

La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"^{*}

Lorenzo Zoppoli

| | |
|---|-----|
| 1. Che ne è della riforma del lavoro pubblico senza valutazione delle prestazioni dirigenziali? | 376 |
| 2. La "funzione imprenditoriale nelle pubbliche amministrazioni": vecchie esigenze e nuovi assetti giuridico-organizzativi. La centralità sistematica della valutazione della dirigenza. | 377 |
| 3. Il problema: l'incombenza della politica sulla valutazione. | 381 |
| 4. Le configurazioni giuridiche della responsabilità dirigenziale: inerzia al rapporto triangolare politica/dirigenza/cittadini. | 382 |
| 5. Come ridurre la politicizzazione nella valutazione della dirigenza: a) nell'assegnazione degli obiettivi (interpretazioni degli artt. 19 del d. lgs. n. 165/2001 e 5 del d. lgs. n. 286/1999). | 384 |
| 6. Segue: b) nell'individuazione dei valutatori. L'autoreferenzialità come caratteristica del sistema delineato dal d. lgs. n. 286/1999. | 387 |
| 7. Valutazione e "giusto procedimento": la recente giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze 233/06; 103 e 104 del 2007). | 389 |
| 8. Valutazione e contrattazione collettiva. | 390 |
| 9. Il memorandum/intesa della primavera 2007. | 392 |
| 10. Proposte a valle del memorandum/intesa: tecnocrazia e class action. | 395 |
| 11. Considerazioni di sintesi. | 397 |
| Riferimenti bibliografici | 398 |

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 63/2007

1. Che ne è della riforma del lavoro pubblico senza valutazione delle prestazioni dirigenziali?

Mentre scrivo (novembre 2007) nel paese tira aria di grande confusione, che, soprattutto in qualità di studioso, non mi piace alimentare. Perciò dichiaro esplicitamente che in queste riflessioni cercherò di attivare, per dirla con Mengoni, più il pensiero "sistematico" che quello "problematico". Sennonché da un problema, e non piccolo, occorre partire: è vero, come sempre più sovente si sente dire, che la valutazione della dirigenza pubblica (ma anche quella del restante personale) si è rivelata un mezzo fallimento, una vana ricerca di capri espiatori o, addirittura, "una bufala"?

Confesso che non rispondo alla domanda con perentorietà o granitica convinzione (e nemmeno con cognizione di tutti i dati necessari, difficili da acquisire). Però, sul piano dei fatti notori, sarei propenso a rispondere in senso affermativo, almeno per il mezzo fallimento. Infatti troppi sono i settori e le amministrazioni (*in primis* i "ministeri", con la loro aura di "cuore dello Stato", che in fin dei conti sopravvive alla stagione dei vari decentramenti imperfetti) in cui la valutazione o è finta (perché schiaccia tutti intorno ai valori massimi o viene fatta in modo ultraburocratico) o, comunque, incide poco o punto sulle tecniche di gestione e retribuzione della dirigenza pubblica⁹⁷⁶. Insomma nelle pubbliche amministrazioni non sembra esserci un interesse visibile al reale funzionamento della valutazione della dirigenza: si fa soprattutto perché è prevista dalle leggi e dai contratti collettivi. Vi sono però eccezioni⁹⁷⁷; e vi sono anche ragioni – culturali, storiche, politiche, economico-finanziarie, organizzative – che possono spiegare questa mancanza di interesse senza ricorrere a giudizi liquidatori, come quelli racchiusi nelle parole prima richiamate. Non voglio indugiare troppo su questioni che, affrontate in generale, non entusiasmano nessuno; ma è risaputo che le vere riforme richiedono tempi non brevi (e la valutazione, lanciata sul serio solo nel 1999 con il d.lgs. n. 286, è stata subito dopo svilita dalla l. n. 145/2002, che, rafforzando lo *spoils system*, mina alla radice i criteri della valutazione)⁹⁷⁸, che le amministrazioni pubbliche risentono enormemente dei tentennamenti della politica e del clima generale delle relazioni sindacali, che la valutazione deve essere accompagnata da precise tecniche di gestione ed organizzazione (come ad esempio bilanci per centri di costo, preciso affidamento di responsabilità gestionali ai dirigenti, controlli di gestione, ecc.), che i risultati della valutazione devono ripercuotersi in maniera equa e condivisa sulle comunità di lavoro organizzate. Perciò credo che, a riflettere in buona fede sull'esperienza finora fatta, nessun conoscitore di cose italiane può sostenere che si siano verificate, in misura accettabile, tutte le condizioni necessarie a far decollare un sistema di valutazione della dirigenza nelle amministrazioni pubbliche.

Certo si può anche concludere: ciò che non è decollato finora mai decollerà⁹⁷⁹. Sarebbe difficile

⁹⁷⁶ V. soprattutto, ma non solo, la relazione della Corte dei Conti, in LPA, 2005, 990 ss. V. anche Damiano, 2006, 1257 ss.; Merloni, 2006; Barbieri, 2004, 469 ss.; Romagnoli, 2004, 599 ss.

⁹⁷⁷ V., da ultimi, Formez 2006; Ruffini, 2006, 3 ss; Esposito, Mercurio, 2005, 25 ss.

⁹⁷⁸ V., da ultimi, Mattarella, 2007, p. 27; Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (a cura di), 2007. Sul difficile processo di riforma della disciplina delle dirigenze pubbliche v., da ultimi, Zoppoli A. (a cura di), 2004; Carinci F., Mainardi (a cura di), 2005; Merloni, 2006; D'Alessio, 2006, 549 ss. In generale sugli sviluppi della riforma v. Dell'Aringa, Della Rocca (a cura di), 2007; Formez, 2007; Zoppoli, 2007, 289 ss.; Rusciano, 2007.

⁹⁷⁹ O, con le parole più crude di un noto editorialista, "mettere il merito al centro nelle amministrazioni pubbliche è tempo sprecato" (Giavazzi, cit. da Sensini, 2007, 36).

contrastare con dati obiettivi questa convinzione. Altrettanto difficile però mi pare sostenere a cuor leggero la tesi secondo cui se le riforme della pubblica amministrazione non hanno dato finora gli effetti sperati, tanto vale abbandonare gli apparati pubblici ad una morte per consumazione (mediante tagli progressivi alla spesa pubblica) e puntare tutto sui servizi gestiti da privati secondo logiche di mercato⁹⁸⁰. Perciò, se non si vuole abbracciare una prospettiva così catastrofista (o, per altri versi, molto utopistica: come si fa a creare in Italia imprese e consumatori in grado davvero di popolare mercati reali in cui si scambino a prezzi per le une remunerativi e per gli altri accessibili i servizi attualmente resi dalle amministrazioni pubbliche?), bisogna chiedersi: senza un sistema di valutazione efficace, vero, funzionante, la riforma del lavoro pubblico del '92-'93 ha ancora un significato politico, istituzionale, giuridico? Prima di addentrarsi nelle specifiche problematiche giuridiche della valutazione della dirigenza pubblica, mi sembra indispensabile dare un risposta, stavolta davvero netta, a questo interrogativo.

2. La "funzione imprenditoriale nelle pubbliche amministrazioni": vecchie esigenze e nuovi assetti giuridico-organizzativi. La centralità sistematica della valutazione della dirigenza.

Tra i principi/obiettivi della riforma del '93, e ancor più, del '98 – principi di generale applicazione, che costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost. (art. 1, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 165/2001)⁹⁸¹ - ce ne sono tre che assumono qui una precipua rilevanza giuridico-organizzativa: il principio della distinzione dei poteri tra politica e dirigenza (art. 4 d. lgs. n. 165/2001); il principio di funzionalità, che si concretizza nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 2, lett. a, del d. lgs. n. 165/2001; ma. v. anche art. 1 del d. lgs. n. 286/1999); il principio della "gestione privatistica", secondo cui "gli organi preposti alla gestione" assumono le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro "con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001). Dalla coerente articolazione di questi principi deriva che "ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo" (art. 4, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001). A questa ampia attribuzione di poteri consegue che i dirigenti "sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati" (così recita la norma appena citata). Non si può non vedere in questa interazione di principi e di norme una forte coerenza concettuale e regolativa: i dirigenti, organi di gestione che operano con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro e sono tenuti a perseguire l'obiettivo generale dell'economicità dell'organizzazione amministrativa, incarnano nell'amministrazione pubblica la "funzione imprenditoriale", intesa come funzione gestionale. Per questo ad essi deve essere applicato il fondamentale principio costituzionale secondo cui "l'iniziativa economica privata...non può esplicarsi se non con l'assunzione dei corrispondenti oneri"⁹⁸², intendendo per oneri essenzialmente l'assunzione del rischio nella realizzazione della propria attività.

⁹⁸⁰ Sempre Gavazzi, 2007.

⁹⁸¹ Principi fondamentali che però hanno profondamente mutato configurazione dopo la riforma costituzionale del 2001 (in particolare v. art. 2 della l. n. 131/2003): v. per tutti, Zoppoli L., 2004; Trojsi, 2007, 101 ss.

⁹⁸² Ferri, 1956, 51 opportunamente valorizzato da Cerbo, 2007, 56.

Nello svolgimento di questa linea logico-giuridica – apparentemente semplice e scorrevole – si annidano un’infinità di insidie, soprattutto perché ognuna delle proposizioni normative ricordate, formulate con discreta chiarezza dal d. lgs. n. 165/2001, ha una forte valenza polemica nei confronti di precedenti o attuali categorie e assetti giuridico-istituzionali. Di queste insidie occorre ancora occuparsi, specie laddove recenti autorevoli orientamenti giurisprudenziali inclinano a sostenere che tra la dirigenza pubblica e il semplice dipendente privato non vi sarebbe alcuna soluzione di continuità nella configurazione giuridica di fondamentali istituti e tutele⁹⁸³.

Conviene però affrontare la questione innanzitutto sotto il profilo del nesso tra assetti organizzativi, interessi tutelati e tecniche di tutela.

Al riguardo occorre fare i conti con una considerazione di fondo tratta dalla prima giurisprudenza costituzionale sulla riforma del 1993: l’origine dei poteri datoriali varia a seconda del riferimento al settore privato o pubblico⁹⁸⁴. Nella prima ipotesi rinvengono il proprio fondamento nel principio di libertà di iniziativa economica, nella seconda nella scelta legislativa “volta alla più efficace ed armonica realizzazione dei fini e dei principi che concernono l’attività e l’organizzazione della pubblica amministrazione”⁹⁸⁵. Questa considerazione può assumere vari significati, diretti a dare maggiore o minore rilevanza agli interessi organizzativi, non facilmente soggettivizzabili. Non andrebbe però mai tralasciato che nel Dna del lavoro pubblico è scritto che la sua “inerenza all’organizzazione dei pubblici poteri impone una particolare rilevanza, almeno in linea teorica, delle esigenze organizzative dell’amministrazione rispetto alla tutela del lavoro”⁹⁸⁶. E ciò significa che le peculiarità delle amministrazioni pubbliche richiedono che la tutela del lavoro sia realizzata attraverso tecniche e istituti peculiari, soprattutto quando il lavoro da tutelare è quello di soggetti come i dirigenti che, all’interno delle amministrazioni, devono svolgere una funzione di tipo “imprenditoriale”.

Né deve ritenersi che con la riforma sia diminuita la rilevanza giuridica delle specifiche esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche. Ad essere radicalmente mutato è lo scenario giuridico e concettuale in cui queste esigenze si pongono: nel senso che si è passati da un assetto in cui l’ancoraggio al principio di legalità e alla tipicità dell’agire pubblico sembravano sufficienti a garantire buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa ad un assetto profondamente diverso in cui la necessaria sottoposizione alla legge dell’organizzazione e dell’attività deve essere contemplata con regole e tecniche organizzativo/gestionali dirette ad assicurare ai citta-

⁹⁸³ V. soprattutto Cass. 1.2.2007 n. 2233, MGC, 2007, 2.

⁹⁸⁴ In tal senso v. Zoppoli A., 2000, 221ss.

