art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs. n. 165/01⁽³⁰⁾, oggetto della nostra analisi, in quanto, *una genericità del provvedimento/atto di conferimento dell’incarico, non renderebbe possibile non solo la verifica della rispondenza tra professionalità emergente dal curriculum dell’interessato e le funzioni che lo stesso sarebbe chiamato a svolgere⁽³¹⁾, ma impedirebbe di escludere che un soggetto/dirigente “interno”, già inserito nel ruolo dell’amministrazione, ma attualmente inutilizzato, non sia idoneo a svolgere quella determinata attività di funzione dirigenziale, in un sistema in cui, affinché il conferimento dell’incarico sia considerato legittimo dalla Corte dei Conti in sede di controllo preventivo ex art. 3, lett. b), l. n. 20/94, oltre alla valutazione dei requisiti dell’interessato, occorre dimostrare che si possa escludere la sussistenza di un soggetto idoneo all’interno del ruolo della P.A.. Sul punto la Corte dei Conti ha sottolineato che, per il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale ai sensi dell’art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01, sussista, non solo la necessità, ma l’obbligo per l’Amministrazione di svolgere una idonea istruttoria, “anche mediante il coinvolgimento personale dei dirigenti interessati” volta ad accertare che non vi sia alcun dirigente “tra quelli non*

⁽²⁸⁾ Corte dei Conti, delibera 15 aprile 2003, n. 15; Corte dei Conti, delibera 15 aprile 2003, n. 10;

⁽²⁹⁾ Corte dei Conti, delibera 24 gennaio 2002, n. 6.

⁽³⁰⁾ Particolarmente interessanti le riflessioni sui riflessi che potrebbe avere l’ordinanza 23 marzo 2007, n. 108 della Corte Costituzionale in tema di riparto di giurisdizione con riferimento agli “incarichi a contratto” a soggetti non appartenenti all’amministrazione di D’ALESSIO, *Quale giurisdizione per gli atti relativi alla copertura degli uffici dirigenziali?*, in *Diritto e pratica amministrativa*, Il Sole 24 ore, 2007, 95.

⁽³¹⁾ Corte dei Conti, delibera 15 aprile 2003, n.10.

ancora utilizzati” all’interno del ruolo unico, in grado, con la propria professionalità, di svolgere adeguatamente l’incarico da conferire e dunque della necessità di attingere al bacino esterno, che, si presenta quale momento assolutamente eccezionale⁽³²⁾. Questa sia pur breve visione di alcune delibere della Corte dei Conti, porta alla conclusione che il dirigente, che abbia superato il concorso pubblico di cui all’art. 28, d.lgs. n. 165/01, vanti un diritto⁽³³⁾ ⁽³⁴⁾ a vedersi conferito un incarico (di direzione o di studio), ma, soprattutto, il diritto ad essere “preferito” (per il caso di pari capacità professionali) a soggetti esterni⁽³⁵⁾.

2. 4. Quale futuro per gli incarichi conferiti a soggetti “esterni ai ruoli della dirigenza pubblica”?

Dalla lettura del fluire di una legislazione a “maglie troppo larghe” e delle delibere della Corte dei Conti in sede di controllo preventivo di legittimità, che tentano di arginare le cattive prassi che hanno portato alla degenerazione dell’utilizzo del conferimento dell’incarico dirigenziale ex art. 19, comma 6, (e 5 *bis*), è legittimo che, da una parte aumentino le preoccupazioni per le possibili ingerenze da parte del potere politico a scapito dell’autonomia gestionale, in quanto “*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*”⁽³⁶⁾”, dall’altra che si tenti di intervenire per arginare l’utilizzo “fiduciario in senso soggettivo” di una dirigenza “esterna” che dovrebbe connotarsi, secondo la *ratio* originaria della disposizione normativa, per la propria “tecnicità”. La modalità dell’intervento, però, desta (quantomeno) alcune perplessità

⁽³²⁾ In particolare si veda: Corte dei Conti, delibera 7 agosto 2001, n. 31. In tal senso si muove anche la recente Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione del 18 dicembre 2007, n. 10 riguardante i criteri per l’affidamento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali, la loro durata, la valutazione dei dirigenti e le procedure inerenti la Banca dati presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, su: http://www.funzionepubblica.it/dipartimento/docs_pdf/Direttiva_Dirigenza_n.10.07.pdf

⁽³³⁾ Si veda la pronuncia del Trib. Roma, sezione lavoro, 26 febbraio 2003 su: www.amministrazioneincammino.luiss.it.

⁽³⁴⁾ Corte dei Conti, delibera 26 luglio 2001, n. 30, in cui la corte richiama espressamente l’art. 13, comma 1, Ccnl 1998 – 2001 (Area I).

⁽³⁵⁾ D’ALESSIO, *Gli incarichi dirigenziali*, in CARINCI F. D’ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, 757.

⁽³⁶⁾ D’AURIA, *Commento alla legge n. 145/02*, in *GDA.*, 2002, 1161.

laddove l'art. 2, comma 159, l. n. 286/06 interviene modificando l'art. 19, comma 8 del d.lgs. n. 165/01 con l'estensione della cessazione degli incarichi dirigenziali (decorsi novanta giorni dal voto di fiducia) anche agli incarichi di funzione dirigenziale di cui all'art. 19, comma 5 *bis*, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23, e agli incarichi di cui all'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01. Al di là delle valutazioni relative alla legittimità o meno (ed eventualmente in che limiti/modalità) dello *spoils system* nell'ordinamento italiano⁽³⁷⁾, è possibile stabilire, già in linea di principio, che il meccanismo di cui all'art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/01 non dovrebbe coinvolgere chi non sia titolare di un incarico di cui all'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 165/01, incarico, sia pur nel rispetto dei principi di imparzialità e di buona amministrazione, connotato da una più spiccata "fiduciarità con il soggetto politico (fiduciarità, relativamente al conferimento dell'incarico, sempre intesa in senso "oggettivo" perché ancorata a criteri di scelta legislativamente prestabiliti)"⁽³⁸⁾. Estendere tale meccanismo di *spoils system* anche a tutti gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs. n. 165/01, sollevando "il Governo in radice da qualunque obbligo di motivazione⁽³⁹⁾", non appare "coerente", se si ritiene che la disposizione normativa (art. 19, comma 5 *bis* e comma 6, d.lgs. n. 165/01) abbia diritto di permanenza nel nostro ordinamento in quanto volta a consentire l'apporto di figure

⁽³⁷⁾ Sulla questione si veda BASSANINI, *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, in D'ALESSIO (a cura di) *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, 31 ss.

