

DIPARTIMENTO DELLA  
FUNZIONE PUBBLICA



per l'efficienza delle  
amministrazioni



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

UFFICIO PER IL PERSONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

# I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato

a cura

della **Luiss** - Libera Università Internazionale degli Studi Sociali – Guido Carli

ANALISI E RICERCHE PER LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

**I sistemi di valutazione  
della dirigenza nelle pubbliche  
amministrazioni dello Stato**

# **Luiss**

Libera Università  
Internazionale  
degli Studi Sociali  
Guido Carli

Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet»  
Via O. Tommasini, 1 – 00162 Roma  
Tel. 0686506.762-700  
[www.luiss.it/ricerca/centri/bachelet/](http://www.luiss.it/ricerca/centri/bachelet/)  
[bachelet@luiss.it](mailto:bachelet@luiss.it)

**METHIS**  
SVILUPPO SEI

Methis sviluppo S.r.l.  
Via Gaeta 16 – 00185 ROMA  
tel. +39 06 44704656  
[www.methisgroup.it](http://www.methisgroup.it)  
[segreteria@methisgroup.it](mailto:segreteria@methisgroup.it)

# INDICE

PREFAZIONE di Francesco Verbaro .....	7
PRESENTAZIONE di Giuseppe Di Gaspare .....	11
INTRODUZIONE ALLA RICERCA di Vincenzo Antonelli .....	15
1. Il nuovo ruolo del dirigente pubblico. Il funzionamento dei ruoli dei dirigenti e la definizione del provvedimento di incarico .....	16
2. Gli obiettivi e i risultati attesi .....	17
2.1. <i>L'analisi dei sistemi di valutazione della dirigenza</i> .....	17
2.2. <i>La classificazione dei sistemi di valutazione della dirigenza</i> .....	17
2.3. <i>L'incarico dirigenziale nell'esperienza comparata</i> .....	18
2.4. <i>La raccolta e l'analisi della giurisprudenza</i> .....	19
2.5. <i>Le indicazioni di policy making</i> .....	19
3. La metodologia di ricerca .....	20
3.1. <i>I dati e i documenti rilevanti</i> .....	20
3.2. <i>Gli strumenti di indagine</i> .....	20
3.3. <i>I destinatari</i> .....	21
LO SCENARIO NORMATIVO DI RIFERIMENTO di Edoardo Ales .....	23
1. Il contesto generale: la dirigenza e il sistema dei controlli nel d. lgs. n. 165 del 2001 ...	24
2. La legge n. 145 del 2002: la riforma della dirigenza .....	25
3. I controlli e le forme di responsabilità nel d. lgs. n. 286 del 1999 .....	26
4. Il controllo di gestione .....	27
5. La valutazione del personale con qualifica dirigenziale .....	27
6. La valutazione e il controllo strategico .....	28

LA VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA NELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE di Vincenzo Antonelli .....	29
1. Le relazioni sindacali e la valutazione del dirigente .....	30
2. Il conferimento di incarichi dirigenziali .....	30
3. Le modalità di valutazione della performance dirigenziale .....	31
4. La retribuzione di risultato .....	32
5. Alcune osservazioni .....	32
 LE DIRETTIVE ANNUALI: L'ASSEGNAZIONE DEGLI OBIETTIVI E LA VERIFICA DEL LORO RAGGIUNGIMENTO	
di Vincenzo Antonelli .....	33
1. Introduzione .....	34
2. I compiti istituzionali e la direttiva annuale .....	35
3. La direttiva governativa del 2001 .....	37
4. Le direttive annuali per il 2005 .....	37
4.1. I tempi di adozione .....	37
4.2. La declinazione degli obiettivi .....	38
4.3. I sistemi di valutazione dei dirigenti .....	38
5. Conclusioni .....	40
 LA VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA TRA DATI E PERCEZIONI	
di Giacomo Barbetta .....	41
1. Caratteristiche della rilevazione .....	42
1.1. <i>Gli strumenti della rilevazione: i questionari</i> .....	42
1.2. <i>La metodologia di analisi: tra dati quantitativi e percezioni</i> .....	43
2. I risultati della rilevazione .....	43
2.1. <i>Questionario A – dati sulla valutazione della dirigenza</i> .....	43
2.2. <i>La struttura</i> .....	44
2.3. <i>I volumi dell'attività di valutazione</i> .....	47
2.4. <i>Gli effetti</i> .....	60
3. Questionario B – dati sulla percezione del sistema di valutazione della dirigenza ....	60
3.1. <i>Presupposti al processo di valutazione dei dirigenti</i> .....	62
3.2. <i>Caratteristiche e istituti del processo di valutazione</i> .....	63
 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	
di Edoardo Ales .....	67
1. Introduzione .....	68
2. Adempimenti organizzativi prodromici all'adozione del provvedimento di conferimento d'incarico dirigenziale e individuazione dell'oggetto dell'incarico .....	69
2.1 <i>Individuazione e graduazione delle funzioni e delle responsabilità dirigenziali         all'interno del singolo ente</i> .....	69
2.2 <i>Pesatura economica della funzione e della responsabilità: un primo intreccio         tra prerogative imprenditoriali e contrattazione collettiva</i> .....	71
2.3 <i>Determinazione, mediante ricognizione dell'esistente, del ruolo della singola         amministrazione e sua articolazione in prima e seconda fascia</i> .....	73
2.4 <i>Programmazione della copertura effettiva del fabbisogno di personale         con qualifica dirigenziale</i> .....	75

