

“Come si può migliorare la gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni?”

Tavola rotonda conclusiva di un ciclo di lezioni su “Il capitale umano”.

- Resoconto a cura di Barbara Neri -

Venerdì 20 febbraio 2009 presso la sede romana della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), in videoconferenza con le sedi di Caserta e di Bologna, si è tenuta la tavola rotonda conclusiva di un ciclo di lezioni, svoltesi nell’ambito della formazione programmata per il 2009 del quarto corso-concorso di formazione dirigenziale ed aventi ad oggetto “Il capitale umano”.

A dare avvio ai lavori è stato il prof. Massimo Balducci, che ha reso noto che l’incontro in questione non si sarebbe configurato come una lezione accademica in senso stretto, ma piuttosto avrebbe cercato di affrontare lo spinoso tema delle miglorie da apportare all’attuale disciplina di gestione del personale pubblico, sotto un duplice profilo, in primo luogo teorico, grazie all’approccio accademico del prof. Gianfranco D’Alessio, e in seconda battuta pragmatico, grazie alla testimonianza di due direttori del personale, quali il dott. Campri e la dott.ssa Liga.

Dopo l’introduzione del prof. Balducci, ha preso la parola il prof. Umberto Carabelli che ha anticipato che, nonostante il tema della gestione del personale pubblico fosse stato ampiamente trattato durante le lezioni del quarto corso-concorso di formazione dirigenziale, era tuttavia apparso opportuno dedicare una lezione alla valutazione dei punti critici del sistema di gestione vigente, soprattutto in considerazione dell’attualità della tematica, data dalla discussione in Parlamento di un disegno di legge delega in materia di pubblico impiego e contrattazione collettiva.

Il prof. Carabelli ha quindi spiegato che tale provvedimento, presentato in prima battuta al Senato, è stato approvato dalla Camera dei deputati con alcune modifiche rispetto al testo licenziato dal Senato. A partire dal 17 febbraio il disegno di legge è tornato all’esame del Senato e non si prevede che vi si tratterà a lungo, in quanto non dovrebbero esserci modifiche, stante il consenso quasi *bipartisan* che esso ha ricevuto, in seguito all’accoglimento da parte della maggioranza parlamentare di gran parte degli emendamenti presentati dall’opposizione. Il prof. Carabelli ha spiegato come l’incontro si sarebbe posto sulla scia della discussione organizzata il 16 febbraio dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) presso il Consiglio Nazionale dell’Economia e Lavoro, in occasione della quale alcuni giuristi, che da anni hanno fatto oggetto dei propri studi le tematiche del pubblico impiego, hanno rilasciato delle dichiarazioni a caldo sul disegno di legge in questione. Il prof. Carabelli ha quindi enucleato alcuni nodi critici del disegno di legge, che peraltro sembrano rispecchiare i problemi giuridici da lungo tempo rimasti insoluti, fra i quali spiccano il profilo della contrattazione, la tematica delle fonti, la disciplina della dirigenza, ed ha assegnato ai relatori il compito di chiarire se il disegno di legge in discussione sia passibile di risolvere tali problemi giuridici e soprattutto di spiegare se, trovando una soluzione ad essi, effettivamente si eliminino i problemi reali che investono le pubbliche amministrazioni.

Il prof. Carabelli ha innanzitutto condotto l'attenzione sulla tematica del sistema delle fonti, esternando la preoccupazione sorta in gran parte degli studiosi della materia nei mesi in cui il disegno di legge veniva approntato dal Governo, quando era sembrato che il suddetto provvedimento volesse attaccare massicciamente le riforme precedenti, dovute in gran parte al prof. Massimo D'Antona, e soprattutto volesse ribaltare i confini tra area pubblicistica, in cui si colloca la macro-organizzazione, e area privatistica, che racchiude la micro-organizzazione e che si divide ulteriormente in un'area degiuridificata, lasciata alla gestione dirigenziale, ed un'area, inerente alle relazioni di lavoro individuali e collettive, disciplinata dalla contrattazione collettiva. Questo spartiacque non si è dimostrato negli anni solido al punto da impedire qualsiasi compenetrazione, in quanto la contrattazione collettiva ha frequentemente invaso l'area affidata alla gestione dirigenziale ed inoltre in talune occasioni la legislazione di comparto ha lasciato che la contrattazione collettiva si occupasse della micro-organizzazione.