⁽³⁸⁾ In tal senso sembrano muoversi le sentenze del 23 marzo 2007, n. 103 e 104 della Corte Costituzionale quando puntano l'attenzione sul rapporto di "particolare snodo tra politica ed amministrazione" per parte degli incarichi di funzione dirigenziale. I criteri individuati dal legislatore per il conferimento dell'incarico dirigenziale (attualmente oggettivo e soggettivo, come da modifiche intervenute a seguito della l. n. 145/01), si presentano di fondamentale importanza; proprio per la funzione di garanzia che la Corte Costituzionale già sottolineava nell'ordinanza n. 11/02, in quanto, devono garantire che la P.A. effettui una scelta "oggettivamente fiduciaria", con garanzia tanto per il dirigente, che vede valorizzata la propria professionalità anche in base ai risultati ottenuti in precedenza – facendo accrescere le propria quotazione "professionale", tanto per la P.A., che deve poter individuare il dirigente che, per le sue capacità professionali, sia idoneo a ricoprire un determinato incarico di funzione dirigenziale (garantendo dunque il buon andamento dell'azione amministrativa) BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/92 alle prospettive di riforma)*, Padova, CEDAM, 2007, 114 – 116.

⁽³⁹⁾ D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in LPA, 2002, n. 2, p. 221.

“professionali/tecniche”⁽⁴⁰⁾ di cui la P.A. risulti al suo interno sprovvista. Laddove invece si ritenga che la norma costituisca, di fatto, il mezzo per effettuare “nomine fiduciarie in senso soggettivo”, allora sarebbe legittimo prevedere forme di *spoils system* “secco”, anche per questi soggetti che possono ricoprire incarichi dirigenziali, ma in questo secondo caso non saremmo qui a discutere della legittimità costituzionale dell’estensione dello *spoils system* di cui all’art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/01, ma, a monte, della legittimità costituzionale di una disposizione che permetterebbe di aggirare, immotivatamente (perché si tratterebbe di “nomine fiduciarie in senso soggettivo” e non di conferimento di incarichi a soggetti portatori di specifiche professionalità di cui l’amministrazione è al suo interno sprovvista), il principio del concorso pubblico (ex art. 97, comma 3, Cost.) per l’accesso alla dirigenza. Certamente occorre “fare i conti con la realtà” ed è innegabile che alle “aperture” avvenute ad opera dell’art. 19, comma 5 *bis* e comma 6 (via via sempre maggiori come è emerso nel paragrafo n. 2.2), accompagnate da una cattiva prassi di un utilizzo “fiduciario in senso soggettivo” di incarichi che dovrebbero connotarsi per la loro professionalità/tecnicità⁽⁴¹⁾, occorra porre un argine; che questo argine possa essere costituito dalle modifiche ex art. 2, l.

⁽⁴⁰⁾ Si può leggere nell’ordinanza del T.A.R. Lazio: “*omissis*...gli incarichi dirigenziali di cui ai commi 5-*bis* e 6 dell’art. 19, in quanto assegnati direttamente dalle singole amministrazioni, sono privi dell’evidenziata caratterizzazione fiduciaria riscontrabile negli incarichi di cui al comma 3; quanto poi alla natura e all’incidenza della funzione dirigenziale sottesa a tali incarichi, trattasi normalmente di attività tecniche e gestionali cui sono estranei i profili di politicità che accedono agli incarichi dirigenziali di vertice. Conseguentemente, giusta l’annotazione contenuta in ricorso, che “il rapporto fiduciario che si instaura tra potere esecutivo e dirigenza di vertice, con ogni probabilità, giustifica che un nuovo Governo abbia la facoltà di ridisegnare l’intero apice dell’amministrazione, la cui omogeneità di vedute, pensiero politico e di obiettivi programmatici è vitale per un’azione di governo coordinata”, trovando il fenomeno dello *spoils system* origine e giustificazione nell’ora riferita fattispecie, donde l’irragionevolezza dell’estensione dell’istituto ai distinti incarichi dirigenziali di cui si è fatta menzione”. Su: www.giustizia-amministrativa.it;

⁽⁴¹⁾ “L’esperienza concreta dell’applicazione dell’istituto, in effetti, fornisce ampia testimonianza dei vertici politici ad utilizzare tale opportunità non tanto per elevare la qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni grazie all’apporto di particolari competenze reperibili solo (o più facilmente) al di fuori di esse, quanto soprattutto per dotarsi di una quota di collaboratori “fidati” e/o per soddisfare “per le vie brevi” – cioè eludendo gli ordinari meccanismi di selezione – le istanze di chi, all’interno dello stesso personale amministrativo, preme per ottenere una collocazione più elevata, ed accrescere in tal modo il proprio peso ed il proprio ruolo (oltre alla propria retribuzione). *Omissis*tutto ciò induce a ritenere inevitabile o, almeno, augurabile, una riconsiderazione dell’attuale sistema – di diritto e di fatto – per quanto riguarda il ricorso a soggetti diversi dai dirigenti di ruolo per la copertura degli incarichi di direzione di uffici pubblici”. D’ALESSIO, *La dirigenza. Imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro*, in LPA, 2007, 368-369.

n. 286/06 (attualmente sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale) appare discutibile sul piano sistematico laddove tale disposizione normativa si estende ad ogni posizione dirigenziale ricoperta attraverso le possibilità di cui ai commi 5-*bis* e 6, anche in assenza di una collocazione di “particolare snodo tra politica ed amministrazione”, come quelle di cui all’art. 19, comma 3, d.lgs. n. 165/01, coinvolgendo anche il livello di “pura gestione” dell’amministrazione. Per il futuro occorrerà senza dubbio intervenire, ma non certo quando i buoi sono usciti dalla stalla, con una impropria estensione del, già molto discusso, cd *spoils system* all’italiana. In via legislativa potrebbero essere percorribili due strade, l’una più radicale, basata sulla amara presa di coscienza del costante utilizzo improprio dell’istituto, volta quindi alla eliminazione dell’art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01, (del resto permane una già, forte troppo ampia, possibilità di inserimento di soggetti “esterni” e legati di una spiccata fiduciarità al soggetto politico negli uffici di diretta collaborazione dei Ministri)⁽⁴²⁾; l’altra più *soft*, nel tentativo di valorizzare l’originaria *ratio* in base alla quale il legislatore introdusse l’istituto, volta a ridurre al minimo la possibilità di conferimento di incarichi ex art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/01⁽⁴³⁾. Laddove quest’ultima fosse la scelta del futuro legislatore, occorrerà di certo prestare adeguata attenzione al momento applicativo⁽⁴⁴⁾, per evitare il riproporsi di accessi dall’esterno idonei a violare le regole costituzionali e legislative che presiedono all’ordinario accesso alla dirigenza pubblica.

⁽⁴²⁾ Particolarmente interessanti i dati relativi alla dilatazione delle strutture di diretta collaborazione con il Ministro e dei vantaggi retributivi connessi agli incarichi in questione in TALAMO, *Per una dirigenza pubblica riformata (contro lo spoils system all’italiana)*, in DELL’ARINGA DELLA ROCCA (a cura di), *Quale contrattazione collettiva e quale dirigenza per il pubblico impiego*, Rubbettino, Cosenza, 2007.

