

“La situazione della ricerca giuridica e politologica sulla dirigenza pubblica”

Tavola rotonda conclusiva di un ciclo di seminari su “ Il rapporto tra politica ed amministrazione a quindici anni dal 29/93: costi e qualità della politica, costi e qualità dell’amministrazione”.

- Resoconto a cura di Barbara Neri –

Martedì 2 dicembre 2008 presso la sede della Scuola di specializzazione in studi sull’amministrazione pubblica (SPISA) dell’Università di Bologna si è tenuta la tavola rotonda conclusiva di un ciclo di seminari, svoltisi nei mesi di ottobre, novembre e dicembre ed aventi ad oggetto “Il rapporto tra politica ed amministrazione a quindici anni dal 29/93: costi e qualità della politica, costi e qualità dell’amministrazione”.

A dare avvio ai lavori è stato il prof. Luciano Vandelli che ha reso noto che l’incontro in questione avrebbe concluso il percorso di approfondimento del tema della dirigenza pubblica e dei suoi rapporti con la politica che era stato oggetto dell’intero ciclo di seminari, i quali avevano consentito di esaminare tutti gli aspetti peculiari della tematica, con particolare riguardo soprattutto ai meccanismi dello *spoils system*, sia grazie all’analisi della tendenza in atto in Italia, sia con un approccio comparato rispetto a quei Paesi in cui il sistema dello *spoils system*, seppure sotto forme diverse, è già in uso da diversi decenni. Dopo aver presentato i relatori ed aver esternato il suo dispiacere per l’assenza del prof. Bruno Dente che pure era atteso, il prof. Vandelli li ha invitati ad esporre le loro considerazioni sul tema della ricerca in materia di dirigenza pubblica e li ha inoltre esortati a tracciare delle valutazioni complessive sulla disciplina della dirigenza in generale.

Dopo l’introduzione del prof. Vandelli, ha preso la parola il prof. Gianfranco D’Alessio che, nel sottolineare la sua disponibilità, dopo l’esposizione di alcune riflessioni sul tema più circoscritto dell’incontro, a formulare delle considerazioni di carattere generale, ha affermato che tuttavia il suo discorso non avrebbe avuto pretesa di esaustività con riguardo ai rilievi espressi dalla dottrina nel seguire il dibattito sulla dirigenza. Il relatore ha affermato la necessità di sottolineare l’espansione sempre più evidente, sotto il profilo sia quantitativo sia qualitativo, degli studi relativi alla dirigenza pubblica. Antecedentemente al d.P.R. n. 748 del 1972, poiché la dirigenza pubblica formalmente non esisteva, la dottrina si limitava a delinearne le caratteristiche principali all’interno del più globale studio dell’organizzazione amministrativa. Pure i contributi immediatamente successivi al decreto citato non sono stati del tutto soddisfacenti in quanto, oltre a limitarsi agli aspetti già trattati nei precedenti studi sull’organizzazione amministrativa, mostravano una certa confusione sull’intera tematica del pubblico impiego. La prima serie di scritti validi risale al periodo a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso e si deve al lavoro di Sabino Cassese. Si tratta essenzialmente di una raccolta di riflessioni di carattere storico sull’evoluzione del rapporto politica-amministrazione. I primi studi organici si collocano agli inizi degli anni Ottanta, in seguito all’attenzione attirata sul tema dall’affastellarsi di alcune proposte di legge, fra le quali spicca un testo presentato da Cirino Pomicino e scritto dal Cassese che, pur non avendo avuto esito a causa dello scioglimento anticipato

delle Camere, peraltro frequente in quel periodo, ha contribuito a dare risalto all'argomento. Di fondamentale importanza è stato quindi l'apporto del D'Alberti, che ha concentrato la sua attenzione sulla dirigenza pubblica vista in relazione alla tipologia della dirigenza privata, per poi svolgere una notevole ricerca in chiave comparatistica avente ad oggetto la disciplina della dirigenza nei principali Paesi europei. In seguito, negli anni Novanta, successivamente all'adozione del decreto legislativo n. 29 del 1993, coprotagonisti del dibattito in corso sul tema diventano i lavoristi.