Il prof. Carabelli ha sottolineato la necessità di comprendere se il disegno di legge cosiddetto Brunetta alteri o addirittura sovverta l'impianto costruito dal decreto legislativo n. 165 del 2001. In particolare, il relatore si è chiesto se dal comportamento dell'attuale legislatore possa dedursi o meno la volontà di pubblicizzare l'area gestionale, relativa alla micro-organizzazione e se possa ritenersi sua intenzione che i dirigenti tornino ad adottare atti amministrativi anziché continuare a svolgere un ruolo analogo a quello ricoperto dai *manager* privati. Altro interrogativo che appare pregnante concerne la cultura della valutazione, nel senso che si dovrebbe cercare di capire se l'assetto normativo derivante dal disegno di legge Brunetta potrà realmente favorire quel processo di trapianto nelle pubbliche amministrazioni della cultura del risultato, sperimentata con successo nel mondo del lavoro privato, oppure se ai proclami del Ministro in tale direzione non corrisponderanno gli effetti della normativa ed essa rischierà di non produrre i risultati auspicati. In aggiunta, il prof. Carabelli ha messo in luce l'importanza delle politiche riformatrici ma ha altresì messo in guardia circa i rischi di un *surplus* di riforme, sostenendo che non appare saggia la strada percorsa nelle ultime legislature, che ha condotto ogni Governo ad apportare modifiche legislative ad un tema tanto delicato quale è quello del pubblico impegno e della dirigenza statale, con la conseguenza che ciascuna legge di riforma non ha avuto vita lunga, essendo stata ulteriormente modificata da provvedimenti intervenuti dopo lassi di tempo piuttosto limitati.

Successivamente è intervenuto il prof. Gianfranco D'Alessio, che ha anzitutto evidenziato l'impossibilità di fornire delle risposte univoche ai quesiti posti dal prof. Carabelli, in quanto molte delle predette problematiche restano insolute anche in seguito all'adozione del disegno di legge Brunetta, o perché non affrontate, o perché trattate solo parzialmente e spesso in modo lacunoso. Nel ricordare come negli ultimi anni la dottrina si sia continuamente interrogata sull'opportunità di una revisione organica delle grandi riforme attuate negli anni Novanta, il relatore ha rammentato come, al finire della XIII legislatura, in occasione di un convegno, l'on. Maurizio Sacconi, che durante il primo governo Amato, in qualità di Sottosegretario delegato al Dipartimento della Funzione pubblica, aveva curato con altri la stesura del decreto legislativo n. 29 del 1993, disse che sarebbe stato opportuno, con riferimento al pubblico impiego, limitare la produzione legislativa, per lasciare che la riforma sedimentasse ed eventualmente apportare in seguito degli aggiustamenti, al fine di smussare i punti critici della disciplina, senza puntare ad un suo stravolgimento. Gli accadimenti degli ultimi anni non sono andati in questa direzione: tanto nella XIV quanto nella XV