⁹⁸⁵ C. Cost. n. 313/1996 in FI, I, 34 ss. In particolare la consulta afferma: “Vero è invece che la scelta tra l’uno e l’altro regime resta affidata alla discrezionalità del legislatore, da esercitarsi in vista della più efficace ed armonica realizzazione dei fini e dei principi che concernono l’attività e l’organizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, il corretto bilanciamento tra i due termini dell’art. 97 della Costituzione, imparzialità e buon andamento, può attuarsi - e tanto è avvenuto con la normativa in esame - riservando alla legge una serie di profili ordinamentali; sì che, per converso, risultino sottratti alla contrattazione tutti quegli aspetti in cui il rapporto di ufficio implica lo svolgimento di compiti che partecipano del momento organizzativo della pubblica amministrazione”.

⁹⁸⁶ Ghera, 1975, 43 ss.; Rusciano, 1978; Zoppoli L., 1986, 38.

dini il risultato dell'azione amministrativa, che non consiste e non deve consistere nella mera legittimità/regolarità dell'atto⁹⁸⁷. Tutto ciò disloca i problemi giuridici in un ambito dominato dal diritto privato (v. anche l'art. 1, comma 1 bis, della l. n. 241/1990 così come modificato dalla l. n. 15/2005); ma non elimina la necessità di individuare determinate funzioni e i soggetti che all'interno delle amministrazioni sono deputate a svolgerle, pur utilizzando una strumentazione giuridica totalmente diversa dal passato⁹⁸⁸.

In effetti il problema della valutazione assume una particolare complessità in relazione al dirigente e alla responsabilità dirigenziale perché, regolando questi aspetti, si regola al contempo sia il soggetto datoriale sia quello che presta il proprio lavoro. Più semplice in linea teorica sarebbe stato attribuire per intero al vertice politico la "funzione imprenditoriale" nelle amministrazioni pubbliche: e per qualche verso questo è pure ciò che accade, se di tale funzione consideriamo l'aspetto dell'individuazione delle finalità dell'azione amministrativa, almeno intesa come potere di indicare gli indirizzi, ovviamente nell'ambito di quello che è consentito dalla legislazione in vigore. Però sul piano della concreta gestione il politico non è né imprenditore/organizzatore né imprenditore/datore di lavoro: egli è, sotto il profilo normativo, sostituito dal dirigente (salvo che per i profili di cui all'art. 2, comma 1, del d. lgs n. 165/2001). In fondo può dirsi che la figura "imprenditoriale" nell'amministrazione pubblica è costituita da un soggetto composito, una sorta di Giano bifronte (come tante volte s'è detto proprio riguardo alla delicata collocazione del dirigente) e bifronte prima ancora che per la funzione per i canali di legittimazione al ruolo. Il vertice politico ha un'investitura basata sul consenso (diretto o indiretto) dei cittadini/elettori; il dirigente ha invece una legittimazione essenzialmente professionale. Per questo è anche difficile utilizzare le categorie concettuali – ammesso che siano ancora valide – che si utilizzano nel lavoro privato per caratterizzare il dirigente rispetto all'imprenditore. Nel pubblico il dirigente non è affatto l'"alter ego" del politico; egli costituisce un riferimento altrettanto necessario (anzi, salvo casi rari come i piccoli comuni, imposto dagli assetti istituzionali), ma, al contempo, dialettico in quanto portatore di un "punto di vista" potenzialmente diverso da quello del politico (anche se va precisato che il politico non meno del dirigente è tenuto al rispetto dei principi di cui all'art. 97 Cost.)⁹⁸⁹.

Pure difficile appare ripescare, per il dirigente pubblico, l'antica distinzione tra rapporto organico (o di ufficio) e rapporto di servizio⁹⁹⁰, dove il primo allude all'immedesimazione funzionale di stampo fortemente pubblicistico, immedesimazione che aveva una duplice funzione: poneva in secondo piano la dimensione contrattual-lavoristica e ancorava il ruolo del funzionario pubblico all'applicazione della legge (il secondo aspetto era strettamente connesso alla specifica competenza "legalistica" del funzionario pubblico, da contrapporre eventualmente anche al politico). Il moderno dirigente pubblico, delineato dalla riforma degli anni '90, oltre ad essere parte di un vero e proprio contratto di lavoro, è invece colui che deve impersonare nell'amministrazione

⁹⁸⁷ V. Rusciano, 1993, XVII-XXIX, Orso Battaglini, Corpaci, 1999, 1096 ss., Pioggia, 2001; Spasiano, 2003; Merloni, 2006; Sgroi, 2006; Cerbo, 2007; Merloni, Pioggia, Segatori (a cura di), 2007.

⁹⁸⁸ Perciò appaiono difficilmente condivisibili le critiche radicali al progetto di riforma espresse, ad esempio, da ultimo, da De Fiores, 2007, 23 ss. Pure poco comprensibili sono le critiche di chi (ad esempio, Pileggi, 2004, 38 ss.) immaginava che il "trapianto" del diritto del lavoro nel corpo delle amministrazioni pubbliche avrebbe potuto far passare in secondo piano le esigenze di perseguitamento dell'efficienza amministrativa, che invece si ripropongono tali e quali nel rinnovato quadro giuridico.

⁹⁸⁹ In tal senso, in modo quasi del tutto condivisibile, Cerbo, 2007, 220 ss. Più problematicamente v., anche per il rinvio ai suoi scritti precedenti, Ales, 2007, spec. p. 158 ss.

⁹⁹⁰ Ma v., di recente, Battini, 2000, 664 ss.

L'agire secondo criteri imprenditoriali/datoriali, tanto nella strumentazione giuridica quanto nell'orientamento al risultato da perseguire con criteri di economicità. Per questa figura si presume dunque una competenza professionale ben diversa da quella della mera padronanza delle leggi e delle relative modalità applicative.

Si può essere perplessi sul realismo di questa configurazione legislativa, essendo il più delle volte il politico il soggetto con il coltello dalla parte del manico (e perciò colui che determina lo stile gestionale). Ma il "dominio della politica" è un dato di realtà che la legislazione degli ultimi anni, non sempre con linearità e non sempre con piena coerenza, ha preteso di modificare, appunto valorizzando il ruolo organizzatorio/gestionale del dirigente. La prevalenza del politico è perciò un dato fattuale pre-riforma – molto complesso da intaccare - che non può essere elemento di valutazione dei risultati della riforma fino a quando la riforma stessa non assuma, nella norma, un assetto chiaro e coerente e non abbia, nella prassi, una sufficiente implementazione. Entrambe le condizioni, come si è detto in premessa, non sembrano sinora realizzate. Perciò occorre, da giuristi, continuare a ragionare sulle interpretazioni più suscettibili di tradursi in prassi applicative coerenti con il modello della riforma.

L'interpretazione da avvalorare, a mio parere, è ancora quella che pone al centro, come protagonista dialettico del modello imprenditoriale, il dirigente pubblico, al quale vanno garantite tutte le adeguate tutele, nello svolgimento di questa funzione, nei confronti di un'invadenza o un'eccedenza della politica. Quindi l'aspetto cruciale è al riguardo non la tutela del dirigente come lavoratore, bensì la tutela del dirigente come imprenditore/organizzatore/datore di lavoro nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. A questa finalità è precipuamente diretta la disciplina della valutazione delle prestazioni dirigenziali (d. lgs. n. 286/1999) e quella sulla responsabilità dirigenziale (artt. 21 e 22 del d. lgs. n 165/2001): un sistema di regole che vanno concreteamente fatte vivere in ciascun contesto organizzativo, ovviamente ad iniziativa essenzialmente della politica (ma non solo).

La figura del dirigente pubblico privatizzato si staglia dunque per una colorazione particolare del binomio poteri autonomi/responsabilità. Non è una novità assoluta, perché non è certo dalla c.d. privatizzazione che alla figura giuridica del dirigente pubblico si connettono particolari responsabilità⁹⁹¹. Ma la novità della riforma degli anni '90 consiste appunto nell'operare congiunto dei tre principi richiamati all'inizio di questo paragrafo, peraltro tradotti in norme anche più precise e dettagliate contenute essenzialmente nei d. lgs. n. 165/2001 e d. lgs. n. 286/1999, ma anche in altri testi specifici per le varie amministrazioni⁹⁹². Da queste norme, come in seguito si vedrà meglio, si ricava che la responsabilità di cui sopra deve riflettersi su incarichi e retribuzione dei dirigenti; e che, evidentemente, l'operare del principio di economicità deve arrivare fino a caratterizzare il contratto di lavoro del dirigente pubblico. Ne derivano problemi teorici notevoli, come, ad esempio, dove comincia e dove finisce la subordinazione del dirigente pubblico? E problemi pratici non meno complessi, dinanzi ai quali le singole norme non appaiono sempre congegnate

⁹⁹¹ V. D'Alessio 1999, Torchia, 2000.

⁹⁹² V. per gli enti locali v. il d. lgs. n. 267/2000; per la sanità il d. lgs. n. 502/1992, come novellato dal d. lgs. 229/1999; per la dirigenza nelle scuole v. art. 25 d. lgs. 165/2001 e art. 21 l. n 59/1997, i cui principi hanno ricevuto attuazione con il d.p.r. n. 275/1999. Per un'analisi applicativa v., rispettivamente: Navilli, Zampini, 2005, 527 ss.; Gragnoli, 2005, 369, ss; Marinelli, Sgarbi, 2005, 595 ss.

in modo coerente con le finalità generali. Tutto ciò va sinteticamente riesaminato nei suoi più recenti approdi, avendo costantemente presente una perplessità di fondo molto autorevolmente avanzata: attenzione che ad enfatizzare il ruolo del dirigente nella riforma si finisce, come nei vecchi *saloon* del selvaggio *west*, per "sparare sul pianista"⁹⁹³! E certo, se il modello nella pratica non vien fatto funzionare, non può essere il pianista a doverne rendere conto.

3. Il problema: l'incombenza della politica sulla valutazione.

In effetti, mentre a parole non è difficile concordare su molti degli aspetti richiamati, come pure rilevare una progressiva convergenza sull'uso di strumenti privatistici, quando poi si passa ad analizzare specificamente il dibattito giuridico su categorie, regole e procedure della valutazione delle prestazioni dirigenziali si riscontra quasi sempre un approccio molto tradizionale, orientato a moltiplicare le garanzie formali del dirigente valutato⁹⁹⁴. Si rischia così una sorta di schizofrenia: il sistema pone al centro la valutazione dei risultati dell'azione amministrativa senza la quale manca l'essenza stessa della privatizzazione; ma la valutazione sembra non poter avvenire senza il rispetto di rigide garanzie procedurali per il dirigente valutato. Questa paralizzante schizofrenia – che, sul piano concettuale, non è a mio parere l'ultima ragione per cui una seria valutazione stenta a decollare nei sistemi amministrativi pubblici – ha anche una robusta giustificazione teorico-pratica, che più o meno suona così: senza garanzie procedurali la valutazione del dirigente finisce dritta dritta nelle mani del politico di turno⁹⁹⁵.

Non ci si avvede però (o alcuni, al contrario, se ne avvedono molto bene) che così ragionando si finisce per tornare esattamente da dove si era partiti con il disegno di riforma del lavoro pubblico e in particolare della dirigenza. Se il "cuore" di quella riforma è la valutazione della dirigenza e la valutazione non può che avvenire nel rispetto di rigide procedure formali, quella riforma non può essere all'insegna della semplificazione regolativa, dello snellimento procedurale e della centralità del risultato. Insomma sembrerebbe necessario scegliere tra una riforma che mette davvero in primo piano il risultato dell'azione amministrativa, ma conduce alla sottomissione del dirigente al politico che in quel momento comanda, e una riforma che garantisce formalmente l'indipendenza del dirigente, ma rende più difficile e pressoché irrealistico valutare la realizzazione del risultato.

Ma questa drastica alternativa non sembra esaurire tutte le possibilità. Si può perciò approfondire l'analisi in una duplice prospettiva: a) capire se teoricamente e praticamente è possibile coniugare il principio della distinzione/separazione dei poteri politico e burocratico e quello dell'economicità/rischio cui il dirigente deve risultare esposto; b) verificare quali debbano essere i minimi presupposti procedurali per fare in modo che il dirigente non sia in balia diretta o indiretta della politica.

⁹⁹³ Romagnoli, 2007, 599 ss.

⁹⁹⁴ V., da ultimi, Boscati, Mainardi, Talamo, 2005, 233 ss.