Nell'esame dei contributi offerti negli anni dalla dottrina, sia pubblicistica sia lavoristica, in ordine alla disciplina della dirigenza pubblica, nonostante la diversità di vedute e la pluralità di posizioni, si può individuare un minimo comun denominatore. Sebbene, infatti, la tematica della dirigenza possa essere approfondita sia sotto un profilo puramente funzionale, sia sotto uno squisitamente strutturale, è nettamente prevalsa, tanto negli studi dei pubblicisti e degli amministrativisti quanto in quelli dei lavoristi, la tendenza ad occuparsi maggiormente del versante strutturale. Se si esclude qualche raro volume esaustivo che analizza la tematica nella sua globalità (e a tal proposito si possono citare i due recenti lavori di Alessandro Boscati e di Daniela Bolognino), l'attenzione dei giuristi è volta all'esame del profilo strutturale, con particolare riguardo per ciò che concerne il rapporto politica-amministrazione. Basta sfogliare i riferimenti bibliografici di riviste quali "Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni" per rendersene conto. In effetti, questa tendenza non è casuale, bensì la riflessione della dottrina è stata ripetutamente condotta sui profili strutturali dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare dal pacchetto di pronunce degli ultimi tre anni, anche se già in precedenza la Corte costituzionale, la Corte Cassazione e il Consiglio di Stato avevano focalizzato spesso la loro attenzione su questo aspetto, precipuamente con riferimento alla disciplina degli incarichi dirigenziali. Inoltre non sono mancati interventi legislativi che hanno indotto la dottrina a tornare più volte sul punto. Pertanto, l'attenzione del mondo accademico è stata convogliata sugli aspetti strutturali della tematica della dirigenza pubblica dall'operato congiunto della giurisprudenza e del legislatore. Anche all'interno dell'arena politica il dibattito si è sviluppato su questo filone, avendo riguardo soprattutto alla misura in cui la politica incide nell'affidamento degli incarichi dirigenziali e nell'uso più o meno spudorato degli strumenti di *spoils system*. La carenza di studi circa gli aspetti inerenti le funzioni dirigenziali ha prodotto peraltro una distorsione, in quanto è mancato all'interno della riflessione giuridica il necessario raccordo tra profilo strutturale e profilo funzionale. Il primo contributo in merito al rapporto funzionale sussistente tra il vertice politico e il dirigente, offerto da Antonello Zoppoli, non ha goduto di grande risalto. Per anni, si sono susseguiti numerosi convegni, ma dibattiti di un certo spessore si sono avuti solo alla fine degli anni Novanta, in seguito all'adozione delle leggi Bassanini.

Altro tema che è stato a lungo sottovalutato è quello della responsabilità dirigenziale; se infatti non si può negare che di studi ne siano stati prodotti, altrettanto si può evidenziare come non si tratti di lavori autonomi ma piuttosto di riflessioni sporadiche inserite nel contesto di trattazioni più ampie. Scarsi sia sul piano dimensionale sia su quello qualitativo sono stati anche i contributi sulla valutazione. In questo caso, la debolezza è intrinseca, perché sul tema i giuristi dipendono per

le loro analisi dall'apporto indispensabile di altre discipline. D'altronde, non è una novità che la parte valutativa costituisca l'anello mancante del sistema dirigenziale, nonostante in realtà nelle intenzioni del legislatore tale sistema avrebbe dovuto avere nell'aspetto valutativo un momento essenziale.

Nel concludere il proprio intervento con alcune considerazioni di carattere generale e prospettico, il relatore ha sottolineato come negli ultimi vent'anni si sia verificata un'ipertrofia normativa relativamente alla disciplina della dirigenza, nonostante non si possa certamente ritenere che ripetute occasioni normative possano condurre ad una soluzione delle tante incertezze legate alla disciplina in esame. L'assetto delineato dai vari interventi legislativi si è ormai stabilizzato, grazie anche agli interventi della giurisprudenza. Parte della dottrina tuttavia propone di mettere in discussione l'intero sistema, auspicandone la ripubblicizzazione. Il prof. D'Alessio ha tuttavia sottolineato che, oltre ad essere tanto irrealistica quanto improponibile, la ripubblicizzazione non offrirebbe una soluzione rispetto alle problematiche della disciplina attualmente in vigore, ma piuttosto si configurerebbe come un'inutile fuga dalla realtà. Appare invece più saggia la posizione di chi, dando per acquisito il modello, punta ad individuarne puntualmente gli elementi di debolezza. Sicuramente bisognerebbe intervenire sui meccanismi di valutazione, all'attenzione proprio in questi giorni del Parlamento impegnato dall'esame del testo del disegno di legge Brunetta, come pure occorrerebbe intervenire sul regime della responsabilità e sui relativi profili sanzionatori, migliorando il dato normativo a partire da qualche interessante spunto proveniente dalla dottrina. Infine, sarebbe auspicabile un ripensamento delle modalità di reclutamento e dei sistemi di formazione dei dirigenti. In particolare, le procedure di reclutamento andrebbero razionalizzate mediante il rafforzamento del meccanismo del corso-concorso, che presenta il pregio di consentire l'introduzione negli apparati amministrativi di forze nuove con un bagaglio formativo diverso da quello tradizionale, anche se appare opportuno individuare il giusto *mix* tra le contrapposte esigenze di valorizzare le risorse interne e di permettere un accesso dall'esterno che sia il più ampio possibile. Il relatore ha evidenziato come, nei Paesi in cui la dirigenza costituisce un corpo forte in grado di confrontarsi in condizioni di parità con l'interlocutore politico, non sia avvertita l'esigenza di disciplinare tali aspetti formali, perché essi si sono consolidati in modo autonomo e spontaneo. In Italia, invece, vista la debolezza intrinseca della dirigenza, tali profili non possono essere tralasciati ed anzi appare quanto mai urgente una riforma organica del decreto legislativo n. 165 del 2001, che sembra peraltro messo in pericolo dal disegno di legge delega n. 847, contenente sul tema della dirigenza una serie di previsioni talmente generiche da rischiare di divenire uno strumento pericoloso nelle mani del Governo chiamato ad attuare la delega.