⁽⁴³⁾ Si vedano le proposte di correttivi della disposizione legislativa di D’ALESSIO, FERRANTE, PIOGGIA, *La disciplina degli incarichi della dirigenza professionale*, in D’ALESSIO (a cura di) *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, 156 e di TALAMO, *Per una dirigenza pubblica riformata (contro lo spoils system all’italiana)*, in DELL’ARINGA DELLA ROCCA (a cura di), *Quale contrattazione collettiva e quale dirigenza per il pubblico impiego*, Rubbettino, Cosenza, 2007.

⁽⁴⁴⁾ Su problemi attuativi nel nostro ordinamento CARUSO, *La storia della riforma del pubblico impiego: dall’illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998)*, D’ANTONA, MATTEINI, TALAMO, (a cura di), Milano, 2001, XVIII.

3. La valutazione del personale con incarico dirigenziale: stato d'attuazione e prospettive future.

3.1. Il caso: Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza del 16 ottobre 2007, n. 5388.

La seconda ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale che qui si analizza, (Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza 16 ottobre 2007, n. 5388), è strettamente collegata alla sentenza n. 104 del 2007, in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera *a*), della legge della Regione Lazio n. 9 del 2005 e dell'art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio n. 1 del 2004, nella parte in cui prevede che i direttori generali delle Asl decadono dalla carica il novantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio regionale, salvo conferma con le stesse modalità previste per la nomina; che tale decadenza opera a decorrere dal primo rinnovo, successivo alla data di entrata in vigore dello Statuto; che la durata dei contratti dei direttori generali delle Asl viene adeguata di diritto al termine di decadenza dall'incarico. Sia pur senza entrare nel merito della sentenza n. 104/07, commentata⁽⁴⁵⁾ e confrontata con la discussa sentenza n. 233⁽⁴⁶⁾ del 2006 della Corte Costituzionale⁽⁴⁷⁾, occorre qui ricordare che la Consulta, in tal sede, ha sancito che la decadenza automatica prevista dalla disposizione legislativa, non soddisfa l'esigenza di preservare un

⁽⁴⁵⁾ In particolare, sulla sentenza 23 marzo 2007, n. 104 della Corte Costituzionale si veda NICOSIA, *Le opinioni della Corte Costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il "caso speciale" è davvero speciale?*, in LPA, 2007, 497 – 515.

⁽⁴⁶⁾ Tra i commenti si può leggere GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in LPA, 2006, n. 3-4, p. 679; SALOMONE, *Spoils system regionale e riparto di competenza: via libera dalla Consulta (nota a Corte Costituzionale, sentenza 16 giugno 2006, n. 233)*, in LPA, 2006, 692; sul tema anche BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in GDA, 2006, n. 8, 911.

⁽⁴⁷⁾ La sentenza 16 giugno 2006, n. 233 della Corte Costituzionale ha, in verità, avuto ad oggetto le questioni di legittimità costituzionale avverso una pluralità di norme regionali, in particolare: dell'art. 1, commi da 1 a 8, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (*Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria*); degli artt. 1, commi 1 e 2, 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*); degli artt. 14, comma 3, e 24 della legge della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13 (*Provvedimento generale, recante norme di tipo ordinamentale e finanziario – Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8*).

rapporto diretto fra organo politico e direttore generale, in quanto il direttore generale del Asl è una figura tecnico-professionale, chiamata ad adempiere ad “un’obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l’amministrazione regionale”⁽⁴⁸⁾. Mancherebbe quindi la “coesione tra l’organo politico regionale e gli organi di vertice dell’apparato burocratico”- sottolinea la Consulta, richiamando espressamente la sentenza n. 233 del 2006⁽⁴⁹⁾ - che ammetterebbe l’applicazione dello *spoils system*⁽⁵⁰⁾, laddove la revoca dell’incarico per il Direttore generale dell’Asl va invece collegata alla valutazione dei “risultati aziendali o al raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto”. Alla dichiarazione di illegittimità costituzionale con sentenza n. 104 del 2007, appena richiamata, la Regione Lazio

⁽⁴⁸⁾ La previsione legislativa di decadenza automatica del direttore generale Asl allo scadere del novantesimo giorno dall’insediamento del Consiglio regionale prevista dalla legge della regione Lazio non è giustificata da un rapporto istituzionale diretto e immediato fra organo politico e direttori generali. “Nell’assetto organizzativo regionale vi sono una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l’organo politico ai direttori generali delle Asl. Il rapporto fra questi e quello è mediato da strutture dipendenti dalla Giunta: uffici di diretta collaborazione, dipartimento e, al suo interno, una direzione generale («Tutela della salute e sistema sanitario regionale»), composta da 18 «aree» e dotata di un’apposita struttura di *staff* per il «Coordinamento interventi socio-sanitari»» (Corte Cost., 23 marzo 2007, n. 104).

⁽⁴⁹⁾ Particolarmente discussi, con riferimento alla legge della Regione Calabria n. 12/05, i passaggi della Corte Costituzionale in cui ha stabilito che: a) le nomine previste dall’art. 1, commi 1, 2, 3, l. n.12/05 sono caratterizzate dall’*intuitus personae*, con la conseguenza che non risultano violati i principi di imparzialità e buon andamento di cui all’art. 97 Cost. per l’assenza di un meccanismo di valutazione; b) l’interpretazione dell’art. 1, commi 6 e 7, “nel senso che (la decadenza) si riferisca ai soli incarichi dirigenziali di livello generale (“apicali”) e non anche a quelli di livello non generale (“intermedi”)”. Questi ultimi, sottratti alla nomina per *intuitus personae* dell’organo politico non sono suscettibili di un’estensione dello *spoils system*. In particolare si rinvia a MERLONI, intervento al Convegno tenutosi a Perugia – Villa Umbra - il 20 ottobre 2006 su: L’Amministrazione sta cambiando? Come verificare l’effettività delle riforme, resoconto su: www.amministrazioneincammino.luiss.it in cui l’Autore sottolinea che, sebbene la sentenza non costituisca una piena copertura di un sistema di *spoils system* generalizzato, presenta limiti gravi. La Consulta, infatti, conferma la validità dello *spoils system* per le posizioni dirigenziali che implicano un rapporto fiduciario, ma non afferma con certezza che tutte le posizioni che comportano l’adozione di atti amministrativi e di gestione dovrebbero essere sottratte allo *spoils system*.

⁽⁵⁰⁾ Per le precisazioni relative all’area soggettiva ed alle modalità di applicazione dello *spoils system* RUSCIANO, *Dirigenze pubbliche e spoils system*, (nota a Corte costituzionale 23 marzo 2007, n. 103 e 103), su www.astrid-online.it

faceva seguire la legge regionale del 13 giugno 2007, n. 8 - “*Disposizioni concernenti cariche di organi di amministrazione di enti pubblici dipendenti decaduti ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale*”. In particolare l’art. 1 della legge della Regione Lazio n. 8/07 prevede che: “La Giunta regionale, nei confronti dei componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti, i quali siano decaduti dalla carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte Costituzionale, con conseguente risoluzione dei contratti di diritto privato disciplinati i relativi rapporti di lavoro, è autorizzata a deliberare in via alternativa: *a)* il reintegro nelle cariche e il ripristino dei relativi rapporti di lavoro; *b)* un’offerta di equo indennizzo.