legislatura non sono mancati interventi legislativi che hanno inciso sul decreto n. 165 e il legislatore attuale non sembrerebbe voler essere da meno, avendo già aperto la strada non a mere modifiche del citato decreto ma piuttosto a provvedimenti aggiuntivi ed ulteriori. In quasi tutte le leggi finanziarie approvate negli ultimi anni è possibile rinvenire singole norme che insistono, in modo più o meno profondo, sulla disciplina del lavoro pubblico. La fiducia eccessiva dimostrata dal Parlamento nelle proprie capacità legislative non costituisce un fenomeno positivo, dal momento che la legge non appare sufficiente a risolvere le criticità emerse nella prassi delle amministrazioni pubbliche. Ciò tuttavia non significa che il dato normativo debba restare intangibile, perché sarebbe comunque un errore. Il prof. D'Alessio non ha mancato di rilevare come sia indubbia la presenza, nel testo del decreto legislativo n. 165, di una serie di lacune e disposizioni meritevoli di essere integrate, corrette o espunte ed ha ribadito la necessità di un intervento di manutenzione straordinaria in tal senso. Peraltro, appare erronea la scelta del Parlamento di intervenire su questi temi o con "leggine" occasionali, legate ad opportunità politiche contingenti e a meccanismi clientelari, o con norme contenute in legge finanziaria, in quanto ci sarebbe stato bisogno di una revisione organica della materia. Il disegno di legge delega in questione ha senz'altro il pregio di non replicare questo sbaglio. Il relatore ha ricordato come già durante l'ultimo Governo Prodi, l'allora Ministro della Funzione pubblica, on. Luigi Nicolais, avesse promosso l'elaborazione di testi di riforma del decreto legislativo n. 165, i quali avevano assunto in un primo momento la veste di disegno di legge delega e successivamente quella di legge ordinaria. All'inizio della XVI legislatura, il Governo Berlusconi ha mostrato di voler pervenire al medesimo fine, sia attraverso il disegno di legge Brunetta sia mediante altre disposizioni riguardanti il settore pubblico, inserite in varie leggi, tra le quali la legge finanziaria per il 2009 e il decreto legge n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008. Pertanto, il disegno di legge Brunetta non si configura come un provvedimento isolato, ma si inserisce nel contesto di una pluralità di provvedimenti contenenti riforme, alcune di carattere più ampio ed organico, altre di minor spessore. Il prodotto principale di questa spinta riformatrice resta comunque il disegno di legge in discussione, che si può ritenere verrà in poco tempo approvato in Senato, in quanto non dovrebbe subire modifiche, visto che in sede di discussione in commissione Affari costituzionali al Senato esso aveva assorbito, con qualche riformulazione rispetto alla versione originaria, il progetto di legge n. 746, in materia di trasparenza, presentato dal sen. Pietro Ichino, afferente al Partito Democratico. In sede di discussione alla Camera, invece, il disegno di legge Brunetta non ha ricevuto il medesimo consenso e ciò in quanto alcune delle proposte avanzate dal Partito Democratico, che erano già state recepite nel disegno di legge, sono poi state rigettate all'atto di approvazione. Di conseguenza, il Partito Democratico si è astenuto e la collaborazione *bipartisan* si è esaurita.

Il relatore ha ribadito che un intervento normativo in materia si era reso necessario e non sarebbe stato possibile operare fuorché con una legge delega, in quanto su tematiche così complesse il Parlamento non è in grado di provvedere con leggi ordinarie, e la circostanza che fin dagli anni Sessanta riforme come quella in discussione siano state sempre approntate dal Governo ne è la riprova. Il prof. D'Alessio non ha tralasciato di spiegare che questo *modus operandi* mediante legge delega prima e decreti delegati poi potrebbe teoricamente produrre, da parte del Governo, una gestione unilaterale della stesura dei decreti delegati ma il passaggio obbligatorio dei provvedimenti in sede di Conferenza Stato-Regioni dovrebbe servire a temperare questo profilo di problematicità.