⁹⁹⁵ V., da ultimo, Cassese, 2007.

4. Le configurazioni giuridiche della responsabilità dirigenziale: inerenza al rapporto triangolare politica/dirigenza/cittadini.

In entrambe le direzioni l'analisi incrocia la configurazione giuridica della c.d. responsabilità dirigenziale, così come viene definita dall'art. 21 del d.lgs. n. 165/01, norma piuttosto travagliata e, da ultimo, profondamente modificata dall'art. 3 della l. n. 145/2002. A seguito di tale modifica può dirsi che: a) la responsabilità dirigenziale viene differenziata abbastanza chiaramente dalla responsabilità disciplinare⁹⁹⁶; b) essa consiste nel "mancato raggiungimento degli obiettivi" ovvero "nell'inosservanza delle direttive imputabili(e?) al dirigente". L'uno e l'altra, recita sempre la norma, devono essere "valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 286/1999" e possono dar luogo ai provvedimenti indicati dallo stesso art. 21 (secondo la gravità dei casi: impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale, revoca dell'incarico e collocamento a disposizione, licenziamento), adottati previo parere conforme di un apposito Comitato dei garanti (v. art. 22 del d. lgs. n. 165/2001). Siamo dunque dinanzi ad un microsistema chiuso, diretto a far valere una responsabilità specificamente definita, proceduralizzata e sanzionata, cioè una responsabilità tipica e retta da regole speciali.

Tale configurazione però non è bastata ad eludere la questione del rapporto della specifica responsabilità dirigenziale con gli altri istituti tipici del contratto di lavoro del dirigente, che è un contratto di diritto privato riconducibile al lavoro subordinato, sebbene con alcuni tratti di disciplina speciale⁹⁹⁷. Com'è noto da questo tipo di contratto non scaturisce un'obbligazione di risultato, bensì un'obbligazione di mezzi, che si sostanzia essenzialmente nel seguire puntualmente le direttive del datore di lavoro, eseguendo la prestazione dedotta in contratto con la diligenza di cui all'art. 2104 c.c. A questo quadro concettuale non è facile ricondurre la responsabilità dirigenziale così come configurata dall'art. 21 del d. lgs. n. 165/2001. Il tema è troppo di fondo per essere qui trattato in modo esauriente⁹⁹⁸. Basti però dire che le risposte possibili sono varie e vanno dalla assoluta chiusura verso un arricchimento della tipologia di responsabilità riconducibile ad un contratto di lavoro subordinato fino alla radicale messa in discussione del contratto di lavoro dirigenziale come contratto di lavoro subordinato⁹⁹⁹. Io ritengo comunque praticabili quei percorsi ricostruttivi che, sulla scorta anche della disciplina privatistica, ma avendo ben presente le specificità della regolazione del contratto di lavoro del dirigente pubblico, considerano il dirigente come un lavoratore subordinato sui generis, che, attraverso varie modalità regolative, può essere obbligato a render conto dei risultati realizzati secondo diversi circuiti di responsabilità e con una netta differenziazione rispetto al lavoratore subordinato che dirigente non è¹⁰⁰⁰.

Ma, sulla base dell'attenta ricognizione dello specifico quadro normativo, non mi sembrerebbe impraticabile una netta cesura tra le responsabilità che derivano dal contratto di lavoro e la responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001: quest'ultima infatti attiene al rapporto tra due soggetti il cui operare congiunto dà vita alla figura imprenditoriale/datoriale nelle

⁹⁹⁶ Infatti la norma recita "il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive...comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo..."

⁹⁹⁷ V. Zoppoli A. 2000; Nicosia, 2003, 253 ss; Boscati, 2006, 96 ss.

⁹⁹⁸ V. diffusamente Zoppoli A., 2000.

⁹⁹⁹ V. Tullini, 2000; D'Auria 2002; o, sull'altro versante, Torchia, 2000; Bolognino, 2004.

¹⁰⁰⁰ Rusciano, 1998; Zoppoli A., 2000; Lanotte, 2007; Angiello 2001.

amministrazioni pubbliche. Insomma è una responsabilità da far valere ben oltre una relazione di mero scambio sinallagmatico tra due soggetti privati.

Su queste premesse due sono le strade percorribili per conciliare la responsabilità dirigenziale con la titolarità in capo al dirigente di un contratto di lavoro subordinato. Una strada, tutta da percorrere partendo dal contratto individuale di lavoro, porta a distinguere nettamente tra responsabilità di risultato (o dirigenziale) e responsabilità disciplinare, di cui solo la seconda verrebbe attratta dalla regolazione del contratto individuale di lavoro, mentre la prima seguirebbe regole sue proprie. Quando si è in presenza di una responsabilità disciplinare o paradisciplinare, non essendoci un riscontro oggettivo ma vertendosi sul piano dei comportamenti personali, ogni forma di garanzia andrebbe a gravitare intorno alla relazione intersoggettiva, tendendo a sottrarsi alla sfera della vera e propria responsabilità dirigenziale. Quest'ultima è il vero oggetto della valutazione delle prestazioni dirigenziali che deve essere una valutazione incentrata sui risultati (v. art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 286/1999: "tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione") e sui comportamenti organizzativi, cioè sui "comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi assegnate" (v. art. 5, comma 1, del d. lgs. n. 286/1999)¹⁰⁰¹. Questa norma non è formulata in modo felicissimo perché parla di "competenze organizzative"; ma le competenze organizzative qui vengono in rilievo non in modo statico bensì dinamico, in quanto valutabili in connessione o in coerenza con i risultati dell'attività del dirigente. Sarebbe pertanto più rigoroso parlare di "comportamenti organizzativi".

Comunque per dare adeguato risalto ai risultati conseguiti nello svolgimento della propria azione, pure in tutta la loro ampiezza ed articolazione, ogni amministrazione pubblica è obbligata a valutare periodicamente le prestazioni dirigenziali e, qualora si configuri una responsabilità dirigenziale, a farla valere con le regole e le procedure sue proprie¹⁰⁰².

In effetti anche la più recente formulazione dell'art. 21 del d. lgs. n. 165/2001 conduce a distinguere nettamente tra responsabilità disciplinare e responsabilità dirigenziale. Però tra il "microsistema chiuso" dell'art. 21 d. lgs. n. 165/2001 e il contratto individuale di lavoro rimangono delle "finestre" di collegamento che complicano il quadro interpretativo. Esse sono: l'inosservanza delle direttive, che sembra di per sé costituire una responsabilità dirigenziale, ma che potrebbe dar luogo anche a responsabilità disciplinare; e il rinvio plurimo della norma al contratto collettivo, rinvio che si comprende meglio se riferito ad istituti riconducibili non a profili endorganizzativi ma al rapporto di lavoro (v. art. 40, comma 1, del d. lgs. n. 165/2001). Fermo restando che, dinanzi alla complessità del rapporto da regolare, una parziale sovrapposizione dei due circuiti di responsabilità non può davvero stupire, non mi sembra però che si tratti di obiezioni insuperabili. Infatti, per un verso può sostenersi che l'inosservanza delle direttive non può farsi rilevare come

¹⁰⁰¹ V. Cass. 15.3.2004 n. 5525, in FI, I, c. 2431; Cass. 20.3.2004 n. 5659, in DLM, 2004, 337, secondo cui l'indicazione dei fini a cui conformare l'attività organizzativa (e non il singolo atto) della pubblica amministrazione acquistano rilievo in sede di valutazione dei risultati prodotti dall'attività dirigenziale. Sul punto v. Monda, 2007 il quale, sulla base della citata giurisprudenza, evidenzia che il controllo interno finisce con il rappresentare la sede esclusiva in cui si valuta l'effettivo perseguimento degli obiettivi, il modo con cui questi vengono realizzati, con il conseguente accertamento delle eventuali responsabilità in funzione della successiva applicazione delle relative sanzioni e di eventuali interventi correttivi.

¹⁰⁰² In questa direzione sembra anche un recente orientamento della Cassazione: v. la sent. 20.2.2007 n. 3929, www.deaprofessionale.it.

responsabilità disciplinare se non in quanto dovesse esser considerata in modo del tutto indipendente dalla connessione con la realizzazione di obiettivi/risultati. D'altronde, nella normalità dei casi, le direttive di cui all'art. 21 d. lgs. n. 165/2001 dovrebbero essere strettamente connesse con la realizzazione degli obiettivi/risultati. Quanto al contratto collettivo, non è difficile realizzare che i rinvii contenuti nell'art. 21 d. lgs. n. 165/2001 riguardano o la responsabilità disciplinare o i provvedimenti che l'amministrazione può adottare nei casi più gravi in cui si riscontri la responsabilità di risultato: cioè un terreno in cui è davvero impossibile distinguere tra funzione imprenditoriale/datoriale e rapporto di lavoro dipendente.

Se persino i più complessi nodi interpretativi sembrano risolvibili alla luce di una ricostruzione unitaria della relazione giuridica che lega il dirigente all'amministrazione di appartenenza, può tuttavia essere preferibile rimarcare, sotto il profilo anche solo squisitamente concettuale, che la responsabilità dirigenziale non ha molto in comune con la condizione di lavoratore subordinato. Essa si inserisce in un diverso ambito relazionale, che vede tre soggetti in gioco: il vertice politico, il dirigente ed il cittadino/utente. Questo triangolo relazionale è in attesa di un'adeguata regolamentazione, che fornisca a ciascun soggetto un quadro chiaro ed efficace dei propri doveri e dei propri diritti. Forse può giovare alla chiarezza interpretativa e propositiva aver presente che la relazione giuridica da regolare quando si parla di valutazione connessa alla responsabilità dirigenziale attiene a questo rapporto trilaterale, che chiede adeguata rilevanza giuridica, piuttosto che alla relazione di lavoro bilaterale tra il dirigente e la sua amministrazione di appartenenza.

5. Come ridurre la politicizzazione nella valutazione della dirigenza: a) nell'assegnazione degli obiettivi (interpretazioni degli artt. 19 del d. lgs. n. 165/2001 e 5 del d. lgs. n. 286/1999).

Ciò detto sorge il problema della ineluttabilità o meno di una valutazione gestita per intero dal politico che ha la responsabilità di dare gli obiettivi ed effettuare la valutazione. Qui si tratta di essere molto attenti e rigorosi, pur senza dimenticare le esigenze di funzionalità dei sistemi amministrativi. Del politico non si può certo fare a meno nelle amministrazioni pubbliche: è da lì che devono partire gli indirizzi. Ma, come s'è visto, la sola esistenza degli indirizzi, di qualunque tipo essi siano, non è sufficiente per rilevare e far valere una vera e propria responsabilità di risultato (si può rimanere ancora sul piano di una responsabilità meramente soggettiva ed endorelazionale e quindi accostabile a quella disciplinare). Dagli indirizzi devono scaturire gli obiettivi e i connessi indicatori di realizzazione, fermo restando che la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi deve/può essere coniugata con la valutazione dei comportamenti organizzativi. È in relazione a questi profili che va verificata la possibilità di ridimensionare l'invadenza indebita del politico e vanno studiati tutti gli accorgimenti procedurali per eliminare ogni forma di arbitrio, garantendo il più possibile l'imparzialità della valutazione della prestazione di ciascun dirigente. Due sono gli aspetti principali da analizzare a questo punto: l'assegnazione degli obiettivi; i soggetti che effettuano la valutazione. Analizzandoli emergono però una molteplicità di altri profili.

Quanto all'assegnazione degli obiettivi, c'è da chiedersi innanzitutto con quale atto giuridico e con quali garanzie di procedura, di tempi e di ripartizione dei rischi sopravvenuti essa debba avvenire.