La soluzione di cui al comma 1, lettera b), è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia interrotto, di fatto, per oltre sei mesi”.

Proprio in relazione all’art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 13 giugno 2007, n. 8 il Consiglio di Stato, in via incidentale⁽⁵¹⁾, ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 24, 101, 103, 113 e 117, lett. *l)* della Costituzione, ponendo l’accento, in particolar modo, su due questioni:

- la reintroduzione, di fatto, della possibilità di far luogo al meccanismo di *spoils system*, dichiarato costituzionalmente illegittimo (con la sentenza n. 104 del 2007 della Corte Costituzionale), ad opera della disciplina legislativa regionale per figure dirigenziali la cui revoca dell’incarico va collegata, invece, alla **valutazione dei “risultati aziendali o al raggiungimento degli obiettivi”**;

⁽⁵¹⁾ Il ricorso al Consiglio di Stato è stato proposto dal direttore generale della Azienda USLn Rm decaduto dalla carica in questione in applicazione della normativa della Regione Lazio che prevedeva lo *spoils system*, che ha chiesto, a seguito della sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 71, commi 1, 3 e 4, lett. *a)* della legge della Regione Lazio 17 febbraio 2005, n. 9 e dell’art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1, la fissazione di una nuova camera di consiglio per la prosecuzione dell’appello cautelare per l’adozione di idonee misure “volte a garantire il principio di effettività della tutela giurisdizionale”. Nelle more della fissazione della camera di consiglio, veniva approvata la legge regionale oggetto dell’ordinanza di rimessione.

- la previsione, ad opera della legge regionale, di un rimedio alternativo solo apparente (di reintegrazione o di equo indennizzo), in quanto il secondo comma, stabilendo che “la soluzione di cui al comma 1, lettera *b*), è comunque adottata qualora il rapporto di lavoro sia interrotto, di fatto, per oltre sei mesi” rende applicabile solo il rimedio “indennitario”, perché “non è realisticamente ipotizzabile che, nel termine di sei mesi indicato, sia possibile ottenere una pronuncia di annullamento da parte della Corte Costituzionale”⁽⁵²⁾.

Nelle pagine che seguiranno si concentrerà in particolar modo l'attenzione sulla prima questione emergente dalla ordinanza del Consiglio di Stato, non senza ricordare, sia pur brevemente, che con riferimento alla seconda questione emersa, relativa al “rimedio alternativo (indennizzo o reintegrazione)”, si è recentemente pronunciato il Consiglio di Stato con ordinanza del 29 maggio 2007, n. 2700. L'A.G.A., come conseguenza derivante dalla dichiarata illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 71, commi 1, 3 e 4, lettera *a*), della legge della Regione Lazio n. 9 del 2005 e dell'art. 55, comma 4, della legge della Regione Lazio n. 1 del 2004 ad opera della sentenza n. 104/07 della Corte Costituzionale, ha optato a favore dell'applicazione del rimedio reintegratorio⁽⁵³⁾, disponendo la reintegra dell'appellante nell'incarico di Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliera S. Camillo-Forlanini⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵²⁾ Così l'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza 16 ottobre 2007, n. 5388.

⁽⁵³⁾ Il Consiglio di Stato ha in particolare sostenuto che l'intervenuta pronuncia della Corte Costituzionale “ha rimosso con effetti *ex tunc* gli esiti decadenziali disposti dal provvedimento regionale attuativo del c.d. *spoils system*, riportando le vicende contrattuali all'agosto 2005. Da quel momento, il vincolo negoziale deve necessariamente riprendere a produrre i suoi naturali effetti sinallagmatici fino alla definitiva scadenza triennale”.

⁽⁵⁴⁾ L'ordinanza 29 maggio 2007, n. 2700 ha espressamente aderito all'indirizzo della Corte di Cassazione secondo cui “le pronunzie di accoglimento della Corte Costituzionale hanno effetto retroattivo inficiando sin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria al dettato costituzionale, salvo il limite delle situazioni consolidate, quali quelle derivanti da giudicato, da atto amministrativo non impugnabile, da prescrizione o da decadenza”, nonché all'orientamento della giurisprudenza amministrativa che ha in particolare affermato che “la declaratoria di incostituzionalità della norma in base alla quale è stato adottato l'atto amministrativo ne determina la sopravvenuta illegittimità”. Il Consiglio di Stato richiama le pronunce della Cass., sez. II, 22 ottobre 2002, n. 14969; della Cass., sez. I, 25 luglio 2001, n. 10115 e della Cass., sez. I, 7 giugno 2000, n. 7704; nonché il Cons. Stato, sez. IV, 11 febbraio 2004, n. 546, su: www.giustizia-amministrativa.it

Con la prima questione messa in luce dall'ordinanza del Consiglio di Stato, si afferma dunque, che la disciplina legislativa regionale "reintroduce, di fatto, la possibilità di far luogo al meccanismo di *spoils system* dichiarato costituzionalmente illegittimo", sul presupposto che tale meccanismo non dovrebbe riguardare che la dirigenza "apicale"⁽⁵⁵⁾, mentre l'ordinaria modalità di revoca dell'incarico dirigenziale dovrebbe essere collegata all'esito negativo della valutazione. Si rimette così a fuoco la centralità del momento della valutazione per l'applicazione delle misure che incidono sull'incarico dirigenziale o sul rapporto di lavoro a tempo indeterminato sottostante⁽⁵⁶⁾. Una centralità che è necessaria per la legittimità dell'attuale sistema in cui il rapporto tra politica ed amministrazione è concepito, sia pur con altalenanti ed a volte discutibili vicende legislative⁽⁵⁷⁾ e cattive pratiche in fase attuativa⁽⁵⁸⁾, in termini di "distinzione di competenze" tra attività di pianificazione-controllo ed attività di gestione. Una centralità che ha trovato un positivo consenso da parte della Corte Costituzionale⁽⁵⁹⁾, sostegno recentemente dalla Stessa confermato, laddove ha affermato che la revoca dell'incarico dirigenziale può "essere conseguenza soltanto di una accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti e all'esito di un "procedimento di garanzia puntualmente disciplinato" (Corte Costituzionale, sentenza n. 103 del 2007): "tale momento di garanzia si traduce dunque in un sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale

⁵⁵ Sembra avallare questa impostazione anche la sentenza 23 marzo 2007, n. 103 della Corte Costituzionale, che, pur essendo intervenuta dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 3, l. n. 145/02, che introduceva l'oramai dichiarato costituzionalmente illegittimo *spoils system una tantum*, ha ribadito che "la questione proposta non riguarda la posizione dei dirigenti ai quali siano stati conferiti incarichi "apicali", vale a dire quelli di maggiore coesione con gli organi politici (segretario generale, capo dipartimento e altri equivalenti)". Le modalità di cessazione di quest'ultimi incarichi sono, infatti, contenute nel comma 8 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

⁽⁵⁶⁾ Sul rapporto tra valutazione e responsabilità si veda BOLOGNINO, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in D'ALESSIO (a cura di) *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, 194- 198.