Successivamente, il relatore ha affrontato il tema delle fonti di regolazione del pubblico impiego, soffermandosi in primo luogo sull'articolo 1, che elenca gli obiettivi del disegno di legge. L'articolo 1 sembra in grado di placare le preoccupazioni di quegli studiosi che ritenevano che il provvedimento in oggetto mettesse in discussione la logica di avvicinamento tra disciplina del lavoro pubblico e disciplina del lavoro privato, perché da una lettura accurata della norma sembra potersi affermare con certezza che questo processo di convergenza tra le due discipline non verrà bruscamente interrotto. Inoltre, il relatore ha segnalato che nel testo dell'articolo 2, comma 1, quale emerso dall'esame delle Camere, è rintracciabile un elemento di differenza rispetto al testo frutto dell'originaria proposta governativa in quanto, nel definire l'assetto delle fonti in tema di lavoro pubblico, si precisa che occorre <<assicurare il rispetto della ripartizione tra le materie sottoposte alla legge nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma determinazione dei dirigenti, e quelle sottoposte alla contrattazione collettiva>>, mentre nella versione iniziale il riferimento era unicamente alla ripartizione fra legge e contrattazione collettiva. E' stato, in tal modo, ripristinato il riferimento alla potestà organizzativa e gestionale di tipo datoriale dei dirigenti, già sancita dal decreto legislativo n. 165 del 2001, che assegna la macro-organizzazione alla fonte pubblicistica e inserisce la micro-organizzazione nella sfera delle determinazioni assunte dal dirigente in qualità di datore di lavoro pubblico del tutto assimilabile al datore di lavoro privato. Se, come inizialmente previsto nel disegno di legge predisposto dal Consiglio dei Ministri, l'organizzazione degli uffici fosse stata riportata nella sfera di disciplina pubblicistica, l'equilibrio raggiunto nel decreto legislativo n. 165 sarebbe venuto meno e si sarebbe verificato un ritorno al passato certamente non auspicabile. Il testo licenziato dalle Camere presenta meno profili problematici rispetto allo schema iniziale ma comunque non chiarisce del tutto i diversi nodi critici. Ad esempio, in un sistema quale quello inizialmente disegnato, sarebbe accresciuto il peso della contrattazione collettiva, perché essa si sarebbe spinta in tutti quei campi in cui la legge non fosse riuscita ad arrivare. Infatti, la versione originaria del disegno di legge, affermando la necessità di operare una netta distinzione tra fonte legislativa e contrattuale, elencava un'ampia serie di materie riservate alla disciplina pubblicistica. Il Senato ha modificato questa previsione e tale scelta appare opportuna in quanto le suddette materie ricomprendevano tematiche che, per unanime consenso della dottrina e della giurisprudenza, sono naturalmente suscettibili di essere sottoposte a contrattazione, con la conseguenza che, in vigenza di una disposizione di quel tipo, si sarebbero prodotte disapplicazioni continue. Quindi il Senato ha preferito sopprimere l'elenco di materie da consegnare alla fonte pubblicistica e, all'articolo 2, comma 2, lett. a), ha stabilito, quale criterio direttivo per l'esercizio della delega da parte del Governo, l'obbligo di <<precisare gli ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati rispettivamente alla contrattazione collettiva e alla legge, fermo restando che è riservata alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro>>. Tuttavia, la nuova formulazione non risulta comunque soddisfacente, in quanto parzialmente oscura dal momento che, nel riservare alla contrattazione collettiva la determinazione dei diritti e delle obbligazioni direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, non specifica se intenda lasciare tale materia unicamente alla contrattazione, ignorando così la potestà datoriale. Inoltre, una legge che sembrava nata al fine di marginalizzare il ruolo della contrattazione collettiva, finisce nella sostanza per assegnarle un potere quasi illimitato. Infine, non essendo la disposizione formulata in modo chiaro ed univoco, è soggetta a molteplici interpretazioni, in quanto non sono chiari i confini cronologici ed oggettuali. Pertanto, pur essendo

certamente preferibile all'iniziale elenco di materie riservate alla fonte pubblicistica, tuttavia non appare una soluzione ottimale.

Nel concludere il proprio discorso sulle fonti, il prof. D'Alessio ha accennato all'intervento operato dal disegno di legge sul cosiddetto emendamento Cassese, con il quale era stato previsto che una legge che avesse come campo d'applicazione il lavoro pubblico avrebbe perso la propria efficacia alla stipulazione del successivo contratto collettivo, salvo che la legge stessa non avesse disposto diversamente. Dunque tale emendamento prevedeva un *favor* per il contratto. Con l'articolo 01, inserito nel disegno di legge Brunetta in occasione di trattazione alla Camera dei Deputati, è stato ribaltato questo meccanismo, in quanto si è previsto che eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possano essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non siano ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge. Questa disposizione potrebbe favorire lo sviluppo di situazioni di clientelismo, in quanto se una *lobby* di pubblici dipendenti riuscisse a farsi approvare una leggina che gli riconosca un privilegio, forzando gli equilibri raggiunti in fase di contrattazione collettiva, non vi sarebbe alcun modo di opporsi a tale evenienza.