Ha poi fatto seguito l'intervento del prof. Gianfranco Reborà che ha dichiarato come l'approccio sociologico al tema dell'organizzazione, invero poco compatibile con la sua professione di aziendalista, gli permetta di condividere appieno le riflessioni poste dal prof. D'Alessio. Nel ribadire la crescita esponenziale registrata negli anni recenti dagli studi sulla dirigenza, il relatore ha sottolineato che, anche in ambito manageriale-organizzativo, negli anni Settanta non era stato ancora pubblicato nessuno scritto in materia. Per prima iniziò ad occuparsi di organizzazione delle imprese nel decennio successivo l'Università Bocconi e poi a partire dagli anni Novanta gli

aziendalisti hanno rivolto la propria attenzione anche all'organizzazione degli apparati amministrativi pubblici.

A partire dal decreto n. 29 del 1993 nella sua prima versione fino a giungere a tutti i successivi correttivi, l'elemento critico intorno al quale si sono sempre addensate luci ed ombre è stato quello della direzione per obiettivi, quale momento di snodo tra politica ed amministrazione. Nello spirito della riforma, vertice politico e dirigente avrebbero dovuto trovare un punto di contatto negli obiettivi, che avrebbero legato queste due figure da una fase iniziale di affidamento degli stessi ad una finale di valutazione della gestione amministrativa del dirigente alla luce del loro conseguimento. Tuttavia il sistema incardinato sulla programmazione, sulla gestione e sul successivo controllo, nonostante le buone intenzioni del legislatore, non ha funzionato come doveva, probabilmente perché questo meccanismo ha costituito fin da subito una forzatura, forse necessaria ma pur sempre una forzatura. Infatti, non è facile realizzare un sistema di programmazione e direzione per obiettivi; spesso, anche nel settore privato, con probabilità più idoneo al modello, di fronte a situazioni complesse tale sistema entra in crisi. E' difficile attuare un sistema di direzione per obiettivi soprattutto perché è molto complicato creare un insieme di indicatori di valutazione, così completi da poter essere usati come parametri anche ai fini della corresponsione dell'indennità di risultato. Inoltre, la programmazione per obiettivi se non genera situazioni conflittuali, sicuramente ostacola la creazione di un clima di collaborazione tra i manager, con conseguenze negative ingenti sull'efficienza dell'impresa o pubblica amministrazione.

Il prof. Reborà ha quindi condotto il suo discorso sulla cultura della valutazione, nata e sviluppatasi nel contesto universitario dal quale si è poi progressivamente estesa alle pubbliche amministrazioni. Mentre però nel mondo accademico il momento valutativo è di fondamentale importanza, anche con riferimento all'attività didattica svolta dai docenti, nella pubblica amministrazione, in particolare all'interno dei ministeri, dove sono stati istituiti appositi nuclei, la valutazione non costituisce ancora un criterio-guida. Questo però perché, mentre la valutazione nelle università non ha conseguenze di nessun tipo sui profili retributivi di coloro che vengono sottoposti a verifica, all'interno delle pubbliche amministrazioni, con specifico riguardo ai dirigenti, ciò avviene. Inoltre, mentre nell'ambito universitario gli esiti del momento valutativo sono resi pubblici, nei Ministeri tali risultanze non sono conoscibili da soggetti esterni.