Quanto all'atto formale c'è una questione che discende dall'art. 19 del d. lgs. n. 165/2001, norma che riguarda un altro profilo assai controverso, l'assegnazione degli incarichi dirigenziali, ma che

contiene vari riferimenti a obiettivi e risultati. L'interpretazione di questa norma, molto travagliata ma ancora confusa, può condurre ad esiti quasi paralizzanti¹⁰⁰³. Pertanto è consigliabile non farne il perno del sistema, soprattutto allorché si dispone di norme un po' più chiare relative agli specifici istituti della responsabilità dirigenziale e della valutazione. Senza troppo entrare nel merito dell'art. 19 d. lgs. n. 165/2001, bisogna però tener conto del fatto che al comma 2 si dispone che "con il provvedimento di conferimento dell'incarico, ovvero con separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma 3 (quelli c.d. apicali: n.d.a.), sono individuati l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo e alle eventuali modifiche degli stessi che intervengono nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni". Da questa norma si potrebbe dedurre che l'obiettivo, come l'incarico, va assegnato al dirigente con il medesimo provvedimento unilaterale (qui poco interessa se di natura pubblicistica o privatistica)¹⁰⁰⁴, modificabile periodicamente sempre in via unilaterale. È un'interpretazione plausibile, che però appiattisce responsabilità dirigenziale e valutazione sulla regolazione dell'assegnazione dell'incarico, dando vita ad una disciplina caratterizzata da un'intrinseca staticità gestionale e da un pericoloso sovraccarico di aspettative programmatiche. Com'è infatti possibile che all'atto dell'assegnazione degli incarichi si abbia una cognizione tanto precisa di obiettivi e risorse per realizzarli da proiettarli con buona approssimazione, come minimo, nei successivi tre anni? Non si rischia così di inserire nell'incarico obiettivi estremamente generici e sostanzialmente inadatti a far sorgere delle vere e proprie responsabilità dirigenziali? Anche il fuggevole riferimento dell'art. 19 d. lgs. n. 165/2001 a "eventuali modifiche" è troppo generico e onnicomprensivo, tanto da far pensare che qualsiasi modifica dell'iniziale obiettivo debba/possa conseguire solo a modifiche di priorità, piani programmi e atti di indirizzo. Insomma la mia netta impressione è che l'art. 19 d. lgs. n. 165/2001, più che essere tarato sulle concrete modalità per valutare e responsabilizzare la dirigenza rispetto ai risultati della gestione, sia immaginato per garantire, da un lato, l'unilateralità dell'assegnazione dell'incarico, e, dall'altro, una durata minima dello stesso incarico, giustamente fissata in tre anni, per non "precarizzare" troppo la dirigenza¹⁰⁰⁵. Sia chiaro, si tratta di esigenze importanti e da salvaguardare; ma esse attengono al profilo statico e strutturale dell'organizzazione pubblica, all'equilibrio tra soggetti e poteri che danno vita alla "funzione imprenditoriale", mentre sembrano relegare in secondo piano l'aspetto dinamico-gestionale della valutazione della dirigenza, senza il quale però si pregiudica, come s'è detto, il funzionamento dell'intero sistema.

Se così è, sembra preferibile distinguere atto, tempi e procedure per l'assegnazione degli incarichi e per la valutazione complessiva della prestazione dirigenziale dedotta nel contratto che "accede" (art. 19, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001) al provvedimento di assegnazione dell'incarico,

¹⁰⁰³ V., ad esempio Ales, 2005, 77 ss.

¹⁰⁰⁴ Sul tema della natura del provvedimento di conferimento dell'incarico tra i tanti lavori v. Zoppoli A., 2000; Ales, 2004, 337ss.; Boscati, 2004, 170 ss., D'Alessio G., Valensise B., 2004, Boscati, Mainardi, Talamo, 2005, 148 ss.; Zoli 2005. Sulle differenze modalità di assegnazione degli obiettivi a seconda del livello dirigenziale con specifico riferimento alla dirigenza statale, v. oltre gli autori appena citati, D'Auria 2002.

¹⁰⁰⁵ V., in particolare, C. Cost. 25.10.2005, n. 398, in www.cortecostituzionale.it

dall'atto, dai tempi e dalla procedura che riguardano la valutazione annuale prevista dal d. lgs. n. 286/1999. Quest'ultima, pur non essendo regolata in modo da assicurarne un'applicazione omogenea diretta in tutte le amministrazioni¹⁰⁰⁶, attiene agli elementi prima ricordati (risultati e comportamenti organizzativi), ha principi suoi propri (v. art. 5 del d. lgs. n. 286/1999), ha un suo ciclo temporale annuale, una sua metodologia (rimessa a ciascuna amministrazione) e deve/può avere suoi propri effetti anche al di là degli incarichi, riflettendosi, per esempio, sulla retribuzione del dirigente, sulla sua esigenza di formazione/aggiornamento, sulle sue tecniche di gestione, sui suoi strumenti di controllo o gestionali, ecc. Naturalmente la valutazione annuale sarà anche alla base della valutazione complessiva, triennale o quinquennale (in tal senso, molto chiaramente, v. art. 5, comma 4, del d. lgs. n. 286/1999). Ma ciò non toglie che, anche per le ricadute che deve avere sul trattamento economico del dirigente (art. 24, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 165/2001), la valutazione annuale ha configurazione e disciplina in una certa misura autonome. Si può infatti dire che per tutto quanto attiene alla valutazione intermedia (cioè non alla fine dell'incarico) siamo decisamente nel campo dell'esecuzione del contratto del dirigente e che tutti gli atti relativi hanno natura gestionale o di microrganizzazione. Pertanto tali atti sono assunti con i poteri del privato datore di lavoro, anche se ad assumerli è il politico che, dovendo assegnare obiettivi al dirigente apicale, agisce da "organo preposto alla gestione" (art. 5 del d. lgs. n. 165/2001). Questo non comporta che gli atti debbano essere necessariamente negoziati; ma, trattandosi essenzialmente di atti organizzativi che strutturano la parte datoriale ed influiscono sulla retribuzione del dirigente correlandola ai risultati, sarebbe consigliabile che, almeno per l'assegnazione degli obiettivi annuali, venissero utilizzati atti consensuali. Ciò non significa che il mancato consenso del dirigente che deve avere gli obiettivi lo esime dall'assumersi le responsabilità dirigenziali inscindibilmente connesse all'incarico; piuttosto se al momento dell'assegnazione dell'obiettivo, pur cercandolo in maniera esplicita e documentabile, non si raggiunge il necessario consenso, si può ipotizzare che il dirigente privo di obiettivi annuali venga escluso dalla possibilità di percepire quella quota di retribuzione connessa alla valutazione annuale. Resta invece fermo che sarà sottoposto a valutazione per l'intera durata dell'incarico, valutazione che avverrà, per scelta dello stesso valutato, sulla base di elementi meno puntuali e circostanziati di quella connessa ad una valutazione annuale nella quale è possibile assegnare obiettivi più precisi e misurabili sulla base di articolati indicatori.

La ricostruzione proposta consente di dare ragionevole soluzione ad una serie di altri problemi teorici e pratici. Innanzitutto la consensualità nell'assegnazione dell'obiettivo annuale comporta ovviamente anche condivisione in ordine all'adeguatezza delle risorse necessarie a realizzare il medesimo obiettivo. Si può anche aggiungere che tanto l'obiettivo iniziale quanto le relative risorse possono essere oggetto, almeno là dove non sono in uso veri e propri controlli di gestione, di una controllata procedura di monitoraggio nel corso dell'anno (ad esempio con una rigorosa cadenza semestrale), in modo da evitare l'insorgere di imprevisti sull'uno e sull'altro versante. Fondando sul consenso iniziale e su un'accorta metodica si può evitare del tutto un frequente intoppo al fluido svolgersi della valutazione, che consiste nell'accampare *ex post* l'inadeguatezza delle risorse disponibili per la realizzazione del risultato. Naturalmente resta fermo il limite codicistico dell'impossibilità sopravvenuta all'adempimento, che opera in ogni caso di procedura diretta a rilevare la responsabilità dirigenziale (art. 1218 c.c.).

¹⁰⁰⁶ V. D'Auria, 2002.

L'altro problema che la proposta interpretativa consente di risolvere è quello del diritto del dirigente all'incarico e alla valutazione. Si tratta di questioni complesse, che, proprio in quanto tali, non vanno necessariamente correlate. C'è infatti un notevole rischio di confusione, anche nella giurisprudenza, tra durata minima degli incarichi e sistemi valutativi. Al riguardo è necessario distinguere tra quadro legale relativo ai vari istituti e quadro contrattuale; tra sistemi gestionali e norme di tutela degli interessi del dirigente; tra tutela della professionalità e tutela della retribuzione; tra norme assolutamente inderogabili e regole consensualmente derogabili (o diritti disponibili). Per quanto qui interessa, distinguere tra il diritto all'incarico triennale e il diritto all'assegnazione dell'obiettivo annuale può essere sufficiente. Per quanto prima detto è però evidente che il dirigente non ha un diritto all'assegnazione dell'obiettivo annuale; piuttosto egli ha diritto ad una seria proposta di assegnazione dell'obiettivo, discussa in buona fede e tale da realizzare appieno il principio "della partecipazione al procedimento del valutato" (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 286/1999). Dopodiché rientra nei poteri del privato datore di lavoro l'assegnazione dell'obiettivo annuale, che può anche non esservi se si riscontrano presupposti ragionevoli per escludere occasionalmente quel dirigente dal ciclo valutativo annuale (esempio: una lunga assenza del dirigente programmata e dichiarata; totale disaccordo sulle risorse disponibili per realizzare un determinato obiettivo; totale dissenso sull'obiettivo da assegnare). Ma la soluzione del problema non può non dipendere, per quanto attiene al trattamento economico, dal tenore delle norme dei contratti collettivi, fatto salvo il ruolo riconosciuto al contratto individuale (v., ad esempio, art. 24, comma 2, d. lgs. 165/2001).

6. Segue: b) nell'individuazione dei valutatori. L'autoreferenzialità come caratteristica del sistema delineato dal d. lgs. n. 286/1999.

Infine alcune osservazioni sui soggetti che devono presidiare il procedimento di valutazione annuale. Prima del d. lgs. n. 286/1999 sembrava possibile affidare la valutazione a soggetti esterni e neutrali. Questa idea ogni tanto ritorna¹⁰⁰⁷, ma, se ci si pensa bene, presenta forti tratti di astrazione e impraticabilità¹⁰⁰⁸: come possono soggetti esterni valutare con reale cognizione di causa attività assai differenziate e complesse svolte da dirigenti spesso numerosissimi in ogni amministrazione? Il modello della valutazione esterna può in effetti riguardare solo quelle amministrazioni con pochi dirigenti; ma anche in quel caso può creare problemi di deresponsabilizzazione in capo a chi davvero gestisce la macchina organizzativa.

Il d. lgs. n. 286/1999 comunque fa scelte sensibilmente diverse da quelle che sembravano poste alla base del d. lgs. n. 29/1993, sposando un modello consolidato nel privato, dove il protagonista della valutazione dei risultati è innanzitutto il dirigente, naturalmente secondo strategie, indirizzi e linee di responsabilità individuate dagli organi societari. L'art. 1 lett. b) del d. lgs. n. 286/1999 attribuisce infatti l' "attività di valutazione dei dirigenti....a strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata"; la stessa norma, alla lett. a), dispone poi che "di norma, l'attività di valutazione dei dirigenti direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo" è svolta "da strutture che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo". Questa strutturazione soggettiva è

¹⁰⁰⁷ V. da ultimo Ichino, 2007; ma già Rusciano, 1998. Per una più attenta considerazione della proposta di Ichino v. Caruso, Zappalà, cit.; Zoppoli L., 2007.

¹⁰⁰⁸ V. già Dente, 1995; ma anche in LPA, 1999, 1197 ss.

poi completata da tre principi di tipo procedimentale: a) diretta conoscenza dell'attività del valutato; b) approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza; c) partecipazione al procedimento del valutato (art. 5 del d. lgs. n. 286/1999).

Dall'insieme di queste norme si possono sottolineare tre aspetti: a) la valutazione ha una configurazione piramidale, così che ogni dirigente è valutato e valutatore al tempo stesso (fino alle ultime posizioni dirigenziali, che valutano, al più, personale non dirigenziale); b) l'intero ciclo è come un ingranaggio a ruote multiple condizionato dal movimento della prima ruota, che è "politicamente" molto condizionabile; b) dietro l'apparente autonomia organizzativa del sistema (ogni unità organizzativa organizza la propria valutazione) la legge evita di dare indirizzi sul ruolo di organismi esterni e/o neutrali.