Al termine dell'intervento del prof. D'Alessio, il prof. Balducci ha invitato gli altri relatori a chiarire se possa ritenersi o meno che il disegno di legge in discussione stia effettivamente affrontando i problemi reali che affliggono la pubblica amministrazione.

Ha quindi preso la parola il dott. Giancarlo Campri, direttore centrale Personale e Organizzazione del Gruppo Hera, che ha innanzitutto affermato che, dovendosi discutere delle migliorie da apportare al vigente sistema di gestione del personale pubblico, non si può prescindere dallo studio di soluzioni e meccanismi volti a rafforzare la posizione del dirigente, in quanto questi svolge un ruolo cruciale rispetto alla gestione delle risorse umane. Infatti, le risorse umane non possono essere concretamente gestite né dalla legge né dalla contrattazione collettiva, ma sono organizzate dal dirigente, il quale pertanto è conveniente che possieda una formazione di stampo manageriale. Nella gestione corrente delle realtà organizzative, la contrattazione collettiva non deve farsi carico dell'organizzazione di attività che richiedono un tipo di competenza e di responsabilità manageriale di cui solo il dirigente può essere dotato. Ad esempio, l'istituto della mobilità deve essere definito, nei suoi tratti strutturali e funzionali, in via preliminare dalla legge o dalla contrattazione collettiva, residuando però in capo al dirigente l'attivazione e l'organizzazione concreta delle forme di mobilità. Per migliorare il sistema di gestione del personale, occorre investire fortemente sul versante delle risorse umane con un approccio di tipo culturale. In un'organizzazione complessa, quale quella delle pubbliche amministrazioni, è indispensabile investire massicciamente in formazione e in sviluppo, sia sul versante del reclutamento, attingendo alle risorse migliori per l'esercizio delle attività, sia dal lato della pianificazione e dello sviluppo delle persone, attraverso modalità di responsabilizzazione dei dirigenti, sia infine sotto il profilo dell'inquadramento e della conseguente remunerazione rispetto al ruolo effettivamente svolto. Il dott. Campri ha sottolineato come, se si vuole che la pubblica amministrazione persegua l'efficienza al pari di un operatore privato, sia necessario che essa faccia propri gli strumenti e gli approcci summenzionati.

L'intervento successivo è stato della dott.ssa Sarina Liga, direttore Organizzazione-Servizi organizzativi e relazioni sindacali del Comune di Firenze, che in apertura del proprio discorso ha spiegato che, in quanto psicologa del lavoro, la sua missione prevalente consiste nella valorizzazione e nello sviluppo del personale. Il Comune di Firenze, come qualunque amministrazione comunale o di altro ente territoriale, si configura come un'organizzazione complessa, in quanto composta da strutture rette da logiche differenziate e aventi *mission* diverse, accomunate tuttavia da un unico obiettivo, ossia la soddisfazione dei cittadini-utenti. Il fine di qualsiasi amministrazione pubblica consiste nella produzione di *output*, secondo l'accezione di risultati, e questo stringente orientamento allo scopo dovrebbe essere vissuto dai soggetti pubblici come una risorsa, anziché come un limite. In un contesto di questo tipo, non si può prescindere dall'esistenza di norme di cornice, ma tuttavia è necessario che, all'interno dell'organizzazione, la gestione effettiva delle risorse economiche, umane e strumentali, nonché delle strutture in generale, sia lasciata alla potestà gestionale dei dirigenti, cui è affidato il compito specifico di ottimizzare le risorse attribuite.