3. Funzioni degli obiettivi nella prospettiva della valutazione della prestazione dirigenziale .....	77
3.1 Valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente in relazione agli obiettivi individuati da parte della direttiva annuale e da altri atti di indirizzo dell'organo di vertice (art. 19 comma 1) .....	78
3.2 Inserimento nel provvedimento di incarico degli obiettivi da conseguire con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice negli atti di indirizzo anche come successivamente modificati (art. 19 comma 2) .....	78
3.3 Durata dell'incarico (altro elemento essenziale del provvedimento) correlata agli obiettivi prefissati (art. 19 comma 2) .....	80
3.4 Impossibilità di rinnovo in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi .....	80
 LA PRIVATIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE di Maria Cicala .....	      85
1. Premessa .....	86
2. L'interpretazione giurisprudenziale dei principi della riserva di legge in materia di organizzazione, del buon andamento e dell'imparzialità .....	87
3. La separazione tra l'organizzazione ed il rapporto di lavoro .....	91
4. La distinzione tra "macro" e "micro" organizzazione .....	95
5. Moduli privatistici e perseguimento dell'interesse pubblico .....	99
6. Le garanzie a tutela della professionalità della dirigenza: dalle garanzie di status alle garanzie di sistema .....	101
7. I dubbi di costituzionalità dello spoils system una tantum .....	103
 LA DIRIGENZA PUBBLICA NEL QUADRO GIURISPRUDENZIALE: LE CRITICITÀ EMERSE IN SEDE DI CONFERIMENTO DELL'INCARICO di Daniela Bolognino .....	      107
1. Individuazione dei parametri di analisi giurisprudenziale con riferimento alle criticità emerse in sede di conferimento dell'incarico dirigenziale .....	108
2. Diritto al conferimento dell'incarico dirigenziale .....	111
3. Criteri di conferimento dell'incarico dirigenziale: (il peso della valutazione nel conferimento del successivo incarico) .....	114
4. Valutazione comparativa .....	119
5. Inapplicabilità dell'art. 2103 c.c. ....	122
 LA VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI NEL PRISMA DEI POTERI DI REVOCA E RECESSO DEL DATORE DI LAVORO PUBBLICO: L'INTERPRETAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA di Gabriella Nicosia .....	      123
1. Premessa .....	124
2. La delimitazione del campo di indagine: la revoca dell'incarico ed il ruolo interpretativo dei giudici ordinari .....	125
3. La responsabilità dirigenziale e l'intreccio con il sistema di valutazione .....	127
4. L'apporto interpretativo del giudice ordinario in tema di valutazione e l'addebito di responsabilità in capo al dirigente pubblico .....	134
4.1. (segue) La valutazione come sedes dell'emersione dei profili di addebito per la responsabilità dirigenziale: le causali e le sanzioni .....	138
5. Il recesso del datore di lavoro pubblico .....	141

LA VALUTAZIONE DELLE COMPETENZE E DEGLI OBIETTIVI: RIFLESSIONI E PROPOSTE di Giuseppe Martino .....	143
1. Premessa .....	144
2. La valutazione delle competenze .....	144
3. La valutazione degli obiettivi .....	145
4. Il Management By Objectives ed alcuni modelli di applicazione .....	148
5. Il Sistema incentivante e il collegamento con la BSC .....	153
 LE INDICAZIONI DI POLICY MAKING	
di Vincenzo Antonelli, Giacomo Barbetta e Edoardo Ales .....	155
1 Introduzione .....	156
2. L'attività di direzione .....	156
2.1. <i>Una tempistica certa per l'adozione delle direttive annuali</i> .....	156
2.2. <i>La necessità di definire obiettivi chiari e contestualizzati</i> .....	156
2.3. <i>L'attenzione alla valutazione</i> .....	157
3. Il funzionamento dei sistemi di valutazione della dirigenza .....	157
3.1. <i>Obiettivi dell'attività poco chiari e definiti</i> .....	157
3.2. <i>Scarsità di effetti della valutazione</i> .....	158
3.3. <i>Indicatori poco efficaci</i> .....	158
4. La predeterminazione dell'obiettivo operativo da inserire nel provvedimento d'incarico .....	159
 ALLEGATI .....	161

## **PREFAZIONE**



Le riforme degli anni novanta mirano a realizzare un'amministrazione orientata al risultato e alla responsabilità e meno autoreferenziale.

Il modello di governance che si propone è costituito da un'amministrazione tesa all'obiettivo e attenta alla qualità dei servizi. I mutamenti intervenuti nei diversi settori del pubblico testimoniano l'impegno del legislatore a costruire un'amministrazione efficiente, efficace, economica e quindi responsabile e trasparente nei confronti della collettività. La globalizzazione dei mercati e l'evoluzione continua degli scenari economici e sociali, la creazione e l'allargamento dell'Unione Europea, l'estrema pervasività dell'innovazione tecnologica ed organizzativa impongono alle società industrializzate il rafforzamento della loro capacità di governo del cambiamento.

Le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad essere sempre più in grado di leggere e governare, in una logica manageriale, l'insieme delle istanze, ponendo attenzione alle modalità di utilizzo delle risorse, allo scopo di migliorare la qualità dei diversi servizi erogati.

Allo stesso tempo oggi si avverte la necessità di orientare le amministrazioni pubbliche verso la misurazione della performance soprattutto per un'efficiente ripartizione delle risorse pubbliche. Il superamento dei modelli organizzativi precedenti, che vedevano nella conformità alle norme il principale criterio di valutazione dell'operato pubblico, deve avvenire attraverso l'individuazione della ragione ultima della pubblica amministrazione, dunque, la sua capacità di soddisfare le esigenze della collettività in modo efficiente ed efficace.