Sull'ultimo punto, in particolare, rimarchevole è la differenza tra l'originaria formulazione dell'art. 20, commi 2-5, del d. lgs. n. 29/1993 e quella del d. lgs. n. 286/1999. La prima formulazione molto spazio dedicava ai nuclei di valutazione, organismi composti da "dirigenti generali e da esperti anche esterni alle amministrazioni" e operanti in posizione di autonomia (ma che dovevano rispondere "agli organi di direzione politica"), con il compito di verificare...la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa¹⁰⁰⁹. Il d. lgs. n. 286/1999 non dedica invece a queste strutture particolare attenzione, limitandosi a prevedere che in ogni amministrazione vi siano "uffici e soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico" che "di norma supportano l'organo di indirizzo politico per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo" stesso. Questi organi, possono anche essere composti e persino diretti "da esperti estranei alla pubblica amministrazione" (art. 6, comma 3, d. lgs. 286/1999).

Con questa diversa disciplina si è voluto forse ovviare ad un'originaria normativa troppo dirigistica e rigida. Ma non si può far a meno di notare che la disciplina vigente si limita a fissare il principio della diretta dipendenza delle strutture di supporto dagli organi di indirizzo politico, trascurando del tutto l'esigenza di fissare alcuni principi omogenei in ordine all'autonomia funzionale degli stessi organismi e all'estensione del loro ruolo. Così com'è stata formulata, la disciplina della valutazione ha dato un forte impulso alla politicizzazione degli organi di valutazione e ad una enorme "entificazione" delle modalità di funzionamento. Tutto ciò è probabilmente una delle ragioni principali per cui, a conti fatti, si ha l'impressione che la valutazione non produca gli effetti auspicati. Forse sarebbe meglio dire che manca un sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali che consenta veri e propri confronti.

Nel parallelo con il privato si è in effetti dimenticato che tra le amministrazioni pubbliche non è possibile comparare i risultati partendo dalla presenza sul mercato. E una valutazione che si esaurisca in ciascuna dimensione organizzativa è destinata ad essere influenzata dalle caratteristiche vecchie e nuove di ciascuna organizzazione, senza essere un momento di verità sui risultati che quella amministrazione riesce a produrre all'esterno, per i cittadini e per le altre amministrazioni. Insomma non v'è dubbio che la disciplina dei soggetti manifesta tutte le sue carenze, rendendo la valutazione delle prestazioni dirigenziali un affare interno alle amministrazioni e alla stessa dirigenza burocratica. Al riguardo molto potrebbero aiutare tipologia e qualità di obiettivi e indicatori che sostituiscano più efficacemente l'assenza di parametri desumibili da un vero e proprio

¹⁰⁰⁹ V. Amirante, 1999, 1173 ss.; Boscati, 2004, 1160 ss.

mercato (importante è avere un *basket* di obiettivi di qualità o degli standard grazie ai quali per seguire anche una valutazione fatta di *benchmarking*, attraverso *peer* o *public review*¹⁰¹⁰), il rispetto di procedure snelle ma efficaci dirette a far sì che il dirigente abbia le necessarie risorse per realizzare gli obiettivi (consenso preventivo sull'assegnazione degli obiettivi), una valorizzazione del ruolo dei nuclei di valutazione, pur senza intaccare l'autonomia organizzativa di ciascuna amministrazione (non revocabile in dubbio in un momento in cui troviamo, parafrasando un recente volume, "le autonomie al centro"¹⁰¹¹), una maggiore incidenza degli utenti/cittadini o delle loro associazioni.

7. Valutazione e "giusto procedimento": la recente giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze 233/06; 103 e 104 del 2007).

Alquanto scoperto è anche un altro versante problematico, accentuato dalla recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che ha valorizzato la valutazione come punto di equilibrio della disciplina della dirigenza pubblica¹⁰¹². Al riguardo la domanda da porsi è: una valutazione congegnata come si è appena descritto, realizza quelle garanzie di indipendenza dalla politica richieste dalla Corte costituzionale?

In via di estrema sintesi può dirsi che per tutte e due le sentenze del 2007 (la 103 e la 104) quelle garanzie si sostanziano nella garanzia del "giusto procedimento", che, fatta eccezione per una ristrettissima fascia per la quale anche la Corte costituzionale ammette un rapporto basato sull'*intuitus personae*¹⁰¹³, deve consentire al dirigente di non sentirsi in balia della politica. La Corte, soprattutto con la sentenza n. 103/2007 (ma la 104/2007 è in piena sintonia), afferma che: "deve pertanto ritenersi necessario che ... sia comunque garantita la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico fra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni ... per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organi politici e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato." Ne consegue, per la Corte, che "la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti può essere conseguenza soltanto di una accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti e all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato".

Il principio del "giusto procedimento", che ha la sua più compiuta disciplina nella l. n. 241/1990, esige il rispetto di una fase valutativa/procedimentale, destinata a sfociare in un *atto motivato* "...che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale". Il "giusto procedimento" – aggiunge la Corte – è garanzia di imparzialità dell'azione amministrativa, di scelte "trasparenti e verificabili" non rimesse al mero arbitrio della maggioranza: "precetto, questo, che è alla base della stessa distinzione funzionale dei compiti tra organi politici e burocratici e cioè fra l'azione di governo – che è normalmente

¹⁰¹⁰ V. Tardiola, 2006; Marra, 2006.

¹⁰¹¹ Scudiero, 2007.

¹⁰¹² V. Nicosia, 2007, 2, 497 ss.; v. Garilli 2007, 2, 301 ss.; Fontana, 2007.

¹⁰¹³ In questo non c'è vero contrasto con la precedente sentenza Corte costituzionale 16.06.2006 n. 233, DLM, 2006, 711, su cui v. i commenti di Battini, 2006, 914 ss.; Gardini, 2006; Salomone, 2006; Cerbone, 2006, 711 ss.

legata alle impostazioni di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l’azione dell’amministrazione, la quale, nell’attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza, è vincolata, invece, ad agire senza distinzioni di parti politiche e dunque al <<servizio esclusivo della Nazione>> (art. 98 Cost.).”

Mi pare corretto rilevare che “le due sentenze - che pure hanno accenti chiaramente ispirati da una visione “alta” della burocrazia pubblica come corpo selezionato, imparziale e neutrale al servizio della nazione - sottraendosi alla falsa alternativa fra regime pubblicistico e privatistico finiscono per puntellare le scelte riformiste”¹⁰¹⁴, depurate delle forti deviazioni introdotte dalla l. n. 145/2002. Però c’è il rischio che il riferimento al giusto procedimento debordi, finendo per pervadere non solo tutta la disciplina dei rapporti tra politica e dirigenza, ma anche quella tra le varie articolazioni della dirigenza stessa. È perciò il caso di fare le opportune distinzioni.

I principi affermati dalla Corte sembrano pienamente condivisibili e riferibili alla fase in cui si procede alla valutazione finale della dirigenza, cioè quella che avviene al termine della durata dell’incarico o, se ne ricorrono i presupposti, al momento di una revoca anticipata dell’incarico. Per quanto riguarda la valutazione intermedia o annuale – disciplinata dal d. lgs. n. 286/1999 – mi sembra che la tecnica di proceduralizzazione dei poteri datoriali, pur non essendo assente, vada utilizzata tenendo conto di quanto detto esaminando il d. lgs. n. 286/1999: vada cioè ricondotta alla preferenza per un’assegnazione consensuale dell’obiettivo, alla necessità di un monitoraggio bilaterale e, se si vuole, anche alla comunicazione formale e “confrontata” della valutazione finale. Questi passaggi procedurali – pienamente compatibili con un *habitus* giuridico privatistico – sembrano sufficienti a realizzare la “partecipazione del valutato al procedimento” già richiesta dal d. lgs. n. 286/1999. Andare oltre (prevedendo una puntuale disciplina del procedimento, la garanzia del diritto alla difesa, ecc.) mi sembrerebbe assai pericoloso se davvero si vuole consentire una valutazione annuale seria e tempestiva. D’altronde una più snella proceduralizzazione della valutazione annuale non esclude una più rigorosa proceduralizzazione della valutazione finale; senza peraltro dimenticare che, a garanzia del dirigente, sui provvedimenti connessi a rilevate responsabilità dirigenziali, la legge già prevede un penetrante parere di un Comitato dei garanti in cui è presente un rappresentante dei dirigenti¹⁰¹⁵.

8. Valutazione e contrattazione collettiva.

Un’area che si presenta in generale problematica nella regolamentazione e nella gestione della dirigenza pubblica è quella della contrattazione collettiva, specie per quanto attiene alla sua conduzione a livello decentrato¹⁰¹⁶. È dunque naturale che da questo versante ci si potrebbe attendere notevoli difficoltà anche nella disciplina e nel funzionamento dei sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali. Vale la pena però di distinguere almeno due livelli di analisi: la contrattazione nazionale di area e quella integrativa.

¹⁰¹⁴ Fontana, 2007.

¹⁰¹⁵ Sul Comitato dei garanti v., Zoppoli A. (a cura di), 2004 e da ultimo, De Marco, RGL, 2007.

¹⁰¹⁶ V., con particolare vigore, Rusciano, 2007.

Per quanto attiene alla contrattazione di area, le scelte finora fatte non sono state particolarmente problematiche. I contratti nazionali riconoscono un notevole spazio alla valutazione delle prestazioni dirigenziali, prevedendone ricadute più o meno sensibili sia sugli incarichi sia sulla retribuzione di risultato¹⁰¹⁷. Se un'osservazione c'è da fare è che, forse, le potenzialità dei contratti non sono state colte appieno dalle diverse amministrazioni.

Anche per quanto riguarda lo sviluppo delle relazioni sindacali a livello periferico, un ruolo contrattuale si prevede solo per quanto attiene al trattamento economico, riducendosi il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali a livello periferico alle modalità relazionali dell'informativa, soprattutto, e, eventualmente, della concertazione. È vero che tra i vari modelli relazionali si registra uno "scivolamento", che può facilmente portare alla contrattualizzazione di materie o istituti non previsti dalla contrattazione nazionale¹⁰¹⁸. Ma il fenomeno non sembra particolarmente allarmante per quanto attiene alla valutazione della dirigenza¹⁰¹⁹.

Discorso ben diverso va forse condotto per quanto attiene allo svolgimento della contrattazione integrativa negli ambiti pienamente ammessi dalla contrattazione nazionale, come l'ammontare e i criteri di distribuzione della retribuzione di risultato. È questo il regno della contrattazione collettiva e della gestione amministrativo/contabile, nella quale sarebbe vano immaginare un ruolo riduttivo delle organizzazioni sindacali. Piuttosto va sottolineato il ruolo forte che, di conseguenza, dovrebbe svolgere (e raramente svolge) la parte datoriale. Non è su questo che voglio però tornare¹⁰²⁰. Da sottolineare è invece che in questo ambito si possono registrare fenomeni che interagiscono in maniera assai differenziata sul funzionamento dei sistemi valutativi. È vero infatti che la valutazione delle prestazioni dirigenziali ha un suo significato indipendentemente dalla ricaduta retributiva; ma non è immaginabile che un istituto centrale per il sistema della responsabilità dirigenziale non si ripercuota in maniera significativa ed equa sulla remunerazione del lavoro dirigenziale, finendo per essere in qualche modo il tangibile termometro del successo di scelte e tecniche di gestione. Insomma il rischio di cui si parlava inizialmente deve avere una sua visibilità in termini di variabilità dei redditi del dirigente pubblico; e il sistema di valutazione

¹⁰¹⁷ V. art 21 del contratto collettivo area I (aziende e ministri), quadriennio normativo 2002-2005; l'intero capo IV, artt da 25 a 32, del contratto collettivo dirigenza sanità area III (amministrativa, sanitaria, tecnica e professionale), quadriennio normativo 2002-2005 e del contratto collettivo dirigenza sanità area IV (medica e veterinaria), quadriennio normativo 2002-2005; l'art. 20 del contratto collettivo area V (scuola), quadriennio normativo 2002-2005; l'art. 21 del contratto collettivo area VI (Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici), quadriennio normativo 2002-2005; art. 21 del contratto collettivo area VIII (Presidenza del Consiglio dei Ministri), quadriennio normativo 2002-2005; art. 21 contratto collettivo dirigenti ENAC, quadriennio normativo 2002-2005. Diverso è poi il grado di utilizzazione della retribuzione di risultato nelle varie aree; per alcuni dati, v. la ricerca citata *Da burocrati a manager*, in cui si segnala che la retribuzione di risultato pesa per il 5% sulla retribuzione della dirigenza ministeriale (7,4% per i dirigenti di prima fascia e 4,3% per i dirigenti di seconda fascia), per il 9,7% sulla retribuzione dei dirigenti regionali (in particolare 9,3% per i dirigenti a tempo indeterminato, 10,5% per i dirigenti a tempo determinato, 12,9% per i direttori generali), per l' 8,5% sulla retribuzione della dirigenza provinciale (in particolare 8% per i dirigenti a tempo indeterminato, 6% per i dirigenti a tempo determinato, 10,3% per i direttori generali), per il 7,4% sulla dirigenza comunale (in particolare 7,8% per i dirigenti a tempo indeterminato, 6,2% per i dirigenti a tempo determinato, 5,6% per i direttori generali) (i dati però risalgono al 2004).