Il relatore, nel mettere poi in luce il recente sviluppo degli studi dedicati alla dirigenza, ha affermato che le riforme degli ultimi anni non hanno prodotto i risultati attesi, ma questa conseguenza era inevitabile, poiché la loro applicazione non è stata monitorata, per cui non è stato possibile mutarne in corsa le storture. Ad avviso del prof. Reborà, lo stesso Dipartimento della Funzione pubblica non si è prodigato per la loro attuazione. Conseguentemente il sistema per come si presenta non è stato giudicato soddisfacente e ha spinto alcuni a chiederne la messa in discussione. Il prof. Reborà, però, ha sostenuto la pericolosità di atteggiamenti volti a ritrattare *in toto* il modello dello *spoils system*, in quanto privare completamente l'organo politico della possibilità di affidare parte degli incarichi dirigenziali, pensando così di poter oggettivare tutti i meccanismi di scelta, avrebbe come unica conseguenza l'irrigidimento definitivo dell'intero

sistema. Pertanto, appare indispensabile lasciare un certo margine, seppur ridotto, ai vertici politici per intervenire nella scelta dei dirigenti. Occorre studiare delle soluzioni che permettano di frenare la tendenza della politica ad influenzare l'amministrazione ma al contempo non compiano il grave errore di isolare queste due sfere che, pur se distinte, devono restare comunicanti.

Nel concludere il suo intervento, il prof. Reborja ha accennato allo schema di decreto presentato dal Ministro Brunetta, sostenendo che di esso bisogna apprezzare l'intenzione di rendere pubblici e trasparenti i dati relativi al personale dirigenziale, dai *curricula*, agli incarichi, alla retribuzione, poiché questo costituisce un primo *step* verso il rafforzamento dei meccanismi di valutazione.

Il prof. Vandelli ha quindi introdotto il dibattito. Il primo ad intervenire è stato il prof. Giliberto Capano, che ha lanciato un interrogativo circa la direzione assunta dalla ricerca sulla tematica della dirigenza, evidenziando come le premesse non siano ottime, né sotto un profilo prettamente giuridico, né sotto il versante aziendalistico. Oltre ai temi già elencati dal prof. D'Alessio in quanto scarsamente considerati dalla ricerca in materia, il prof. Capano ha affermato che si dispone di pochi studi pure sui tipi di carriere dei dirigenti e sui loro ruoli, per cui, in sostanza, si deve ritenere che la conoscenza complessiva del settore sia ad oggi abbastanza approssimativa. Nonostante il dirigente costituisca l'attore delle principali riforme accadute a partire dal 1993, ridotta è stata l'attenzione dedicatagli. Inoltre, il prof. Capano ha ripreso il tema dei meccanismi valutativi trattato da entrambi i relatori ed ha affermato che tali strumenti andrebbero modulati diversamente a seconda delle amministrazioni nelle quali devono operare, perché ogni amministrazione possiede proprie peculiarità. Ad esempio le funzioni svolte da un dirigente del Ministero degli Affari esteri sono differenti rispetto alle analoghe mansioni svolte da un suo collega del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per cui anche le loro prestazioni richiedono una valutazione distinta e appositamente definita. In conclusione, il prof. Capano ha spiegato come il decreto Brunetta costituisca un pericolo, perché si tratta di una nuova normativa che va ad aggiungersi alla già sovrabbondante legislazione in vigore, rischiando di creare ulteriore confusione; sarebbe più opportuno cercare di individuare le storture delle norme esistenti, al fine di apportarvi correttivi di miglioramento.

Il prof. Vandelli ha allora aggiunto che altro problema che preme evidenziare riguarda l'istituto del recesso, perché se prima della riforma vigeva un sistema tale da sancire l'inamovibilità del dirigente, il sistema attualmente in vigore consente con troppa facilità di pervenire a tale soluzione drastica. In proposito, il prof. Vandelli ha sottolineato l'opportunità di individuare dei modelli da importare dal settore delle imprese private.

L'intervento successivo è stato tenuto dalla prof.ssa Patrizia Tullini, che ha messo in luce come il tema della responsabilità dirigenziale sia centrale all'interno della generale questione della dirigenza. La tematica della responsabilità, come pure quella della valutazione, è stata trascurata perché l'attenzione della dottrina è stata diretta precipuamente ai profili strutturali. La prof.ssa ha aggiunto che, con riferimento alla riforma del pubblico impiego, non si dovrebbe parlare di privatizzazione quanto piuttosto di aziendalizzazione, perché ci si è limitati ad importare modelli

aziendalistici. Nel rispondere al quesito proposto dal prof. Vandelli, la prof.ssa Tullini ha affermato che non si possono importare nel contesto di un'amministrazione pubblica modelli in uso presso le aziende private, in quanto il recesso nel settore pubblico non può essere paragonato all'analogo istituto nel settore privato, anche perché è impossibile assimilare gli elementi di fiducia esistenti in un rapporto di lavoro privato agli elementi di fiduciarità presenti all'interno di un rapporto di impiego pubblico. Infine, la prof.ssa ha esternato la sua riflessione in merito all'esigenza di un ripensamento dell'intera materia della dirigenza, partendo dal presupposto essenziale che il potere politico goda di un seppur minimo margine di scelta nella selezione dei dirigenti, affiancato però da una maggior certezza in ordine al momento valutativo degli stessi.