Il nuovo modello di amministrazione si fonda, dunque, sull'esigenza di creare all'interno delle amministrazioni le condizioni per lo sviluppo delle autonomie e delle responsabilità, sulla necessità di adattare in modo continuo gli scopi e le modalità operative per rispondere ai mutamenti e ai bisogni diversificati di una società complessa.

Questo è diventato tanto più necessario alla luce dell'acuirsi della crisi fiscale e del contemporaneo processo di decentramento in corso che comporta un naturale incremento dei costi.

In questo quadro si collocano le disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e pri-

vato contenute nella legge 15 luglio 2002, n. 145, con le quali si è proceduto alla ridefinizione dell'assetto normativo della dirigenza pubblica ed all'istituzione dell'area della vicedirigenza. In particolare, sono state introdotte nuove regole in tema di conferimenti di incarichi e di accesso, nonché l'istituzione dei ruoli dei dirigenti presso ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e la conseguente abrogazione del ruolo unico.

Un sistema, quello dei ruoli, che potrebbe rilevarsi eccessivamente rigido e garantista senza un sistema di valutazione reale ed efficace che ponga al centro la responsabilità dirigenziale. Come la ricerca rileva, infatti, in questi ultimi anni si è andati verso un aumento della fiduciarità politica a discapito di quella tecnica e ad un incremento delle posizioni dirigenziali come risposta all'esigenza di rotazione degli incarichi e di scelta fiduciaria della dirigenza.

Si rende, pertanto, necessario lavorare sui sistemi di valutazione della dirigenza al fine di individuare, a fronte dell'appartenenza alle diverse amministrazioni, logiche e metodologie unitarie. In tal modo si potrà ottenere un "effetto leva" – culturale ed applicativa – trasversale alle varie amministrazioni pubbliche, con evidenti effetti in termini di trasparenza e coerenza.

Bisogna costruire una governance della dirigenza, che muovendo dalla tempestiva adozione degli atti di formalizzazione degli indirizzi e degli obiettivi, attraverso una chiara e coerente definizione del contenuto dei provvedimenti di incarico dirigenziale, consenta di espletare un corretto processo di valutazione della performance dei manager pubblici.

Questa pubblicazione offre un insieme di indicazioni normative, organizzative e gestionali sullo stato attuale della dirigenza pubblica per una corretta valutazione della performance dirigenziale, facendo particolare riferimento allo stato attuale della dirigenza dei ministeri.

Essa si inserisce nell'ambito delle attività editoriali dell'Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni dirette a quanti oggi sono impegnati nelle pubbliche amministrazioni ad introdurre e sostenere politiche ed interventi innovativi e di miglioramento.

Francesco Verbaro  
*Direttore dell'Ufficio per il personale  
delle pubbliche amministrazioni  
Dipartimento della Funzione Pubblica*

## **PRESENTAZIONE**



Lo studio sul sistema di valutazione della dirigenza assume un rilievo strategico nei (e per i) processi di riorganizzazione e di riordino delle funzioni e dei compiti del complessivo sistema delle pubbliche amministrazioni. L'abbandono di una organizzazione gerarchica piramidale, ordinata alla produzione di provvedimenti imputabili all'organo apicale dell'amministrazione statale o dell'ente pubblico, ha posto in primo piano la rilevanza giuridica della funzione dirigenziale e, conseguentemente, riproposto vecchi e nuovi interrogativi sul ruolo dei dirigenti in un contesto caratterizzato da loro responsabilizzazione diretta anche verso l'esterno, e da una accresciuta turbolenza dei rapporti e dei contatti con i cittadini. Analizzare oggi, il sistema di valutazione della dirigenza significa, pertanto, evocare questo sotteso ordine di problemi ed interrogarsi sull'identità e sul ruolo del manager pubblico nell'amministrazione in trasformazione.

Il dirigente pubblico, ormai impegnato in una funzione di snodo tra gli indirizzi più o meno formalizzati dagli organi politici e l'ordinaria gestione della macchina burocratica, si trova a svolgere il duplice e non facile ruolo di responsabile della traduzione dell'indirizzo politico amministrativo nell'attività di gestione e, al contempo, di garante della qualità delle prestazioni e dei servizi erogati ai cittadini. Ne consegue che la misurazione della sua performance risponde necessariamente a parametri più articolati e non può limitarsi alla valutazione dei comportamenti (spesso di facile quantificazione e di difficile qualificazione) e delle capacità professionali (dimensione statica del controllo), ma deve investire il risultato e la qualità complessiva dell'agire amministrativo anche dal punto di vista dei prodotti (profilo dinamico quantitativo) e della customer satisfaction.

In questa prospettiva gli strumenti deputati a valutare la complessiva performance dirigenziale si inseriscono in circuito referenziale nel quale è o dovrebbe essere prevalente l'attenzione (monitoraggio) ai correttivi dell'azione, piuttosto che alle misure di reazione e di sanzione. Va, pertanto, integrata nella concezione circolare dell'azione la pregressa visione, strettamente scalare della programmazione, che muovendo dalla formalizzazione degli obiettivi amministrativi, attraverso il loro recepimento e specificazione nei provvedimenti di incarico dirigenziali, approda ad un sistema efficiente, corretto ed

adeguato di misurazione della loro attuazione. Nel nuovo approccio il sistema di misurazione appare in grado, dunque, di coniugare la verifica della rispondenza ai parametri prefissati con il corretto feed back dei responsabili degli uffici di proporre scelte migliorative per l'attività di direzione.