¹⁰¹⁸ V. per tutti, Bellardi, Carabelli, Visconti, (a cura di), 2007.

¹⁰¹⁹ Inoltre c'è anche da registrare positivi orientamenti della contrattazione collettiva in tema di valutazione, come, ad esempio, quelle clausole rinvenibili nei contratti degli enti locali dove il raggiungimento degli obiettivi è configurata come una condizione per aggiungere risorse al fondo economico per i trattamenti accessori su cui può svolgersi contrattazione integrativa: v. Esposito, Saracini, 2007, 21ss.

¹⁰²⁰ V. Zoppoli L., 2006.

nel pubblico deve agire anche più in profondità di quanto non faccia nel privato, perché è questo uno dei pochi meccanismi concreti che possano agire come equivalenti funzionali di un mercato che non c'è (almeno dove proprio non c'è: si pensi alle attività programmatiche, istruttorie o di rendicontazione contabile che possono essere organizzate e svolte solo all'interno delle amministrazioni pubbliche)¹⁰²¹. Sotto questo aspetto la contrattazione entrerebbe in rotta di collisione con le esigenze di un reale sistema di valutazione laddove prevedesse un vero e proprio diritto ad ottenere la retribuzione di risultato; oppure ove giungesse a congegnare meccanismi tali di ripartizione del fondo per la retribuzione di risultato da rendere minime o addirittura impercettibili le variazioni retributive in relazione alla differenze di valutazione.

9. Il memorandum/intesa della primavera 2007.

Sul quadro descritto, tanto complesso quanto fluido, si è innestato il memorandum siglato il 18 gennaio 2007 dal Ministro Nicolais con Cgil, Cisl e Uil, memorandum che è stato poi siglato il 22 marzo 2007 in una versione adattata per Regioni, Province e Comuni, con l'adesione anche della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di Anci, Upi, Confedir, Cida e Cosmed. I due memorandum sono confluiti nell' "Intesa" del 6 aprile, firmata anche con altre Confederazioni e organizzazioni sindacali (Cisal, Confsal, Confedir, Cosmed, Cgu, RdbCub, Usae, Confintesa, Confedirstat, Ugl, Cse)¹⁰²².

La stipulazione del Memorandum di gennaio può essere vista come una risposta del sistema politico-sindacale alle provocazioni sui "nullafacenti"¹⁰²³. In questo senso non siamo in presenza di un "fragile pezzo di carta"¹⁰²⁴, ma di uno dei tanti elementi che, plausibilmente, vanno a costituire il *puzzle* di misure attraverso le quali si pensa di tornare ad affrontare la "missione impossibile di portare meritocrazia, mobilità e valutazione di qualità nelle brulle pianure della pubblica amministrazione"¹⁰²⁵.

Per capire punti di forza e punti di debolezza di questa nuova linea di azione due mi sembrano gli aspetti fondamentali da affrontare: a) quanto c'è di innovativo in ordine alla qualità dei servizi e

¹⁰²¹ In tal senso v. la lucida analisi di D'Antona, 1999, 493 ss.; anche Dente, 1999, 1197 ss.

¹⁰²² Il Memorandum di gennaio era stato peraltro preceduto, nel dicembre 2006, da un'interessante Direttiva del Ministro della Funzione pubblica volta a realizzare "una pubblica amministrazione di qualità". In questa Direttiva, riprendendo anche suggestioni emerse negli anni '90 intorno alle Carte dei servizi (su quella esperienza v., di recente, Marra 2006), si indicava già la qualità dei servizi pubblici come obiettivo da perseguire parallelamente a quello dell'efficienza e si fornivano alcune indicazioni innovative. In sintesi esse sono: a) ogni amministrazione deve continuamente migliorare le proprie *performance* e per far ciò deve essere in grado di valutare la propria prestazione organizzativa, avere un preciso piano delle innovazioni da apportare anche tramite le tecnologie e assumere comportamenti coerenti nei sistemi retributivi, nelle tecniche di retribuzione, nel coinvolgimento dei destinatari delle politiche e dei portatori di interesse; b) punto di partenza obbligato è l'autovalutazione delle proprie prestazioni da parte di ciascuna amministrazione, per il quale la Direttiva consiglia il ricorso a strumenti di autodiagnosi definiti in ambito internazionale ed ampiamente sperimentati, come il *Common Assessment Framework* (CAF), al quale deve seguire la comparazione e la validazione esterna della propria autovalutazione. Infine nella Direttiva si impegna il Dipartimento della Funzione Pubblica a definire un Piano d'Azione triennale diretto a produrre un consistente aumento delle amministrazioni impegnate in azioni di miglioramento della qualità, aumentare la visibilità di queste iniziative, promuovere la partecipazione attiva a questi processi dei rappresentanti degli interessi dei destinatari dei servizi e delle organizzazioni della società civile.

¹⁰²³ V. Ichino, 2006.

¹⁰²⁴ Galimberti, 2007.

¹⁰²⁵ Ancora Galimberti, cit.

del lavoro nelle misure menzionate nel Memorandum; b) quanto c'è di vero in quella lettura, assai allarmata, secondo cui con il Memorandum si è dato un vero e proprio "diritto di voto" ai sindacati in materia di organizzazione e, quindi, anche di valutazione della dirigenza¹⁰²⁶.

Preliminare però mi pare chiarire il primo aspetto, perché se nel Memorandum poco ci fosse di nuovo non varrebbe neanche la pena di interrogarsi sul ruolo che esso riconosce al sindacato. Anche se l'impressione di *déjà vu* (o *déjà-écouté* o *déjà-éprouvé*) è indubbiamente forte, mi sembra che si debbano indubbiamente rilevare alcune novità sia rispetto all'ultimo quinquennio sia rispetto all'impostazione originaria degli anni '90. Tuttavia, come s'è detto, il Memorandum desta pure rilevanti perplessità di metodo e di merito. Innanzitutto le perplessità di metodo.

Della necessità di riesaminare il funzionamento della riforma delle amministrazioni si parlava dalla fine del 2006. Vi erano anche allo studio proposte di reintervenire su alcuni profili cruciali, come il funzionamento del sistema contrattuale (sul quale c'è poi stato un intervento nella finanziaria 2007, a mio parere, poco appagante, perché indebolisce ancora l'Aran e non valorizza i Comitati di settore: v. art. 1, comma 548, l. n. 296/2006, che modifica l'art. 47, comma 7, d. lgs. n. 165/2001). Su questo autonomo percorso di riforma hanno pesato due elementi opposti, ma convergenti: le diffidenze sindacali ogni qualvolta si parla di rivedere la riforma degli anni '90 riguardo ad aspetti significativi¹⁰²⁷ e il dibattito sull'*Authority* promosso da Pietro Ichino. Questa specie di tenaglia ha fatto arretrare enormemente l'ipotesi di interventi rapidi e mirati sui punti della riforma che lasciavano a desiderare (rapporti dirigenza/politica; valutazione; sistema contrattuale più snello ed autonomo) ed ha indotto il sindacato confederale a rivendicare un suo ruolo più centrale, cioè più visibile e più condizionante.

Ne è venuto fuori un Memorandum che non realizza alcuna riforma, ma negozia con i principali sindacati confederali i contenuti degli atti di indirizzo che dovranno poi orientare politiche contrattuali o anche mirate riforme legislative. Quel documento ha dunque carattere essenzialmente politico: fissa pure alcuni principi condivisibili, ma ancorandoli ad un consenso preliminare che di per sé non produce alcun effetto operativo e che, come le cronache successive hanno confermato, deve ancora tradursi, di volta in volta, in consenso specifico sulle modalità attuative dei principi in esso contenuti. Insomma il metodo sembra rispolverare la macroconcertazione come vincolo capace di riprodursi ed imporsi a tutti i livelli politico-istituzionali, creando continui problemi interpretativi o di esclusione/inclusione.

Se così è, bisogna però avere ben chiaro quali sono gli aspetti di merito del Memorandum sui quali gli indirizzi e le misure attuative devono andare molto al di là di quello che si coglie dalle

¹⁰²⁶ Gentili, 2007, secondo cui "ogni decisione verrà contrattata centimetro per centimetro". Il secondo aspetto potrebbe apparire un cedimento a polemiche giornalistiche. Ma, a parte il fatto che in questa materia non va trascurato il versante mass-mediale, si sbaglierebbe a pensare che la lettura ricordata sia solo giornalistica o di parte. Bastino due esempi di tutto rilievo: in un tempestivo commento contenuto nell'Editoriale pubblicato di LPA, 2006 (e significativamente intitolato "*Di buone intenzioni è lastricata la via dell'inferno*"), Franco Carinci conclude rilevando come il suo giudizio, molto severo sul Memorandum, derivi soprattutto dalla convinzione che per riformare le pubbliche amministrazioni occorra "non più sindacato ma meno sindacato" (p. 1048); nel rapporto per una recente e rilevante ricerca del Formez, Mario Rusciano vede nel Memorandum "una istituzionalizzazione della concertazione preventiva tra amministrazioni e parti sociali, estesa addirittura agli indirizzi e ai criteri generali della riorganizzazione amministrativa. Tali previsioni vanno nel senso di accrescere, non certo di diminuire, quell'ambiguità di campo d'azione esistente tra i poteri (organizzativo e sindacale: n.d.a.), in stridente contrasto con la logica stessa della privatizzazione" (p. 37 del dattiloscritto). V. anche Caruso, Zappalà, 2007, 1.

¹⁰²⁷ V., per un significativo precedente, Zoppoli L., 2001.

parole. Ed è davvero necessario e urgente se non si vuole che in una materia così delicata le parole divorzino definitivamente dalla realtà.

Può allora essere utile individuare le “sfide” che il Memorandum impone di affrontare se davvero si vuole incidere sulla qualità dei servizi e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e sulla valutazione della dirigenza.

Innanzitutto occorre intendersi sul significato che deve assumere l’ “autonomia del dirigente”. Tale autonomia – già, come s’è detto, ampiamente riconosciuta in generale dall’art. 4, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 - viene richiamata in più punti dal Memorandum, specie come autonomia nell’individuare la migliore organizzazione della propria struttura e di utilizzazione del proprio budget “al fine di conseguire gli obiettivi di gestione, con l’opportunità di reinvestire nella propria stessa struttura parte dei risparmi conseguiti”. Salvo però quest’ultimo riferimento (non facile da realizzare e parzialmente in contrasto con la successiva previsione di una rotazione obbligatoria negli incarichi dirigenziali superiori), non si rinvengono nel Memorandum misure che rafforzano l’autonomia del dirigente. Certo vanno vagamente nel senso di una maggiore autonomia sia la riduzione dei dirigenti, con una abbassamento del rapporto medio dirigente/personale; sia la rigorosa limitazione dello *spoils system* agli incarichi dichiarati di natura fiduciaria dagli organi di governo dell’amministrazione. Ma si tratta di indicazioni tutt’altro che nuove ed ormai, per il secondo aspetto, imposte dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (v. le sentenze, già citate, 103 e 104 del 2007; e 233 del 2006). Per converso altri passaggi del Memorandum sembrano porre l’accento sui vincoli, vecchi e nuovi, all’autonomia del dirigente, che “deve essere esercitata nell’ambito del sistema di relazioni sindacali previsto dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti”.