⁽⁵⁷⁾ In relazione al riapparire di un "neo scambio potere contro sicurezza", CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *GDA.*, 2002, 1343.

⁽⁵⁸⁾ Significativo CARUSO, *La storia della riforma del pubblico impiego: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998)*, D'ANTONA, MATTEINI, TALAMO, (a cura di), Milano, 2001, XVIII.

⁽⁵⁹⁾ In particolare si fa riferimento, tra le altre, all'ordinanza 30 gennaio 2002, n. 11 ed alle sentenze 25 luglio 1996, n. 313 e 16 maggio 2002, n. 193 della Corte Costituzionale.

obiettivo, trasparente e partecipativo”⁽⁶⁰⁾. In questo scenario il funzionamento della valutazione del personale con incarico dirigenziale si presenta di fondamentale importanza al fine di porre in primo piano le reali capacità professionali della dirigenza, evitando il “*riproporsi di schemi ancorati al gradimento politico e personale*”⁽⁶¹⁾. Inoltre, laddove il sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale fosse realmente e positivamente avviato si affiancherebbero al momento di miglioramento della gestione anche il vantaggio economico per il dirigente, un vantaggio in via diretta (in quanto alla valutazione positiva sarebbe direttamente legata l’attribuzione della retribuzione di risultato)⁽⁶²⁾, ed un vantaggio in via mediata (che permetterebbe di aspirare, nel momento del conferimento dell’incarico dirigenziale, ad incarichi di maggior prestigio per il caso in cui il dirigente vanti una maggiore professionalità, determinata anche dalla valutazione positiva)⁽⁶³⁾. E’ dunque legittimo domandarsi, al fine di rispondere al nostro secondo interrogativo iniziale, quale sia lo stato d’attuazione dei sistemi di valutazione del personale con incarico dirigenziale e quali eventuali criticità tali sistemi presentano, tanto nel quadro delle amministrazioni centrali dello Stato, la cui disciplina generale è prevista all’art. 5, d.lgs. n. 286/99 (*Riordino e potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’art. 11 legge 15 marzo 1997, n. 59*), quanto con riferimento alle amministrazioni delle Regioni e della Autonomie locali (in tal caso si è consapevoli delle problematiche aperte della modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione⁽⁶⁴⁾, in particolar modo in tema di controlli⁽⁶⁵⁾

⁽⁶⁰⁾ Così BOLOGNINO, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in D’ALESSIO (a cura di), *L’amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, 190.

⁽⁶¹⁾ LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Torino, 2003, 178.

⁽⁶²⁾ ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Milano, 2001, 129; GRANDI, *Il trattamento economico dei dirigenti*, in CARINCI F. D’ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2000, 865 ss..

⁽⁶³⁾ D’AURIA, *La valutazione della dirigenza*, in *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, SCHLITZER (a cura di), Milano, 2002, 113.

⁽⁶⁴⁾ Si rinvia ai saggi di: CASSESE, *Il nuovo titolo V della Costituzione Stato/Regioni e Diritto del Lavoro*, in LPA, 2002, V, 677; D’ALESSIO, *Il pubblico impiego*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, CORSO, LOPILATO (a cura di), Milano, 2006; D’AURIA, *Variazioni su lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e Titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in LPA, 2005, 3 ss.; SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e Regioni nel*

– che, in tal sede, non è possibile approfondire – sebbene, anche seguendo il filo rosso delle pronunce Corte Costituzionale, può sostenersi la necessaria applicazione, per la costituzionalità del sistema in base all'art. 97 Cost.⁽⁶⁶⁾, dei principi di oggettività, trasparenza e partecipazione, nei sistemi di valutazione del personale con incarico dirigenziale).

3.2. La valutazione del personale con incarico dirigenziale nelle amministrazioni centrali dello Stato: una questione ancora aperta.

Con riferimento alle Amministrazioni centrali dello Stato, trova immediata applicazione l'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 286/99, secondo cui le Amministrazioni sono chiamate ad individuare degli "indicatori" per la valutazione del personale con incarico dirigenziale⁽⁶⁷⁾, predisponendo una valutazione di tipo misto, in cui si tenga conto tanto del risultato ottenuto, quanto della capacità di gestire le risorse da parte del dirigente⁽⁶⁸⁾. Una recente ricerca⁽⁶⁹⁾ ha rilevato che in sede

nuovo titolo V della Costituzione, in questa Rivista, 2002, supplemento al fasc. I, 129 ss.
ZOPPOLI L., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolamentazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle?*, in in questa Rivista, 2002, supplemento al fasc. I, 149 ss..

⁽⁶⁵⁾ D'AURIA, *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo titolo V, parte II della Costituzione*, in LPA, 2002, 82.

⁽⁶⁶⁾ In tal senso MERLONI SPAGNUOLO, *Principi generali comuni alla dirigenza dello stato e delle amministrazioni regionali e locali*, in D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, 215.

⁽⁶⁷⁾ Con riferimento alla valutazione del personale con incarico dirigenziale si vedano in particolare: TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2002; ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Milano, 2001; RUSSO, *Il management amministrativo, ruolo unico, controllo e responsabilità*, Milano 2000; BOSCATI, *Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali*, in CARINCI F. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000; GAGLIARDUCCI TARDIOLA, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, in D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, 159- 178.

⁽⁶⁸⁾ Criteri che dovrebbero essere oggetto di concertazione (già all'art. 7, comma 1, lett. a), Ccnl Area I 1998 – 2001), e di informazione preventiva (già all'art. 6, comma 4, lett. a), Ccnl Area I, 1998 – 2001).

⁽⁶⁹⁾ Si fa in particolare riferimento alla ricerca su "*I sistemi di valutazione della dirigenza pubblica nelle amministrazioni dello Stato*", condotta nel 2005 dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet" – Luiss Guido Carli, (ricerca finanziata dal Dipartimento della Funzione Pubblica), ha riguardato in particolare: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli Esteri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Attività produttive, il Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, il Ministero del Lavoro e politiche sociali, il Ministero dell'Ambiente e tutela del territorio, il Ministero delle Infrastrutture e trasporti, il Ministero della

attuativa i criteri adottati dai Ministeri, sono suddivisibili in due aree/componenti essenziali, che hanno ad oggetto la verifica del raggiungimento del risultato/obiettivo e la verifica della capacità manageriale del dirigente pubblico. Nel primo caso si verifica il grado di raggiungimento dell'obiettivo individuato in sede di programmazione e "condiviso/previsto" nel "contratto/provvedimento"⁽⁷⁰⁾; nel secondo, si indaga sulla capacità manageriale, composta da una pluralità di elementi che vengono presi in considerazione, come la capacità di motivazione e guida dei collaboratori, la capacità di creare un clima relazionale ottimale, la capacità organizzativa, la gestione del tempo e delle risorse, l'attuazione del controllo di gestione, la capacità di individuare soluzioni adeguate, l'integrazione e l'interfunzionalità, in una gestione pluridisciplinare delle problematiche⁽⁷¹⁾. L'art. 5, d.lgs.n. 286/99 stabilisce, inoltre, anche i principi che le amministrazioni (centrali dello Stato) devono rispettare in fase di attuazione della valutazione del personale con incarico dirigenziale, che possono esemplificarsi nel: principio di trasparenza e responsabilizzazione; principio di doppio grado di valutazione; principio di partecipazione del valutato; principio di periodicità annuale della valutazione. E' qui, in sintesi, possibile mettere in evidenza che:

- per il principio di responsabilizzazione - deve risultare quanto più possibile chiaro ciò su cui il dirigente viene valutato (e di cui potrebbe essere chiamato a rispondere in caso di valutazione negativa), anche delimitando il campo ove l'obiettivo, per la sua complessità o per la sua trasversalità, coinvolga più dirigenti;

Salute, il Ministero dei Beni ed attività culturali, il Ministero delle Comunicazioni, il Ministero della Difesa, l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale - INPS, l'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica - INPDAP, l'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo - ENPALS, la Croce Rossa Italia (CRI), l'Istituto Commercio Estero - ICE, l'Automobil club italiano ACI; la Corte dei Conti, il Consiglio di Stato, l'Agenzia del territorio.

⁽⁷⁰⁾ Il riferimento al "contratto/provvedimento" è dovuto alla variazione della formulazione della disposizione normativa *ante* e *post* legge n. 145/02, con tutte le problematiche connesse alla possibilità di una "condivisione" degli obiettivi laddove l'atto di conferimento d'incarico sia un provvedimento unilaterale.

⁽⁷¹⁾ Sembra aver assunto particolare importanza la capacità manageriale (nelle sue diverse componenti: *problem solving*, capacità organizzativa e gestionale, di integrazione del personale nell'organizzazione). Ciò sta a dimostrare che diviene importante non solo il raggiungimento dell'obiettivo, ma anche il come si raggiunge lo stesso, proprio in quanto la capacità manageriale è ciò che maggiormente caratterizza il dirigente pubblico.

- per il principio di trasparenza - i criteri di valutazione devono essere comunicati ai dirigenti prima dell'inizio dei relativi periodi di valutazione di riferimento;

- per il principio di periodicità annuale - occorre una corrispondenza temporale anche per gli obiettivi da raggiungere, sicché, nel caso in cui il dirigente debba portare a termine un programma pluriennale, è importante prevedere un frazionamento annuale dello stesso corrispondente ai vari stadi di avanzamento dell'attività;

- per il principio di partecipazione del valutato - è importante il confronto tra valutato e valutatore⁽⁷²⁾ al fine di identificare eventuali fattori "frenanti" esterni o interni per il raggiungimento dei risultati, che abbiano comportato un risultato negativo indipendente, eventualmente, dalla capacità manageriale del dirigente valutato, o individuando possibili soluzioni di miglioramento⁽⁷³⁾. Se questo è il quadro normativo (ed applicativo in termini formali), la ricerca ha fatto emergere, però, un problema di reale funzionamento dei sistemi di valutazione del personale con incarico dirigenziale nelle amministrazioni centrali dello Stato. Il sistema di valutazione della dirigenza pubblica si presenta, allo stato attuale, ancora in fase di prima attuazione, in quanto, si rileva che l'anno di attivazione dei sistemi di valutazione, in genere per i dirigenti di seconda fascia risale al 2002, mentre per i dirigenti di prima fascia è in via di sperimentazione, e le unità di soggetti sottoposti a valutazione sono ancora lontane dalla totalità dei dirigenti presenti all'interno delle amministrazioni centrali⁽⁷⁴⁾.

⁽⁷²⁾ Emerge in questo caso la necessaria applicazione del principio di doppio grado di valutazione (che viene coniugato nella diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del valutatore, in prima istanza, e, nella approvazione o verifica della valutazione da parte del valutatore di seconda istanza).

⁽⁷³⁾ Per un più ampio approfondimento dell'applicazione dei sistemi di valutazione del personale con incarico dirigenziale, sia consentito il rinvio a BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/92 alle prospettive di riforma)*, 2007, Padova, 2007.

⁽⁷⁴⁾ "I dirigenti in servizio nelle amministrazioni censite risultano essere 4.154. Di questi 470 sono di I fascia e 3.684 quelli di II. Il 78,8% di tutte le amministrazioni censite sono sottoposti a valutazione su un totale di 3.277 unità. Queste percentuali sono state calcolate considerando tra i dirigenti in servizio sia quelli delle amministrazioni che non hanno attivato i sistemi di valutazione (INPDAP), sia per quelle che li hanno attivati per una sola delle due fasce (Ministero della Difesa e ministero del Lavoro solo I fascia, INPS solo II fascia) sia per quelle i cui dirigenti non sono stati valutati per altri motivi (il Ministero delle Comunicazioni). Ciò consente di affermare che un considerevole numero di dirigenti non è soggetto al sistema di valutazione. Con riferimento alle sole amministrazioni che hanno attivato per entrambi i livelli il sistema di valutazione la quota di dirigenti valutati si aggira attorno al 93%" BARBETTA, *La valutazione*

Si ha inoltre la percezione che questo processo di valutazione sia ancora un adempimento meramente formale, dal momento che non ingenera effetti “organizzativi” rilevanti, laddove si rileva un’assenza di effetti concreti e diretti del processo di valutazione sulla carriera del valutato e sulle dinamiche retributive, cui si affianca “la percezione” piuttosto diffusa, che l’erogazione della retribuzione di risultato sia “un “atto dovuto” piuttosto che la conseguenza di un processo valutativo”. Un percorso accidentato già sin dall’inizio della catena pianificazione-gestione-controllo laddove si rileva il mancato rispetto dei tempi previsti per l’adozione della direttiva annuale⁽⁷⁵⁾; tali ritardi, sintomo di una difficoltà “progettuale” in fase di indirizzo⁽⁷⁶⁾, si ripercuotono, oltre che sulla fase di individuazione degli obiettivi nel contratto/provvedimento di conferimento di incarico dirigenziale, anche sulla attività di gestione della dirigenza pubblica, che per un arco di tempo piuttosto rilevante, si trova ad operare in assenza dell’assegnazione degli obiettivi annuali e delle risorse agli stessi destinate. Questo stato di cose è idoneo a generare una menomazione nella catena pianificazione – gestione – controllo – che si ripercuote sulla possibilità di una adeguata (circostanziata ed obiettiva) valutazione, e, di conseguenza anche sull’eventuale “accertamento” di responsabilità, laddove la “conferma” o la “revoca” dell’incarico devono essere legate all’effettiva valutazione dell’operato del dirigente. Questo *iter* rappresenta infatti, per questi ultimi, una garanzia capace di tutelarne la professionalità⁽⁷⁷⁾.