Il volume fornisce un'attenta lettura dei dati raccolti nell'ambito di un più ampio studio sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato, che il Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni ha voluto affidare al Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche V. Bachelet – Luiss Guido Carli e a Methis Sviluppo S.r.l.. L'indagine è, dunque, frutto di una collaborazione interdisciplinare e della suddivisione del lavoro tra il Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet” della Luiss G. Carli, che ha per scopo lo studio e la riflessione sulla trasformazione e modernizzazione della pubblica amministrazione, nel quadro di un rinnovato rapporto con le libertà e i diritti dei cittadini e del pieno sviluppo dei principi democratici nei vari ambiti della vita amministrativa, e Methis Sviluppo s.r.l., società di consulenza strategica per l'innovazione e di rilevazione statistica, da tempo impegnata a fornire agli operatori del settore pubblico soluzioni innovative di assistenza alle potenzialità di crescita e di ottimizzazione delle pubbliche amministrazioni, con particolare attenzione alla mobilità del personale pubblico.

I dati contenuti in questo lavoro, salvo quelli che non è stato possibile raccogliere per assoluta indisponibilità materiale degli stessi da parte del campione oggetto della rilevazione, sono stati rilevati nel periodo tra gennaio e giugno 2005.

Lo studio, oltre a fornire un'analisi dei dati e delle informazioni raccolte, ha inteso elaborare alcune ipotesi di lavoro de jure condendo, tramite anche alcune indicazioni rivolte ai soggetti impegnati a progettare ed implementare i sistemi di valutazione della dirigenza, quali sono il legislatore, chiamato a disegnare una complessiva governance della dirigenza, e le singole amministrazioni, interessate a concretizzare il progetto normativo.

Rispetto alle principali tematiche affrontate nel corso della ricerca – l'attività di direzione, i sistemi di valutazione e il conferimento degli incarichi dirigenziali – si è voluto, dunque, prospettare alcuni interventi che, oltre ad incidere sul disegno ordinamentale, potrebbero essere utilizzati anche per orientare i comportamenti concreti degli operatori.

Giuseppe Di Gaspare  
*Coordinatore del Centro di ricerca  
sulle amministrazioni pubbliche V. Bachelet  
Luiss Guido Carli*

# **INTRODUZIONE ALLA RICERCA**

*di Vincenzo Antonelli*

## 1. Il nuovo ruolo del dirigente pubblico. Il funzionamento dei ruoli dei dirigenti e la definizione del provvedimento di incarico

Le riforme amministrative che si sono susseguite sin dagli anni '90 evidenziano una stretta connessione tra la ridefinizione del ruolo del dirigente pubblico e il sistema di controlli interni.

Come è noto il sistema dei controlli interni, disegnato dal decreto legislativo n. 286 del 1999, è incentrato sulla rilevazione dei risultati degli interventi amministrativi e di gestione posti in essere. La corretta rilevazione dei risultati ed un loro approfondito esame costituiscono, difatti, il necessario presupposto sia per correggere gli indirizzi politico-amministrativi sia per procedere ad una corretta valutazione dell'operato della dirigenza.

Il principio su cui è basato il rapporto tra politica e amministrazione, fattore fondamentale sul quale è riposto il successo del complessivo disegno legislativo, consiste nella distinzione tra compiti di direzione e controllo, affidati alla politica, e compiti di natura gestionale, assegnati all'amministrazione.

Queste considerazioni ci spingono, pertanto, ad analizzare il nuovo ruolo ricoperto dal dirigente pubblico, sempre più condizionato dalla tensione tra indirizzo politico e responsabilità gestionale, e ad esaminare il sistema di valutazione della *performance* dirigenziale.

L'abbandono del ruolo unico dei dirigenti e l'istituzione dei singoli ruoli di amministrazione ha accresciuto l'incidenza della valutazione dei dirigenti nella determinazione e nell'operatività degli stessi. È evidente come la mancata o incompleta attivazione dei sistemi di valutazione possa determinare un errato funzionamento dei ruoli, in considerazione della scarsa flessibilità di questi in termini di mobilità e ricollocazione.

L'efficienza dei ruoli dirigenziali è, inoltre, strettamente legata ad una corretta definizione dei provvedimenti di incarico dei dirigenti. A tal proposito, è possibile riscontrare un diffuso atteggiamento diretto a risolvere i problemi connessi con la scelta dei dirigenti attraverso, ad esempio, il ricorso ad una modifica ed un ampliamento delle dimensioni delle strutture, al fine di consentire la ricollocazione del personale dirigenziale non confermato.

Si pone, pertanto, l'esigenza di meglio raccordare la motivazione dei provvedimenti individuali di incarico dirigenziale – che individuano le funzioni assegnate e gli obiettivi da perseguire –, al dovere di svolgere l'attività dirigenziale in linea con i compiti previsti dai regolamenti di organizzazione e con gli obiettivi specifici che l'organo politico fissa di volta in volta nel corso degli anni di durata del contratto.

Ne consegue che la mancanza di chiarezza ed esaustività dei provvedimenti può alimentare possibili impugnazioni in caso di valutazione negativa del dirigente per mancato raggiungimento dei risultati.

La considerazione merita attenzione a fronte della prassi di far "cadere dall'alto", specie in corso d'anno, nuovi obiettivi o diverse priorità, scelta che spesso si accompagna ad una inadeguata valutazione del loro grado di fattibilità ed una sommaria ricognizione del fabbisogno finanziario e delle risorse umane e strumentali occorrenti per raggiungerli.

È stato sottolineato da alcuni osservatori istituzionali, quali il Comitato tecnico-scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Corte dei Conti, che la rilevanza della valu-

tazione dei dirigenti è immediatamente percepibile, poiché incide sulla remunerazione individuale. Proprio per questo, in molte amministrazioni la valutazione dei dirigenti ha costituito la prima forma di controllo interno ad essere attivata, anche in assenza di sistemi informativi adeguati ad alimentare correttamente i processi valutativi.