Ha poi preso la parola il prof. Girolamo Sciullo che, dopo aver espresso il proprio dissenso rispetto a quanto detto dal prof. Reboria circa i risultati positivi prodotti dai nuclei di valutazione universitari, in quanto tali organismi effettuano una valutazione solamente quantitativa degli obiettivi realizzati e non anche qualitativa, ha osservato come la dottrina abbia fornito diversi contributi in merito alla dirigenza statale, ma non si sia addentrata nello studio delle ulteriori tipologie di dirigenza, a partire da quella delle amministrazioni regionali o locali, fino a giungere a quella operante nelle strutture sanitarie. Inoltre, a suo avviso, i giuristi si sono focalizzati genericamente sul rapporto politica-amministrazione, senza analizzarne le varie sfaccettature, perché esso in realtà consta di più rapporti, un primo tra vertici politici e dirigenti, altri tra figure analoghe, quali ad esempio i consiglieri comunali e i rappresentanti comunali all'interno di un'azienda municipalizzata. Poca attenzione è stata prestata pure al rapporto intercorrente tra gli stessi dirigenti, nonché ai meccanismi di *spoils system* che vedono da un lato i direttori generali, dall'altro i dirigenti, soprattutto per quanto concerne il settore sanitario. Infine, dopo aver ribadito l'enorme divario esistente tra dirigenza privata e dirigenza pubblica, il prof. Sciullo non ha tralasciato di sottolineare i limiti insiti in un sistema di programmazione per obiettivi, pur ribadendo però che la direzione da prendere non consiste in una rinnegazione del sistema quanto piuttosto nello studio di eventuali correttivi.

Quindi il prof. D'Alessio ha aggiunto come in effetti i giuristi siano stati sempre propensi a ragionare quasi esclusivamente sulla dirigenza statale, quando invece tale riflessione estesa anche alle altre dirigenze avrebbe condotto a risultati interessanti. D'altronde, anche lo *spoils system* è stato studiato soltanto al livello statale, pur essendo stato il suo utilizzo più incisivo al livello locale e regionale. Nel ricordare come effettivamente esista una dirigenza per ciascuna amministrazione, il prof. D'Alessio ha sottolineato che in generale la dirigenza va distinta in fiduciaria e non, suddivisione rispetto alla quale parte della dottrina, fra cui il prof. Francesco Merloni, propone una disciplina nettamente diversificata. Esiste infatti una dirigenza che si configura quale *longa manus* dell'organo politico e ci si riferisce tanto alla dirigenza di *staff* quanto ad alcune figure apicali della dirigenza di "carriera"; esiste poi una dirigenza puramente amministrativa. Infine, nel ritornare alle miglione da apportare alla normativa, il prof. D'Alessio ha messo in luce l'importanza di confrontarsi anche con i diretti interessati, in particolare con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e con l'Associazione degli ex Allievi della stessa.

L'incontro è stato concluso dal prof. Rebora, che ha ribadito come la valutazione nel contesto universitario sia differente rispetto alla medesima all'interno di un apparato pubblico in senso proprio. Infatti, mentre le università, pur diverse sotto una molteplicità di aspetti, esercitano le medesime funzioni in quanto tutte eseguono attività di didattica e di ricerca, gli uffici pubblici svolgono funzioni non assimilabili, elemento di cui occorre tener conto al fine di realizzare dei sistemi valutativi *ad hoc* per ciascuna struttura, sui quali peraltro iniziano ad orientarsi alcuni studi di economia aziendale. Infine, con riguardo alla programmazione per obiettivi, il relatore ha fatto notare come il dato empirico dimostra che i dirigenti non finalizzano la loro attività al conseguimento di obiettivi teorici ma piuttosto all'ottenimento di risultati concreti. D'altronde, sarebbe auspicabile che il sistema valutativo predisponesse degli strumenti premiali per incentivare i risultati piuttosto che dei meccanismi sanzionatori per punire il mancato raggiungimento degli obiettivi.