Inoltre vi sono alcune rilevanti sottolineature o novità sugli incarichi dirigenziali e sull’estinzione del rapporto dei dirigenti. Per i primi si prevede che: a) l’affidamento degli incarichi avvenga “attraverso procedure negoziate improntate a principi di trasparenza e pubblicità”; b) ogni incarico di livello superiore sia a rotazione e contenuto “in tempi di durata massima fissati con chiarezza”; c) vada eliminata “ogni progressione automatica, collegando con modalità da definire nei CCNL, gli incarichi e le loro retribuzioni ai risultati della valutazione nell’ambito di un processo selettivo documentato e verificabile”.

Questi principi sembrano diretti a porre un freno alla c.d. precarizzazione della dirigenza ad opera della politica¹⁰²⁸. C’è però da chiedersi quanto questi vincoli rendano il dirigente motivato e capace di una decisionalità autonoma, all’occorrenza, anche dal sindacato.

A tal riguardo proprio il paragrafo sulla valutazione è tutt’altro che rassicurante. Infatti quel che si aggiunge ai principi attuali in materia di valutazione è in parte contraddittorio e in parte oscuro. Se, da un lato, si integrano i criteri di valutazione previsti dal d. lgs. n. 286/1999 con “la misurazione dei servizi”, che porterebbe a comparare con l’esterno le *performance* organizzative; dall’altro lato, la valutazione sembra esaurirsi tutta all’interno delle organizzazioni, secondo regole rigidamente fissate dai CCNL e processi valutativi tutti gestiti dalla gerarchia dirigenziale. In questa prospettiva appare ingenuo o fortemente ambiguo anche orientare “il sistema di incentivazione della dirigenza ...alla verifica della relazione fra le risorse disponibili utilizzate (strumentali e

¹⁰²⁸ Cassese, 2007.

umane) e realizzazioni ed effetti in termini di servizi, rispetto a obiettivi prefissati". Specialmente fino a quando non sarà messo a regime un sistema di controlli interni persino basilari (a cominciare da quelli automatici sulle presenze) e un sistema di monitoraggio sugli standard dei servizi attento ed attendibile (cosa che al momento appare ancora complessa e persino sofisticata, nonostante le indicazioni della citata Direttiva del 2006).

Condivisibile sembra invece ribadire il principio della valutazione individuale, senza aperture a sistemi di valutazione collettiva¹⁰²⁹, che renderebbe anche meno coerente il sistema con i principi fissati dalla Corte Costituzionale nelle sentenze prima citate. Forse, anche in considerazione di quanto si dice sulla contrattazione integrativa diretta a regolare un trattamento economico differenziato, sarebbe stato da riprendere in considerazione una regola contrattuale che limitasse ad una certa percentuale di dirigenti (i migliori) la corresponsione del premio di risultato.

Interessante nel Memorandum è infine il paragrafo sulla contrattazione integrativa, dove meritano di essere segnalati i seguenti aspetti innovativi: a) finalizzazione dei fondi per la contrattazione integrativa al conseguimento di risultati mirati alla qualità e quantità dei servizi; b) introduzione di migliori sistemi di valutazione e misurazione dei criteri di accertamento dell'apporto *individuale* alla produttività; c) precisazione, come s'è già detto, che il raggiungimento dei risultati costituisce uno strumento di *differenziazione* del trattamento economico; d) previsione di "controlli concertati" tra Amministrazioni, confederazioni sindacali e cittadini utenti "al fine di verificare l'effettiva efficacia delle politiche di gestione dell'incentivazione".

Last but not least è da ricordare l'impegno congiunto ad "assicurare che l'Amministrazione sia reale controparte del sindacato" nelle contrattazioni integrate. Proprio questo impegno consente di rilevare che nel Memorandum vi è piena consapevolezza di due notevoli questioni. La prima è che gran parte dei problemi economico-organizzativi creati in questi anni dalla contrattazione collettiva per il lavoro pubblico derivano dal livello integrativo (anche qui lo ricorda da sempre la Corte dei Conti¹⁰³⁰). Il secondo è che la ragione di questo problema si individua, congiuntamente e con sufficiente evidenza, nello scarso affidamento che si può riporre nella capacità negoziale pubblica a livello periferico.

10. Proposte a valle del memorandum/intesa: tecnocrazia e class action.

In conclusione ciò che più colpisce nel Memorandum/intesa del 2007 è la scarsa chiarezza e sistematicità nel tracciare vie praticabili per le innovazioni da apportare alla valutazione della qualità dei servizi e del lavoro. Se la partenza è interessante, con l'obiettivo di coinvolgere soggetti esterni nella misurazione dei servizi, assai poco curati sembrano i nessi tra questa nuova frontiera della valutazione e della qualità e la valutazione delle prestazioni dirigenziali, che (insieme agli altri controlli interni) resta un aspetto cruciale. Proprio questi nessi dovrebbero diventare la vera via maestra, puntando ad avere delle soglie standard sugli *output* che le amministrazioni devono garantire ai cittadini.

L'impressione è che il discorso complessivo sulla valutazione delle attività nelle pubbliche amministrazioni pareva aver imboccato una strada più innovativa con la Direttiva di dicembre 2006. Quel buon inizio non andrebbe dimenticato, anche perché la Corte Costituzionale, come s'è

¹⁰²⁹ V. invece D'Orta, 2007, 417 ss.

¹⁰³⁰ Ma v. anche Principe, 2007; Tronti, Golino, Minicucci, 2007. Sulla giurisprudenza della Corte dei Conti v., di recente, Visconti, 2007.

detto, ha rimesso al centro di tutto – e in particolare dell’assetto dei rapporti tra politica e dirigenza – proprio i metodi e le procedure per la valutazione dei risultati conseguiti dalla dirigenza.

Forse quel che si può fare è fornire gambe più valide alla riorganizzazione e all’introduzione di meccanismi autovalutativi e valutativi nelle amministrazioni; nonché alla tutela dei cittadini utenti.

Sotto il primo profilo un’opportunità può essere la nuova Agenzia per la formazione prevista dalla finanziaria 2007, alla quale potrebbe essere affidata la costituzione di una *task-force* di 300/400 dirigenti superesperti di organizzazione e di valutazione, formati al riparo dalle appartenenze politiche e dalle affiliazioni sindacali. Il problema, infatti, rimane sempre quello di un’intelligenza organizzativa specializzata ed autonoma, un bilanciamento tecnocratico ad un sistema fortemente impregnato di logiche politiche o di parte. Soprattutto con i tempi che corrono e pur senza coltivare illusori progetti palingenetici, una rete di sicurezza tecnocratica andrebbe urgentemente allestita.

Per giungere a questo obiettivo le strade non sono ancora state percorse tutte. Da qualche anno sul fronte della dirigenza pubblica si è come impantanati nel dibattito tra *spoils system* e garanzie tradizionali, statuto privatistico o statuto pubblicistico (dove Sabino Cassese arriva persino a rispolverare i mandarini cinesi¹⁰³¹, divenuti per la verità la quintessenza della corruzione e dell’infingardaggine pubblica). Ma, ammesso che si arrivi mai a capo di qualcosa, il vero problema è garantire almeno un “serbatoio”, pure inizialmente di scarsa capienza, di alte qualità professionali specializzate nei processi di riorganizzazione necessari quando la qualità dei servizi erogati non sia soddisfacente. Insomma la regola aurea potrebbe essere: se non si spende più del dovuto e la qualità dei servizi raggiunge determinati standard di soddisfazione dell’utenza (verificati mediante *peer* o *public review*), tutti i modelli organizzativi vanno bene. Ognuno, in definitiva, può fare quel che vuole nell’ambito della propria autonomia politica, organizzativa e gestionale (per restare in Cina, si può citare un più moderno *Deng Xiaoping*: “non importa il colore dei gatti, ciò che conta è che acchiappino i topi”). Se però un’amministrazione non raggiunge gli standard di qualità, dovrebbe essere obbligata, prima o poi, ad affidarsi ad uno o più dei dirigenti specializzati in (ri)organizzazione che fanno parte della suddetta *taskforce*, posta alle dipendenze di una speciale Agenzia, che potrebbe essere la nuova Agenzia per la formazione o un’altra o il Dipartimento della Funzione pubblica. Tale *taskforce* potrebbe essere costituita attingendo dall’esterno o, anche, selezionando i migliori dirigenti in servizio nelle pubbliche amministrazioni, purché siano assicurate la qualità professionale (molto alta, anche con esperienze pratiche ed extranazionali) e l’età (il più possibile bassa); ed applicata o inviata presso le Amministrazioni non “autosufficienti” sul piano dell’*output*, con un incarico ed una missione a termine e con forti garanzie di autonomia dalla politica così come dal sindacato. Insomma una via di mezzo tra un Commissario straordinario ed un *top manager* (o un pool di autorevoli consulenti) con incarico speciale in situazione di crisi aziendali. Ma senza ripercorrere alcuna finalità antica: la task force dovrebbe entrare in azione ad esclusiva tutela della qualità dei servizi nell’interesse dei cittadini.

Infine a diretta tutela dei cittadini/utenti si potrebbe pensare all’introduzione di forme di *class action*, cioè di azioni legali alle quali legittimare soggetti che possano agire nell’interesse di una classe/categoria, ottenendo pronunce risarcitorio/punitive efficaci *ultra partes*, anche per tutti i

¹⁰³¹ Cassese, 2007, 18 ss.

componenti presenti o futuri della classe o della categoria. Si tratta di strumenti esistenti ed assai utilizzati in altri ordinamenti (ad esempio negli Stati Uniti), che possono essere però adattati alle caratteristiche del sistema giuridico e processuale italiano. Proposte del genere si stanno progettando ad integrazione del codice dei consumatori del 2005¹⁰³², nel quale è presente una norma come l'art. 101, formulata in modo tale da andare anche oltre l'art. 11 del d. lgs. n. 286/1999. Mentre infatti quest'ultima ha un carattere accentuatamente programmatico (tutto è rinvito alle carte dei servizi che ciascun ente deve adottare), il citato art. 101 non solo obbliga Stato e Regioni a garantire "i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti dalla normativa vigente in materia" (comma 1), ma prevede che "il rapporto di utenza deve svolgersi nel rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici" (comma 2) e che "agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi" (comma 3). Insomma il tempo è maturo per adeguare il riconoscimento di situazioni giuridiche sostanziali alle forme di legittimazione processuale, che, su materie così nuove e complesse, non possono essere limitate al singolo cittadino. Anche se non ci si può nascondere che una strada del genere (una sorta di via giudiziaria alla riforma amministrativa) presenta inconvenienti non da poco (come la monetizzazione individuale dell'inefficienza o i possibili aggravi giudiziari), potrebbe trattarsi di un rimedio realistico contro l'indifferenza verso l'inefficacia dell'azione amministrativa e di un deterrente alla fuga strisciante da amministrazioni che curano il bene comune.

11. Considerazioni di sintesi.

Nel formulare alcune considerazioni di sintesi, si può innanzitutto rilevare che se la valutazione della dirigenza pubblica non funziona come dovrebbe non è certamente una questione ontologica¹⁰³³. Più prosaicamente è perché chi deve farla funzionare non fa tutto quello che potrebbe fare. Il male maggiore non è nelle configurazioni legislative o contrattuali, ma negli specifici assetti politico-burocratico-organizzativo-sindacali di ciascuna amministrazione. Se proprio si vuole correre a desueti dogmi, al dogma "no profitto/no valutazione", bisogna allora contrapporne un altro: "no valutazione della dirigenza/no economicità/no amministrazione di risultato". E tutto torna così nelle braccia della pura gestione politica, con buona pace di tutti gli sforzi riformatori che hanno provato ad introdurre nelle amministrazioni pubbliche dei concreti principi organizzativi.