Tuttavia, è evidente il rischio che corrono questi sistemi: se la valutazione non è basata su elementi oggettivi, almeno in parte ricavati dai sistemi di controllo strategico e di gestione funzionanti, c'è la possibilità che essa venga percepita come iniqua e ingiustificata. Ciò si tradurrebbe in una forte demotivazione, e, dunque, in risultati opposti rispetto agli obiettivi di stimolo all'innovazione, all'efficienza e all'efficacia che essa dovrebbe indurre nelle amministrazioni secondo le intenzioni del legislatore.

Un corretto sistema di valutazione della dirigenza non può prescindere, pertanto, da un forte coinvolgimento dei vertici politici e amministrativi nel processo di valutazione. Innanzitutto è necessario che l'assegnazione degli obiettivi sia il risultato di una reale negoziazione tra i dirigenti e coloro che devono declinarli.

## 2. Gli obiettivi e i risultati attesi

### 2.1. *L'analisi dei sistemi di valutazione della dirigenza*

Il presente studio condotto sui sistemi deputati alla misurazione delle prestazioni dei dirigenti, tema collocato nel più ampio processo di riforma che continua ad interessare le amministrazioni pubbliche, si è posto l'obiettivo di comprendere le ragioni che rendono essenziale l'attività di misurazione, di individuare i bisogni informativi che essa suscita, di definire le condizioni che consentano di realizzarla con profitto, e di considerare, infine, gli ostacoli che ad essa si oppongono.

Lo studio analizza, in particolare, gli elementi caratterizzanti i diversi sistemi di valutazione della dirigenza adottati dalle amministrazioni dello Stato al fine di individuarne le caratteristiche essenziali, gli aspetti di successo e le criticità, e di prospettare eventuali interventi correttivi o modifiche da apportare a livello ordinamentale.

Attraverso la raccolta dei dati concernenti i sistemi di valutazione della dirigenza adottati dalle pubbliche amministrazioni statali e dai principali enti pubblici non economici in applicazione delle disposizioni del d. lgs. n. 286 del 1999 e del contratto collettivo per il personale dirigenziale dell'Area I vigente, si offre un quadro completo e dettagliato:

- dello stato di attivazione e di funzionamento dei sistemi di controllo,
- dei criteri e degli indicatori adottati,
- delle procedure e delle metodologie utilizzate,
- della struttura e del disegno organizzativo dei sistemi di controllo,
- delle garanzie di trasparenza e di partecipazione offerte,
- dei risultati della valutazione,
- degli effetti sui processi decisionali indotti dai risultati della valutazione.

### 2.2. *La classificazione dei sistemi di valutazione della dirigenza*

Muove l'attività di classificazione dei sistemi di valutazione della dirigenza la convinzione che l'introduzione di una metodologia di valutazione non possa esser concepita come semplice adempimento normativo, ma debba essere considerata come importante occasione di crescita dell'organizzazione e della dirigenza.

Un errore che spesso si riscontra nell'esaminare i sistemi di valutazione degli enti è quello di rilevare una semplice declinazione degli obiettivi macroaziendali a livello di singola area dirigenziale. Tale approccio, sebbene tende a garantire un comportamento uniforme nell'ente di tutta la dirigenza, rinuncia ad utilizzare il sistema di valutazione come strumento del cambiamento aziendale.

Pertanto, la classificazione dei sistemi adottati dalle amministrazioni prescelte è condotta considerando anche la capacità degli stessi di costituire uno strumento di adeguamento della struttura organizzativa alla *mission* aziendale.

L'esame dei diversi sistemi presenti nelle singole amministrazioni considerate dovrebbe, inoltre, favorire l'individuazione di alcune *practices* che, pur non essendo le migliori in termini assoluti, potrebbero costituire un esempio relativo da imitare per contesti e situazioni similari.

Si è, infatti, convinti che i sistemi di valutazione, nonostante debbano essere orientati secondo le caratteristiche della neutralità, obiettività, professionalità, e debbano sapere ridurre al minimo gli aspetti discrezionali, possono, tuttavia, svolgere una funzione di stimolo e di guida al cambiamento e, quindi, possono essere ricompresi nell'ambito dei sottosistemi di *change management* a disposizione dell'ente.

Un altro elemento importante da considerare ai fini della classificazione è quello relativo alla capacità del sistema di valutazione di considerare congiuntamente sia la *mission* che la *vision* dell'ente, poiché solo in tal modo si rende l'apparato amministrativo autonomo e coerente nei confronti dell'organo politico.

### **2.3. L'incarico dirigenziale nell'esperienza comparata**

In un momento in cui gli stimoli provenienti dall'estero costituiscono un fattore di mutamento sempre più significativo per il diritto interno, almeno in termini di importazione di istituti giuridici appartenenti a modelli regolativi elaborati in ordinamenti stranieri, l'utilizzo del metodo comparatistico si configura quale indispensabile strumento di costruzione-ricostruzione del diritto nazionale.

In particolare, l'applicazione del metodo in questione alla tematica concernente il conferimento degli incarichi dirigenziali consente di evitare i rischi insiti in quella che potremmo definire importazione "decontestualizzata" degli istituti, estrapolati, spesso acriticamente o, peggio, strumentalmente, dal modello regolativo di riferimento.