3.3. La valutazione del personale con incarico dirigenziale in ambito regionale – alcuni punti critici.

della dirigenza pubblica tra dati e percezioni, in I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni, in I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet” (a cura di), Roma, 2005, 47.

⁽⁷⁵⁾ In tal senso si veda la ricerca su: “*I sistemi di valutazione della dirigenza pubblica nelle amministrazioni dello Stato*”, condotta nel 2005 dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet” – Luiss Guido Carli,

⁽⁷⁶⁾ AZZARITI, *Modelli di amministrazione e trasformazione dello Stato*, in *PD*, 1996, 540.

⁽⁷⁷⁾ D’AURIA, *Aggiornamenti sulle dirigenze pubbliche, la dirigenza statale*, in *FI*, 2005, 1536; In mancanza dell’attivazione delle procedure di verifica, vengono meno i dati essenziali che consentono l’attribuzione delle funzioni dirigenziali di gestione dei rapporti di lavoro in un’ottica manageriale di efficienza, riproponendo vecchi schemi ancorati al gradimento politico e personale”. LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Torino, 2003, 178.

Lo stato attuativo a livello Regionale registra una maggiore celerità nella predisposizione dei sistemi di valutazione. Altra recente ricerca⁽⁷⁸⁾ ha messo in evidenza che, dall'introduzione del d.lgs. n. 286/99, tutte le Regioni hanno predisposto un proprio sistema di valutazione dei dirigenti. Tali sistemi sembra che oggi stiano transitando da una fase di avvio ad una fase di consolidamento, ma, anche in questo caso, il tasso di criticità nell'applicazione dei sistemi di valutazione appare ancora elevato, in particolare la ricerca mette in luce: *a)* un ritardo nella definizione ed assegnazione degli obiettivi (influenzando negativamente sia l'attività gestionale del dirigente che il processo valutativo, in quanto l'assegnazione degli obiettivi si pone quale primo anello della catena pianificazione-gestione-controllo); *b)* una genericità nell'assegnazione degli obiettivi che solo "in alcuni casi possono considerarsi realmente rilevanti, strategici ed innovativi" e "raramente sono di tipo integrato che coinvolgono più dirigenti o settori"; *c)* una prevalenza, nei sistemi di valutazione, dell'elemento della prestazione rispetto a quello del "potenziale"⁽⁷⁹⁾; *d)* una scarsa attenzione del vertice politico al grado di raggiungimento dei risultati per la "rimodulazione" dei propri programmi politici; *e)* uno scarso peso all'elemento della partecipazione del valutato; *f)* una rara incidenza dell'esito negativo della valutazione sul conferimento del successivo dell'incarico dirigenziale⁽⁸⁰⁾. In positivo si riscontra che la valutazione incide sempre sulla retribuzione di risultato, che viene erogata in base al punteggio ottenuto, dal quale si deduce la fascia nella quale i dirigenti sono inseriti (sebbene la medesima ricerca evidenzia come la quota di retribuzione di risultato non sia molto elevata, se confrontata con quella di

⁽⁷⁸⁾ Si vedano in particolare i risultati della ricerca sui sistemi di valutazione della dirigenza delle Regioni e delle Province autonome affidata dalla Provincia Autonoma di Trento al Fornez, affrontata da VENEZIANO, da DELLA ROCCA e DAMIANO (2005). I dati della ricerca si riferiscono in particolare ai sistemi di valutazione della Giunta di 20 Regioni e 2 Province autonome.

⁽⁷⁹⁾ E' stato evidenziato che "se questo può rispondere all'esigenza, forte nelle amministrazioni pubbliche, di supportare le valutazioni con dati oggettivi, la scarsa considerazione del potenziale può diventare un punto di debolezza nello sviluppo di un corpo dirigente all'altezza della complessità e della criticità che sempre più caratterizzano i compiti di Regioni e Province autonome", DAMIANO, VENEZIANO, I risultati della ricerca sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni italiane: considerazioni di sintesi, Relazione presentata al convegno di Campobasso, 2007.

⁽⁸⁰⁾ La ricerca mette in evidenza il positivo contributi in tal senso della Regione Umbria, e delle Province di Bolzano e di Trento.

posizione). Si rileva inoltre che molte Regioni dichiarano di aver introdotto strumenti *di customer satisfaction*⁽⁸¹⁾, ma quasi nessuna di queste ne utilizza i risultati ai fini della valutazione, ad eccezione di poche Regioni (Basilicata, Valle D'Aosta), mentre altre utilizzano gli esiti delle analisi solo per la valutazione di alcuni dirigenti (Campania, Provincia di Trento) o settori (Provincia di Bolzano). Da questa sia pur breve rassegna emerge una risposta negativa al quesito volto a verificare “se il sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale sia oggi il punto di riferimento al fine di poter procedere alla revoca dell'incarico dirigenziale stesso”. È stato infatti sottolineato che “è ancora presto per affermare che la valutazione sia la leva strategica principale del cambiamento nella gestione delle risorse umane ed, in particolare, per l'affidamento, la revoca, la sospensione o la conferma dell'incarico dirigenziale”⁽⁸²⁾.

4. La ripresa del dibattito istituzionale, giuridico ed economico per “una cultura delle valutazione”.

A questo scenario non confortante dello stato di attuazione del sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale, appena delineato, si affianca però, in positivo, una ripresa del dibattito culturale, istituzionale, giuridico ed economico attorno all'importanza della valutazione (sia nella sua accezione più ampia, che in relazione all'operato della dirigenza pubblica) nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, rimettendo nuovamente al centro dell'attenzione l'importanza di un'amministrazione pubblica che persegua obiettivi di efficienza, di efficacia e di economicità ed il reale funzionamento dei sistemi di valutazione, in grado di porre in primo piano le reali capacità professionali della dirigenza pubblica e del personale. Certamente le difficoltà della “fase attuativa” della normativa, sembrano caratterizzare (in

⁽⁸¹⁾ “Il 60% degli enti che hanno aderito all'indagine hanno utilizzato strumenti propri della *customer satisfaction* per verificare la qualità dei servizi. Questi strumenti sono risultati utili per fornire indicazioni sui servizi rivolti all'utenza esterna (71%) e per valutare i comportamenti organizzativi rivolti ai collaboratori diretti (57%)”. Anche gli enti che non hanno impiegato nel processo valutativo questi strumenti (90%), li ritengono utili contemporaneamente con riferimento a entrambi i profili segnalati.