Nell'auspicare che venga concretamente realizzato quello *slogan*, da più parti proclamato, che afferma che il valore maggiore di un'azienda di servizi, quale è qualunque pubblica amministrazione, risiede nelle persone che la compongono, la relatrice ha sottolineato che, affinché le pubbliche amministrazioni divengano finalmente efficienti, è necessaria l'implementazione del momento valutativo della prestazione dirigenziale, che deve essere apprezzato quale metodo suscettibile di andare ad incidere sulle storture della gestione, per eliminarle, e non deve al contrario essere vissuto dai dirigenti interessati quale sterile sistema pagellare, passibile di comportare la mancata attribuzione dell'indennità di risultato. Il sistema di valutazione deve consentire di evidenziare tanto gli obiettivi da perseguire, quanto i modi di raggiungimento, perché è importante anche che i dirigenti siano consapevoli che alcune modalità sono migliori di altre per la realizzazione dei medesimi obiettivi. Lo stesso sistema valutativo viene poi ulteriormente applicato al fine di incentivare i dirigenti, o attraverso l'erogazione della retribuzione incentivante o mediante forme di progressione in carriera. Grazie ai meccanismi di incentivazione e professionalizzazione, i dirigenti devono essere consci dell'importanza del loro ruolo; a ciò si ricollega la necessità che la disciplina normativa dell'organizzazione sia estremamente ridotta, dal momento che se la legge gestisce in luogo del dirigente, questi non si responsabilizza. Inoltre, le norme non possono imporre una determinata modalità di gestione, in quanto le pubbliche amministrazioni sono notevolmente differenti tra di loro, insistono su territori con caratteristiche geografiche e di popolazione diverse, si trovano a dover trattare con contesti problematici variegati ed offrono servizi differenti, per cui è impensabile la vigenza di un'unica soluzione organizzativa, stabilita *ex lege*.

Ha poi nuovamente preso la parola il prof. D'Alessio che, volendo trattare il tema della dirigenza, ha anticipato che, all'interno del disegno di legge Brunetta, la disciplina relativa si rinviene soprattutto nell'articolo 5, oltre che in misura minore in altre norme del provvedimento, soprattutto per gli aspetti inerenti alla valutazione. Il relatore ha affermato che, a suo avviso, il testo nella versione originaria, quale approvato dal Governo, era migliore di quello frutto delle modifiche occorse in sede di dibattito parlamentare. Lo schema predisposto dal Consiglio dei Ministri si presentava carente con riguardo ad alcuni aspetti, ma le Camere non hanno provveduto a colmare tali lacune. Soffermandosi quindi sul decreto legislativo n. 165 del 2001, il prof. D'Alessio ha

esternato il suo apprezzamento per il Capo II, dedicato alla dirigenza, non mancando di evidenziare come analogo giudizio sia stato reso dalla Corte costituzionale in diverse occasioni, in particolare nella sentenza n. 103 del 2007, che contiene una significativa *summa* dell'evoluzione legislativa sul tema, nonché un giudizio estremamente positivo dell'impianto del decreto legislativo n. 165. Ciò non basta ad escludere l'opportunità di apportare alcuni correttivi alla disciplina in esame. Con riferimento alla tematica della dirigenza, il disegno di legge Brunetta, seppure tenti timidamente di introdurre degli elementi innovativi, poi nella sostanza non affronta le questioni di maggiore interesse.

Il relatore ha condotto il proprio discorso sull'articolo 5, comma 1, del provvedimento, per mettere in luce le notevoli incertezze e perplessità originate dalla seconda parte della disposizione, introdotta in occasione dell'esame a Palazzo Madama. Infatti, in essa si affermava l'esigenza di una <<ridefinizione dell'ambito di applicazione delle norme in materia di indirizzo politico-amministrativo relative all'assegnazione degli incarichi dirigenziali, di cui agli articoli 14 e 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, regolando il rapporto tra organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo>>. La dottrina ha rilevato come in questo testo si affrontino contestualmente ed in modo confuso due diverse questioni, ossia la definizione del rapporto tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestionali dei dirigenti, da un lato, e la disciplina degli incarichi dirigenziali, dall'altro; inoltre ha osservato come non sia chiaramente intuibile la *ratio* della norma, in quanto la stessa appare passibile di essere interpretata secondo due chiavi di lettura del tutto opposte, una prima nel senso del consolidamento dell'autonomia dirigenziale, una seconda nel senso della riduzione di questa in favore di un maggiore condizionamento dei dirigenti da parte dell'autorità di governo. La Camera ha provveduto a modificare questa previsione, sostituendo il riferimento alla connessione fra determinazione della volontà politica ed azione attuativa spettante ai dirigenti con il richiamo all'obiettivo di <<rafforzare il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza, nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia>>, risolvendo per questa via il dubbio interpretativo suscitato dalla redazione del precedente testo e, anzi, chiedendo al legislatore delegato di rafforzare ulteriormente la netta distinzione di ruoli fra i soggetti titolari del potere di indirizzo politico-amministrativo e quelli preposti allo svolgimento dell'attività amministrativa.