Al tempo stesso, il ricorso al metodo comparatistico appare consigliabile per le sue potenzialità di analisi critica del diritto interno di cui permette di porre in evidenza le incongruenze rispetto alla parziale o ibrida "importazione" di modelli operata, consapevolmente o non, dal legislatore nazionale e di fornire utili indicazioni circa le modifiche che, se apportate, potrebbero produrre effetti benefici in termini di efficace funzionamento del sistema.

Collocato in questa duplice prospettiva, il ricorso al metodo comparatistico impone di prendere le mosse dal diritto interno per enucleare quella che potremmo definire la "macro questione problematica" di cui ci si intende occupare. Affinché il metodo comparatistico possa esplicitare appieno le proprie potenzialità interpretative ed euristiche, la questione deve essere chiaramente enucleata nei contenuti e presentare una rilevanza non meramente locale. Sempre con riferimento all'ordinamento nazionale è, poi, necessario individuare le linee di politica del diritto sviluppate dal legislatore per affrontare la suddetta questione e illustrare le soluzioni in concreto adottate.

Risulteranno, così, realizzate le condizioni, non solo, per un'analisi comparatistica consapevole delle diversità di contesto che caratterizzano ciascun ordinamento e che tanto influenzano la formazione dei singoli istituti, ma anche, per una eventuale importazione "consapevole" degli stessi.

#### **2.4. La raccolta e l'analisi della giurisprudenza**

Da quanto detto in precedenza emerge con chiarezza come la fondamentale cartina di tornasole dell'intero sistema dei controlli sia l'esito della valutazione della prestazione dirigenziale.

Infatti, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 145 del 2002 si è assistito alla crescita del contenzioso in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, fenomeno che appare interessante valutare alla luce degli obiettivi della novella legislativa, tesi ad enfatizzare maggiormente rispetto al passato l'importanza della valutazione.

L'individuazione dei profili di responsabilità dirigenziale e delle conseguenze incombenti sul dirigente stesso possono, pertanto, trovare corretto riscontro solo all'esito di un'approfondita e sistematica ricognizione della giurisprudenza di merito e di legittimità sinora prodotta dai giudici competenti, in particolare dopo l'entrata in vigore della legge n. 145 del 2002.

Si è inteso, di conseguenza, procedere all'esame delle decisioni assunte dagli organi giurisdizionali ordinari ed amministrativi concernenti la natura del provvedimento di incarico, nonché la motivazione degli stessi.

Allo stesso tempo si è reso necessario analizzare le decisioni riguardanti la natura del provvedimento di revoca e le garanzie procedurali.

Oggetto di studio è stata anche la giurisprudenza della Corte dei Conti riguardanti il procedimento di nomina e revoca del dirigente pubblico, nonché il funzionamento del sistema di controlli interni.

Infine, è apparso altrettanto necessario vagliare le decisioni con le quali la Corte Costituzionale ha giudicato la legittimità costituzionale della disciplina concernente la dirigenza pubblica.

L'analisi della giurisprudenza consente, dunque, di individuare alcuni indirizzi costanti e, conseguentemente, di estrapolare significative indicazioni per una esatta elaborazione di un modello di valutazione e per una ponderazione della correttezza dei sistemi considerati nel corso della ricerca.

#### **2.5. Le indicazioni di policy making**

Lo studio offre, infine, alcune indicazioni di *policy making*, e prospetta ai soggetti chiamati a progettare ed implementare i sistemi di valutazione della dirigenza una serie di direttive capaci di assicurare un utilizzo corretto della valutazione, e, al contempo, evidenza, attraverso l'analisi delle esperienze realizzate, i fattori di criticità rilevanti a livello ordinamentale.

Le indicazioni suggerite dalla ricerca sono indirizzate sia al legislatore, chiamato a disegnare una complessiva *governance* della dirigenza, sia alle singole amministrazioni, interessate a concretizzare il progetto normativo.

L'obiettivo dello studio è quello di fornire indicazioni per eventuali interventi sui sistemi di valutazione e controllo, interventi che rilevano su un duplice piano: politico, cercando di illustrare quali sono i punti deboli o i vuoti sui quali si potrebbe agire con interventi normativi e di

*policy*; organizzativo, contribuendo in ogni singolo ente a risolvere problemi legati alla loro attivazione e gestione.

I dati contenuti in questo lavoro rappresentano un primo significativo *set* di indicatori per orientare meglio le *policy* a livello centrale. Partendo da questi primi risultati, speriamo si possa dar vita ad un'attività di monitoraggio continuo che orienti politiche ed individui criticità in maniera costante. Per intanto, ci auguriamo di contribuire a gettar luce sulle modalità di funzionamento di un meccanismo dalla fondamentale rilevanza per la gestione delle risorse umane nelle nostre pubbliche amministrazioni.

### 3. La metodologia di ricerca

#### 3.1. I dati e i documenti rilevanti

La raccolta della documentazione e la rilevazione dei dati è avvenuta nei limiti della disponibilità delle informazioni fornite dalle pubbliche amministrazioni interessate.

Inoltre, essa ha tenuto conto dei diversi scopi che la ricerca intende perseguire. In relazione all'analisi del sistema di valutazione delle singole amministrazioni sono stati raccolti i dati concernenti i criteri e gli indicatori adottati, le procedure e le metodologie utilizzate, la struttura organizzativa e le risorse umane impiegate, attraverso l'acquisizione dei documenti prodotti dagli organi preposti al controllo, nonché degli atti di programmazione e di organizzazione dell'ente.

Rispetto all'analisi della coerenza dei sistemi di valutazione sono stati reperiti, oltre le disposizioni legislative e i contratti collettivi, nazionali ed integrativi, di area, la giurisprudenza rilevante e le direttive annuali sull'attività amministrativa.