⁽⁸²⁾ DAMIANO, VENEZIANO, I risultati della ricerca sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni italiane: considerazioni di sintesi, Relazione presentata al convegno di Campobasso, 2007.

negativo) il nostro Paese in molti settori (e non solo con riferimento al sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale). Che i tempi siano maturi per un “cambiamento di tipo culturale” nei confronti della valutazione, si può evincere dalla chiara volontà riformatrice espressa in sede politica⁽⁸³⁾. Ne sono, allo stato attuale, un esempio concreto (seppur discusso)⁽⁸⁴⁾: a) il *Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*, che intende perseguire l'obiettivo di accrescere la produttività del sistema Paese, promuovendo la riorganizzazione della P.A. ed il miglioramento delle funzioni pubbliche, anche intervenendo, tra gli altri, sul sistema dei controlli, attraverso lo strumento della *misurazione della qualità e quantità dei servizi*, che “deve divenire lo strumento con cui valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, sia in termini di raggiungimento degli obiettivi che in termini di effetti sul benessere dei cittadini”. Il suddetto *Memorandum* intende inoltre favorire una forma di coinvolgimento attivo degli utenti anche nell'ambito della valutazione del personale con incarico dirigenziale, laddove si prevede di affiancare, ai già presenti criteri della *capacità manageriale* e dei *risultati conseguiti in relazione agli obiettivi prefissati*, il neo-criterio della *misurazione dei servizi*⁽⁸⁵⁾; b) il *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2008-2011*, in cui, con

⁽⁸³⁾ Il coinvolgimento di tutti i Soggetti a vario titolo impegnati nella vita politica e sociale del Paese, può far sperare che ci siano le condizioni per l'attuazione di programmi da troppo tempo “rimasti sulla carta”. In tal senso sembra muoversi il Ccnl per il personale del Comparto Ministeri (quadriennio normativo 2006-2009 e bienni economico 2006-2007) firmato il 14 settembre 2007, in cui, dando attuazione alle linee guida del *Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico*, sono state previste, nell'ambito della “Misurazione e valutazione della qualità dei servizi” (Titolo IV, Capo I), le modalità per l'attuazione della valutazione del personale, con il coinvolgimento (nel processo di valutazione) dell'utenza. A tali risultati sarà imprescindibilmente legato il sistema premiante delle retribuzione.

⁽⁸⁴⁾ Favorevolmente si può leggere STANCANELLI, *Il Memorandum: uno strumento di crescita della pubblica amministrazione*, su *AranNewsletter*, 2007, n. 1, 11 -12; con alcune perplessità ZOPPOLI L., *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, Relazione per il convegno nazionale DICCAO, SNALCC, CONFASAL, “Verso una nuova qualità dei servizi e del lavoro nelle amministrazioni pubbliche”, Napoli, 13 aprile 2007.

⁽⁸⁵⁾ Questo ulteriore parametro per la valutazione del personale con incarico dirigenziale sembra essere emerso anche a seguito della discrepanza tra la “percezione” dell'inefficienza dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche cui si accompagna, un (quantomeno) contraddittorio dato legato ai risultati della valutazione del personale con incarico dirigenziale, che vedono (con particolare riferimento alle amministrazioni centrali dello Stato) una situazione “generalmente molto positiva dei risultati ottenuti attraverso le valutazioni”. Quest'ultimo dato, lungi dal rappresentare il raggiungimento reale della piena efficienza del sistema, esprime, piuttosto, una distorsione dell'utilizzo dei meccanismi di valutazione del personale con incarico dirigenziale.

riferimento al Cap. VII, par. 2, relativo alla Modernizzazione della pubblica amministrazione, richiamando il suddetto *Memorandum*, si propone di “promuovere la valutazione della prestazione e dei risultati, definendo parametri certi di valutazione dell’azione delle pubbliche amministrazioni, valorizzando anche la partecipazione degli utenti”. L’importanza e l’urgenza dell’attuazione della valutazione è ancora più pregnante, laddove, come affermato in premessa, sono stati riproposti, con alterne vicende, interventi legislativi che hanno tentato di delegittimazione dell’autonomia gestionale (prima tra tutte, per le amministrazioni centrali dello Stato, la legge n. 145/02), a monte, e di ridurre (se non di azzerare) la corrispondenza tra valutazione negativa e revoca dell’incarico dirigenziale, facendo pericolosamente oscillare il piatto della bilancia a favore dell’ingerenza politica sull’autonomia dirigenziale. Certamente la Corte Costituzionale, in particolar modo con le pronunce n. 103 e 104 del 2007, sembra tentare di riequilibrare il piatto della bilancia⁽⁸⁶⁾ affermando, ancora una volta, che il recupero di tutela per il dirigente pubblico (nonché per l’amministrazione e per i cittadini), deriva proprio nelle disposizioni relative alla valutazione del personale con incarico dirigenziale, in un sistema in cui la valutazione diviene momento di garanzia per il dirigente⁽⁸⁷⁾. Occorre però essere consapevoli che il momento della valutazione del personale con incarico dirigenziale si pone quale elemento fondamentale nel sistema di “pianificazione- gestione – controllo – responsabilità”, sicché, a monte, sarà necessario rendere efficiente il sistema di “produzione” delle linee di indirizzo politico, proprio perché la tempestiva e chiara individuazione degli obiettivi si ripercuote tanto sul momento di conferimento degli incarichi, quanto sulla gestione, nonché sul momento necessario di controllo e sull’accertamento della responsabilità dirigenziale. Diviene dunque fondamentale che l’impianto congegnato non rimanga una mera enunciazione di principio⁽⁸⁸⁾,

⁽⁸⁶⁾ Si veda in particolare per le amministrazioni centrali dello Stato, la dichiarata illegittimità costituzionale del cd *spoils system una tantum* (3, comma 7, l. 145/02).

⁽⁸⁷⁾ DALESSIO, *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche*, in LPA, 2005, 445–457..

⁽⁸⁸⁾ Nel senso di ritenere “indispensabile puntare al rafforzamento e all’integrazione delle indicazioni del d. lgs. n. 286 del 1999 relative alla verifica dell’attività dei dirigenti, in modo tale da accrescerne il tasso di effettività ed irrobustirne, al tempo stesso, il profilo garantistico”

valorizzando la valutazione del personale dirigenziale, momento necessario e necessariamente precedente alla fase, solo eventuale, della irrogazione della sanzione, e naturalmente preordinato alla gestione autonoma delle risorse ad opera della dirigenza pubblica, evitando lo “straripare” di forme di *spoils system*. Proprio su alcune forme “improprie di *spoils system*” attendiamo, grazie alle due ordinanze in tal sede commentate, le pronunce della Corte Costituzionale, ma oltre all’eventuale argine posto in sede di giudizio di legittimità costituzionale, occorrerà, principalmente, intervenire sul piano “culturale” all’interno delle amministrazioni pubbliche, facendo trovare piena attuazione alla valutazione del personale con incarico dirigenziale⁽⁸⁹⁾, elemento di chiusura di costituzionalità del sistema e, laddove necessario, si potrà anche pensare di procedere legislativamente alla eliminazione delle distonie dell’attuale impianto normativo.

D’ALESSIO, *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in *Astrid – Rassegna*, 28 luglio 2006, n. 34 (Anno 2, n. 14).

⁽⁸⁹⁾ Sottolinea che “la valutazione deve essere il presupposto indefettibile per la revoca dell’incarico” la Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione del 18 dicembre 2007, n. 10 riguardante i criteri per l’affidamento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali, la loro durata, la valutazione dei dirigenti e le procedure inerenti la Banca dati presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, su: <http://www.funzionepubblica.it>