In seconda battuta, il prof. D'Alessio ha osservato come il disegno di legge in discussione sottovaluti la problematica della dirigenza ed ha affermato che tale atteggiamento traspare in modo evidente in quanto i dirigenti vengono concepiti quali soggetti cui sono affidati compiti prevalentemente di vigilanza e sanzionatori, da esercitare nei confronti dei dipendenti sul presupposto che siano tutti "fannulloni". A fronte di previsioni di questo tipo, mancano degli elementi che sarebbe stato auspicabile inserire nel testo. Per esempio, sarebbe stata opportuna una disposizione diretta a precisare che, in tema di organizzazione degli uffici e di gestione delle relazioni di lavoro, nell'ambito di quanto definito in sede legislativa o attraverso atti organizzativi di carattere generale, e fatte salve le forme di partecipazione sindacale riconosciute contrattualmente, il potere decisionale e le relative responsabilità restano in ultima istanza in capo ai dirigenti. In tal modo, si sarebbe garantito e rinforzato il ruolo fondamentale dei dirigenti titolari

degli uffici nell'assunzione delle determinazioni organizzative, così come di quelle riguardanti la gestione delle risorse umane ad essi assegnate. Il disegno di legge in questione poteva inoltre costituire un'occasione per prevedere l'attribuzione ai dirigenti di forme di autonomia budgetaria, ed invece si è scelto di non andare in questa direzione. Tuttavia, il relatore ha affermato che non ci si può esimere dal mettere in luce alcune peculiarità positive di questo provvedimento, come alcuni spunti interessanti con riguardo alla mobilità o come talune misure ragionevoli in ordine alla limitazione del conferimento degli incarichi agli esterni.

Il prof. D'Alessio ha individuato poi un'altra significativa lacuna della legge delega nella tematica dell'accesso alla dirigenza. Infatti, nell'articolo 5, comma 2, lett. f), si modifica in chiave positiva il sistema di passaggio dalla seconda alla prima fascia, che viene reso selettivo, e non più automatico, anche se andrebbe chiarito il contenuto della previsione normativa in questione, nella quale si parla, ai fini dell'ingresso nella prima fascia, di <<ricorso a procedure selettive pubbliche concorsuali per una percentuale di posti>>, sembrando doversi intendere quindi che soltanto una certa quota dei posti di prima fascia vada coperta mediante concorsi pubblici aperti all'esterno, fermo restando, per il resto, il passaggio automatico "per anzianità" in prima fascia dei dirigenti di seconda fascia che abbiano ricoperto per un triennio incarichi di livello generale. La disposizione avrebbe dovuto essere opportunamente integrata, prevedendo che il carattere selettivo riguardi tutti i passaggi alla prima fascia, e che una parte di questi possa essere oggetto di concorso pubblico.

Con riguardo all'accesso alla qualifica dirigenziale, il relatore ha encomiato il meccanismo di accesso del corso-concorso bandito ed organizzato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, spiegando che l'inserimento all'interno delle amministrazioni pubbliche di una quota di soggetti, per lo più giovani, dotati di un bagaglio formativo e motivazionale notevole, è di fondamentale importanza ai fini dell'accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni medesime. Per questo motivo, sarebbe preferibile aumentare la quota di posti riservati all'accesso mediante corso-concorso rispetto alla quota destinata all'accesso dall'interno, che resterà maggioritaria, dal momento che nel disegno di legge non sono contenute previsioni di modifica. Inoltre, con riferimento ai concorsi interni, si sarebbe dovuta prevedere l'unificazione, presso un unico organismo, delle procedure concorsuali riservate agli interni, sia per ragioni di economicità, evitando così la ripetizione di identici concorsi per le medesime qualifiche, sia per motivi di moralizzazione del sistema, eliminando il rischio di eccessiva "vicinanza" fra valutatori e concorrenti.