Se si supera questa pregiudiziale dogmatico-ideologica, si può passare a rilevare che da un'attenta analisi del quadro normativo, non solo in astratto ma anche in concreto, emergono ancora significativi problemi di carattere giuridico-istituzionale. In sintesi, i principali sembrano:

- a) scarsa chiarezza sui meccanismi formali e sostanziali con cui vanno assegnati gli obiettivi ai dirigenti;

¹⁰³² Questo è il contenuto di un progetto di legge governativo del 26 luglio 2006: v. AC n. 1495. Ma molti sono i progetti di legge in materia presentati nella XV legislatura. Anche con la finanziaria per il 2008, approvata in prima lettura al Senato il 16 novembre scorso, si mira ad introdurre una norma sulle *class action* (v. art. 53-bis), che però non riguarda le pubbliche amministrazioni (e ciò ha provocato la reazione di *Cittadinanza attiva*, una delle associazioni presenti nel Consiglio nazionale utenti: v. *Il Sole 24 ore* del 17.11.2007). Comunque la formulazione della finanziaria, al momento in cui si scrive, presenta molti altri, e più rilevanti, aspetti critici: v. Alpa 2007.

¹⁰³³ Come sembra invece sostenere Guido Corso, cit. da Cerbo, 2007, 22 ss, secondo cui se manca il profitto manca il risultato.

- b) confusione tra valutazione finale e valutazione intermedia annuale;
- c) scarsa attenzione a ridurre l'invadenza della politica nella valutazione, anche mediante un ruolo più omogeneo ed autonomo dei nuclei di valutazione;
- d) scarse indicazioni per rendere non autoreferenziale la valutazione;
- e) proceduralizzazione generica, approssimativa e debole con rischi opposti: di pervasività o di assenza di tutele, di rivalsa di culture pubblicistiche o di deriva verso uno pseudo-privatismo dove la politica dilaga;
- f) rischi di un nuovo pansindacalismo senza precise prospettive;
- g) scarsità di strumenti giuridici a tutela del cittadino/utente.

Oltre a tutti i fondamentali accorgimenti organizzativo-gestionali, formativi, di comunicazione, un misurato ed equilibrato intervento regolativo su tutti gli aspetti indicati non potrebbe che migliorare i sistemi di valutazione della dirigenza. Fermo restando che non necessariamente si deve trattare di interventi del legislatore statale, essendovi ampi spazi per interventi del legislatore regionale¹⁰³⁴ e, persino, della potestà regolamentare di ciascun ente. Insomma il sistema della valutazione è sicuramente da perfezionare. Ma per provarci non è detto che si debba necessariamente attendere un *Code Napoléon*.

Riferimenti bibliografici

- Ales E. (2004), *L'incerta qualificazione del provvedimento di conferimento o revoca degli incarichi dirigenziali*, in DLM, 2004, p. 337ss
- Ales E. (2005) *La corretta definizione degli elementi contenutistici del provvedimento di incarico quale presupposto legittimante della valutazione della "prestazione dirigenziale" nelle pubbliche amministrazioni: teoria e prassi a confronto nell'esperienza italiana e comparata*, in Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" della Luiss Guido Carli, *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Roma, p. 77 ss.
- Ales. E. (2007), *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino.
- Amirante V. (1999), *Commento sub art. 20 d. lgs. n. 29/1993*, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L., *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in NLCC, p. 1173.
- Alpa G. (2007), *Un mostro del diritto*, ne il Sole 24 ore del 17 novembre.
- Angiello L. (2001) *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano.
- Barbieri M. (2004), *La valutazione della dirigenza nelle Regioni a statuto ordinario*, in DLM, p. 469 ss.
- Battini S. (2000), *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Cedam, Padova, p. 664 ss.
- Battini S. (2006), *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in GDA., p. 911

¹⁰³⁴ Sulla cui competenza in materia v. D'Auria 2002; Barbieri, 2004; Zoppoli L. 2004; Trojsi, 2007.

- Bolognino D. (2004), *Gli obiettivi di efficienza, efficacia e di economicità nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano.
- Boscati A. (2004), *Atto di conferimento dell'incarico dirigenziale: la Cassazione ne riafferma la natura privatistica*, in LPA, p. 170
- Boscati A. (2004), *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale Comitato dei Garanti*, in Carinci F., Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino: Utet
- Boscati A., Mainardi S., Talamo V. (2005), *Conferimento e disciplina degli incarichi dirigenziali. Spoil System*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di) *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- Boscati A. (2006), *Il dirigente dello Stato: contratto di lavoro e organizzazione*, Giuffrè, Milano.
- Calà (2000), *La valutazione dei risultati del personale con incarico dirigenziale nelle pubbliche amministrazioni*, in ADL, n. 2, 336 ss.
- Carabelli U., Bellardi L., Visconti A. (2007) (a cura di), *Contratti integrativi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Cacucci, Bari,
- Caruso B., Zappalà L. (2007), *La riforma "continua" delle Pubbliche amministrazioni: licenziare i nullafacenti o riorganizzarne la governance?*, in LPA, p. 1 ss
- Cassese S. (2007), *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Cerbo P. (2007), *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Cedam, Milano.
- Cerbone M. (2006), *Commento a Corte costituzionale 16 giugno 2006 n. 233*, in DLM, p. 711 ss.
- Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (2007) (a cura di), *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*, Egea, Milano.
- D'Alessio G. (1999), *La nuova dirigenza pubblica*, Philos, Roma.
- D'Alessio G. e Valensise B. (2004), *Incarichi di funzioni dirigenziali*, in Carinci F., Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino: Utet
- D'Alessio G. (2006), *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in LPA, p. 549 ss.
- D'Antona M. (1999), *Contratti nuovi e contratti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti pubblici*, in LPA, p. 493 ss.
- Damiano A. (2006), *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle regioni italiane: un'analisi comparata*, in LPA, 1257.
- D'Auria G. (2002), *La valutazione dei dirigenti*, in Schlitzer (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, p. 101 ss.
- De Fiores C. (2007), *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione? Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V*, in Patroni Griffi A. (a cura di), *Il governo delle regioni tra politica e*

amministrazione, Giappichelli, p. 23 ss.

De Marco C. (2007), *La funzione del Comitato dei garanti nell'ambito della responsabilità dei dirigenti pubblici*, in RGL.

Dell'Aringa C., Della Rocca G. (2007) (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

D'Orta C. (2007), *Cinque proposte per una reale funzionalità delle pubbliche amministrazioni*, in LPA, p. 417 ss.

Dente B. (1995), *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna.

Dente B. (1999), *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in LPA, p. 1197 ss.

Esposito M., Saracini P. (2007), La contrattazione collettiva integrativa nei comuni e nelle province italiane nel periodo 1999-2002, p. 21 ss, in Carabelli U., Bellardi L., Visconti A. (a cura di), *Contratti integrativi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Cacucci, Bari.

Esposito V., Mercurio R. (2005), *Il ciclo dei processi valutativi. Percorso e risultati della valutazione della dirigenza in Regione Campania*, in RSO (a cura di), *Valori, competenze e strumenti per il cambiamento*, Milano: Franco Angeli.

Ferri G. (1956), *Potere e responsabilità nell'evoluzione della società per azioni*, in Riv.soc., 1956, 51,

Fontana G. (2007), *La dirigenza pubblica tra Scilla e Cariddi salvata dalla Corte costituzionale? Commento alle sentenze n. 103 e 104 del 2007*, in RIDL.

Formez (2006), *Riconoscere sui sistemi di valutazione nelle Regioni e nelle Province autonome italiane*, paper.

Formez (2007), *Le risorse umane nelle amministrazioni pubbliche*, paper.

Galimberti F. (2007), *Statali, costi certi e promesse aleatorie*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 aprile

Gardini G. (2006), *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in LPA, p. 679 ss.

Garilli A. (2007), *La privatizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e l'art. 97 Cost.: di alcuni problemi e dei possibili rimedi*, RGL.

Gentili G. (2007), *Accordo statali, fa scuola la prima Repubblica*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 aprile

Ghera E. (1975), *Lavoro e organizzazione amministrativa nel pubblico impiego*, in RTDPC, p. 43 ss.

Giavazzi F. (2007), *Il mito della spesa*, in *Il Corriere della Sera*, 8 ottobre.

Golino A., Minicucci P., Tronti L. (2007), *Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Tendenze e confronti con il settore privato*, Mimeo.

Gragnoli E. (2005), *Dirigenza della Scuola*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di) *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano.

Ichino P. (2006), *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Mondadori, Milano.

- Lanotte M. (2007), *Interpretazioni (e innovazioni) sul licenziamento del dirigente pubblico*, in DLM, I, p. 151 ss.
- Marinelli F., Sgarbi. (2005), *Dirigenza della Sanità*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di) *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- Merloni F. (2006), *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Marra M. (2006), *Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità*, Carocci, Roma.
- Mattarella B.G. (2007), *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- Merloni F., Pioggia A., Segatori R. (2007), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano.
- Monda P. (2007), *La giurisprudenza in tema di dirigenza pubblica*, in QL.
- Navilli M., Zampini G. (2005), *Dirigenza delle Autonomie locali*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di) *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- Nicosia G. (2003), *La dirigenza statale tra fiducia buona fede ed interessi pubblici*, DLRI, p. 253 ss
- Nicosia G. (2007), *Le opinioni della Corte costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il "caso Speciale" è davvero speciale?*, LPA, p. 497 ss.
- Orsi Battaglini A. (1993), *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in DLRI, p. 461ss
- Orsi Battaglini A., Corpaci A. (1999) commento sub art. 4, comma 1 e 3, d. lgs, 29/1993, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L., *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in NLCC, p. 1196 ss.
- Pantano F. (2005), *Dirigenza dell'Università*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di) *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- Pioggia A. (2001), *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Giappichelli, Torino.
- Pileggi A. (2004), *Efficienza della pubblica amministrazione e diritto del lavoro*, Aracne, Roma.
- Romagnoli U. (2004), *Dirigenti pubblici: lo scenario politico istituzionale per la valutazione*, in DLM, p. 599 ss.
- Principe G. (2007), *Stipendi pubblici, "todos caballeros"*, in Eguaglianza & Libertà on-line, del 13 febbraio.
- Ruffini R. (2006), *I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali*, in Formez, *La governance delle risorse umane: strumenti di gestione e modelli innovativi*, Roma, p. 3 ss.;
- Rusciano M. (1978), *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Rusciano M. (1993), *Contributo alla lettura della riforma dell'impiego pubblico*, in M. Rusciano, L. Zoppoli, (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Giappichelli

- Rusciano M. (1998), *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico*, in RTDPC, p. 398 ss.
- Rusciano M. (2007), *A margine del Memorandum "Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche"*, in DLM.
- Salomone R. (2006), *Spoils system regionale e riparto di competenza: via libera dalla Consulta*, in LPA, p. 692.
- Sensini M. (2007), *Montezemolo: si alla manovra, ma ancora troppo timida sui tagli*, in *Il Corriere della Sera*, 3 ottobre.
- Scudiero M. (2007) (a cura di), *Le autonomie al centro*, Jovene, Napoli.
- Spasiano M. R. (2003), *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giappichelli, Torino.
- Sgroi M. (2006), *Dalla contrattualizzazione dell'impiego pubblico all'organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Giappichelli, Torino.
- Tardiola A. (2006), *Per una public review sulla PA la valutazione è possibile: purchè si apra al confronto con l'esterno*, in LPA.
- Torchia L. (2000), *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova.
- Trojsi A. (2007), *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in Patroni Griffi (a cura di), *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, Giappichelli, Torino.
- Tullini P. (2000), *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, in ADL, p. 591 ss.
- Visconti A. (2007), *Contrattazione integrativa, nullità della clausola difforme e responsabilità "diffusa"*, in LPA.
- Zoli C. (2005), *La dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità*, in LPA, 263 ss.
- Zoppoli A. (2000), *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, ESI, Napoli.
- Zoppoli A. (2004) (a cura di), *La dirigenza pubblica rivisitata: politiche, regole, modelli*, Jovene, Napoli
- Zoppoli L. (1986), *Contrattazione e delegificazione*, Jovene, Napoli.
- Zoppoli L. (2001), *Alla ricerca della razionalità sistematica della riforma del lavoro pubblico. Considerazioni su "un testo unico che non c'è"*, in LPA, supplemento al n. 2.
- Zoppoli L. (2004), *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in Carinci F., Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Utet, Torino.
- Zoppoli L. (2006), *La riforma della contrattazione collettiva vista dal versante del lavoro pubblico*, in RIDL, I.
- Zoppoli L. (2007), *Una riforma che riprende faticosamente il suo cammino*, in RGL.