Circa la ricognizione dei criteri utilizzati in occasione dei conferimenti di incarichi dirigenziali e dei risultati della valutazione si è proceduto alla raccolta dei provvedimenti di incarico, nonché dei provvedimenti di erogazione di sanzioni, della documentazione relativa ad eventuali episodi di contenzioso.

Tra le fonti d'informazione sono stati ricompresi, oltre ad una ricca produzione giurisprudenziale, la letteratura scientifica rilevante in materia, gli studi e le relazioni prodotte da alcuni organismi, quali la Corte dei Conti, il Comitato dei Garanti, il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Comitato tecnico scientifico della Presidenza del Consiglio.

#### 3.2. Gli strumenti di indagine

Il reperimento dei dati è avvenuto attraverso l'attivazione di tutti gli strumenti di indagine necessari ed adeguati all'acquisizione completa della documentazione.

A tal proposito, si è provveduto attraverso la consultazione di banche dati cartacee ed elettroniche; la realizzazione di interviste ed incontri; la somministrazione di questionari e l'interazione telematica.

In particolare, alle amministrazioni è stato chiesto di compilare due questionari denominati Questionario A e B, atti a rilevare:

- Questionario A: i dati fisici sui controlli interni e in particolare sull'attività di valutazione della dirigenza;
- Questionario B: dati relativi alla percezione dei dirigenti sui sistemi di valutazione.

Il questionario A, somministrato ai responsabili dei Servizi di Controllo Interno (Secin), è costituito da 27 quesiti, suddivisi in tre sezioni riguardanti i seguenti temi:

- la struttura e la composizione degli organi dedicati al controllo interno e alla valutazione,
- i volumi e le caratteristiche dell'attività di valutazione,
- gli effetti della valutazione sulle carriere e sulle retribuzioni dei dirigenti.

Il questionario B, somministrato in forma anonima a 5 dirigenti di I o II fascia per ogni ente, scelti casualmente all'interno dello stesso, è costituito da 19 quesiti, ed ha avuto l'intento di rilevare la loro percezione sui seguenti aspetti:

- l'esistenza e la diffusione dei presupposti utili all'affermazione della cultura e della pratica della valutazione,
- la validità e l'efficacia di alcuni istituti fondamentali del processo di valutazione.

I due questionari si sono proposti lo scopo di indagare il tema oggetto della ricerca secondo due diversi approcci.

L'uno, volto a raccogliere i dati fisici, ha inteso fornire il punto di vista "istituzionale" e formale sui sistemi di controllo e valutazione, e un'istantanea ricostruzione dello stato in cui versano, evidenziando l'impegno, i limiti e le mancanze di tipo tecnico/operativo dei sistemi adottati dagli enti coinvolti.

L'altro, relativo alle percezioni, è stato utilizzato per dar voce ai dirigenti la cui *performance* costituisce l'oggetto specifico del processo valutativo, favorendo in tal modo l'aspetto critico e informale.

Se la percezione in sé risulta avere uno scarso valore oggettivo, tuttavia diventa rilevante sul piano "interpretativo" o "propositivo".

Per valore propositivo della percezione si intende la possibilità che questa diventi oggetto di analisi e riflessione da parte dell'ente. Nel caso in cui una amministrazione ritenga di aver messo in atto buone strategie e pratiche, una percezione negativa o positiva da parte dei soggetti coinvolti potrebbe suggerirne una rivisitazione o darne un maggior impulso all'attuazione.

Per valore interpretativo della percezione si intende, invece, la possibilità che questa fornisca una chiave di lettura di fenomeni reali, e, quindi, venga utilizzata come strumento di analisi.

A tal proposito, alcune informazioni di maggior rilievo sull'attività di valutazione della dirigenza effettivamente svolta, sono state messe a confronto con le percezioni che gli attori hanno espresso sugli stessi argomenti, così da offrire, oltre al dato quantitativo, anche una lettura critica.

### **3.3. I destinatari**

Lo studio ha previsto inizialmente il coinvolgimento delle seguenti 24 amministrazioni così ripartite:

- La Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- tutti i 14 Ministeri:
  - Presidenza del Consiglio dei Ministri
  - Esteri

- Interno
  - Giustizia
  - Economia e Finanze
  - Attività produttive
  - Istruzione, università e ricerca scientifica
  - Lavoro e politiche sociali
  - Politiche agricole e forestali
  - Ambiente e tutela del territorio
  - Infrastrutture e trasporti
  - Salute
  - Beni e attività culturali
  - Comunicazioni
  - Difesa
- 6 enti pubblici non economici:
    - Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS)
    - Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP)
    - Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo (ENPALS)
    - Croce Rossa Italiana (CRI)
    - Istituto Commercio Estero (ICE)
    - Automobil Club d'Italia (ACI)
  - 3 soggetti pubblici di particolare rilievo:
    - Corte dei Conti
    - Consiglio di Stato
    - Agenzia del territorio

Tuttavia, ministero dell'Interno, ministero dell'Ambiente e tutela del territorio e ministero delle Infrastrutture e Trasporti non hanno ritenuto opportuno partecipare alla rilevazione.

ENPALS e CRI non hanno fornito dati, in quanto non realizzano una attività formalizzata di valutazione.

Le amministrazioni partecipanti – che hanno risposto ad almeno uno dei due questionari proposti – sono state in tutto 19, costituenti un insieme rappresentativo delle amministrazioni centrali dello Stato.