Concludendo il proprio intervento, il relatore ha ribadito che il dirigente pubblico, nella disciplina delineata dal provvedimento in esame, non è responsabilizzato, assomigliando più ad un soggetto preposto alla vigilanza dei propri dipendenti che ad un istituto con compiti gestionali. Non è possibile d'altronde sostenere che questo disegno di legge non avrebbe potuto fare di più, con la giustificazione che non si tratta di una norma di dettaglio bensì di una legge delega, in quanto comunque essa racchiude una delega materialmente "lunga", per cui si aspetterebbe che contenga dei criteri puntuali e degli enunciati più concreti, mentre invece non presenta principi sicuri che possano guidare in modo fermo la mano del legislatore delegato in sede di stesura dei relativi decreti.

Successivamente è intervenuto il dott. Campri, che ha suggerito che la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, nell'effettuare i test valutativi per l'ammissione al corso-concorso di formazione dirigenziale, oltre a vagliare la preparazione teorico-accademica di un soggetto tenga conto anche del possesso da parte del medesimo individuo delle qualità manageriali e di organizzazione, indispensabili per ricoprire ruoli di gestione. Poiché la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione recluta dei soggetti che verranno formati per divenire dirigenti, è opportuno che essi posseggano, anche se in misura ridotta, l'attitudine ad organizzare e gestire. Inoltre, il relatore ha affermato che il percorso formativo non dovrebbe limitarsi a fornire conoscenze e concetti propri di singole discipline del sapere, ma dovrebbe precipuamente dedicarsi a dotare i suddetti soggetti dei principali strumenti utili per la gestione delle risorse umane.

Ha quindi fatto seguito l'intervento della dott.ssa Liga, che ha esternato la necessità che il personale sia gestito in base alle proprie competenze, collegando in un sistema di interconnessione le capacità ed i saperi delle persone alle esigenze delle organizzazioni. Ciò significa che vanno individuati i centri di responsabilità per la gestione dei processi produttivi e contemporaneamente precisate le capacità trasversali che le persone devono possedere per governare i processi stessi; in sostanza, bisogna predisporre delle mappe dell'organizzazione e delle mappe dei processi, definendo profili di competenza in cui, a fronte dei processi da governare, vengono declinate conoscenze tecnico-normative e di altro genere legate alla gestione di quei processi, con particolare riguardo alle competenze trasversali, rinvenibili nella pianificazione, nella programmazione, nell'assegnazione degli obiettivi, nella gestione e nello sviluppo delle risorse. Il possesso di tali competenze trasversali è per un dirigente-*manager* più significativo della dotazione di competenze scientifico-settoriali, e per tale ragione deve costituire oggetto dell'attività valutativa, i risultati della quale devono rappresentare il presupposto per la predisposizione del piano di formazione. Il sistema appena delineato viene ricondotto ad unità se si prevede che il premio incentivante venga erogato per una quota significativa sulla base dell'esercizio di queste competenze trasversali. Stesso principio dovrebbe valere con riguardo ai meccanismi interni della progressione in carriera. In chiusura, la dott.ssa Liga, nel ribadire che il ruolo del dirigente consiste nel "gestire" e non nel semplice "sapere", ha affermato che, qualunque riforma del settore pubblico, se si vuole che produca risultati concreti, va affrontata partendo da questo presupposto.

La discussione è stata conclusa dal prof. Balducci, che ha messo in risalto l'importanza del momento formativo del dirigente, sottolineando come, nonostante alcuni nascano con le qualità innate del *leader*, la maggior parte degli individui debbano acquisirle ed apprendere come esercitarle, ma ciò non basta ad impedir loro di diventare dei *manager* eccellenti. Se infatti si guarda alla storia, i migliori *leader* sono stati quelli appositamente formati per programmare e gestire: un uomo come Eisenhower, che ha studiato per diventare l'abile generale che è stato, ha vinto più battaglie di quanto non abbia fatto Garibaldi, che invece le qualità del comandante e dello stratega le possedeva naturalmente.