# **LO SCENARIO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

*di Edoardo Ales*

## 1. Il contesto generale: la dirigenza e il sistema dei controlli nel d. lgs. n. 165 del 2001

Le recenti leggi di riforma delle amministrazioni pubbliche si fondano su assunti diversi da quelli che ne hanno tradizionalmente definito il funzionamento. La spinta verso il decentramento, la tendenza a sfoltire i vincoli procedurali, l'allargamento dei margini di autonomia gestionale assegnati a singole partizioni ed alla dirigenza all'interno di ciascuna organizzazione, l'introduzione di forme di responsabilità per i risultati e la revisione dei sistemi di controllo sono in rapporto di discontinuità con l'assetto precedente, anche se il panorama che caratterizza le istituzioni pubbliche è, per molti versi, rimasto immutato.

Il punto di partenza della ricostruzione del contesto normativo non può che essere costituito dalle disposizioni contenute nel d. lgs. 165 del 2001, momento rilevante, insieme alla legge n. 145 del 2002, del più ampio percorso riformatore iniziato nei primi anni '90, per quello che concerne l'impostazione generale della riforma, ed in particolare la "missione" delle Amministrazioni, espressione che richiama esplicitamente l'esperienza anglosassone (*public management*) la quale ha indubbiamente avuto un ruolo importantissimo nel ridisegnare il contesto operativo delle Pubbliche Amministrazioni.

L'introduzione della "logica dell'obiettivo" implica, quale conseguenza imprescindibile, una nuova e diversa enfasi sulla distinzione/separazione tra "indirizzo politico-amministrativo e gestione" ovvero tra "indirizzo e controllo", da un lato, e "attuazione e gestione", dall'altro (art. 4). Enfasi che trova concreta realizzazione nell'individuazione dei soggetti responsabili delle diverse fasi in cui si articola l'azione amministrativa, in particolare nella definizione della figura e del ruolo del dirigente, chiave di volta del nuovo impianto normativo, nonché titolare di particolari responsabilità, solo provvisoriamente riassumibili nell'espressione "responsabilità dirigenziale".

In questa prospettiva, infatti, gli organi di governo o di vertice definiscono gli obiettivi, le priorità, i piani, i programmi e le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione (esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo); individuano e assegnano le risorse umane, materiali ed economico finanziarie da destinare alle diverse attività e le ripartiscono tra gli uffici dirigenziali di livello generale; verificano, infine, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti (art. 4 comma 1).

I dirigenti, distinti in dirigenti preposti a uffici dirigenziali generali e dirigenti di uffici dirigenziali non generali, adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno; sono responsabili della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo; rispondono, in via esclusiva, dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati (art. 4 comma 2); assumono, infine, in qualità di organi preposti alla gestione, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro, con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro (art. 5 comma 2).

Da queste sintetiche osservazioni relative ai soggetti e ai loro compiti nella "logica dell'obiettivo", incardinata sul principio di distinzione tra indirizzo e gestione, emerge con chiarezza la centralità dell'elemento del controllo, in senso lato, dell'effettivo perseguimento/raggiungimento

degli obiettivi e di risultati. A tale proposito il d. lgs. n. 165 contiene già delle indicazioni rilevanti, con riferimento a quattro differenti momenti, tutti riferibili, in forma più o meno diretta, all'azione del dirigente, ovvero le verifiche, i controlli, le rilevazioni e le valutazione.

Gli organismi di controllo interno (non altrimenti specificati dalla norma in questione), infatti, verificano periodicamente la rispondenza delle determinazioni organizzative alla "funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità" (art. 5 comma 3). Mentre i dirigenti di uffici dirigenziali generali controllano l'attività dei dirigenti (art. 16 comma 1, lett. e) e adottano misure organizzative idonee a consentire la rilevazione e l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e delle decisioni organizzative (art. 18 comma 1).

Infine, ma questo è l'aspetto più rilevante nella prospettiva d'analisi qui indicata, si apre il delicato tema delle valutazioni dell'attività e dell'azione svolte dal dirigente che opera, essenzialmente, in connessione con gli incarichi e con gli obiettivi in essi contenuti. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale, a seguito della modifica introdotta dalla legge n. 145 del 2002, infatti, si tiene conto delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente, valutate "anche" in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nelle direttive e negli atti di indirizzo dell'organo di governo o di vertice (art. 19 comma 1). Inoltre, il mancato raggiungimento degli obiettivi ovvero l'inosservanza delle direttive, se imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'art. 5 d. lgs. n. 286 del 1999 (su cui *infra*), comportano, a seconda della gravità del caso, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale; la revoca dell'incarico, con collocamento del dirigente a disposizione; il recesso dal rapporto di lavoro, secondo le disposizioni del contratto collettivo (art. 21 comma 1). I suddetti provvedimenti sono adottati previo parere positivo del Comitato dei garanti (art. 22).

Le norme appena richiamate si prestano, quindi, a essere lette nella prospettiva della responsabilità, dando luogo ad almeno quattro forme della stessa: per mancato raggiungimento degli obiettivi; per mancato rispetto delle direttive; per danni arrecati alla Pubblica Amministrazione; disciplinare.

## 2. La legge n. 145 del 2002: la riforma della dirigenza

La legge n. 145 del 2002, apporta sostanziali modifiche alla normativa all'epoca vigente nel settore dirigenziale statale. In particolare, si prevedono nuove regole in tema di conferimenti di incarichi e di accesso, nonché l'istituzione dei ruoli dei dirigenti presso ogni amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e la conseguente abrogazione del ruolo unico, rinviandosi, peraltro, l'attuazione sia delle norme sull'accesso che di quelle sui ruoli a regolamenti, la cui emanazione sarebbe dovuta avvenire in tempi brevi (sei mesi in un caso tre nell'altro).

Secondo quanto si legge nella relazione del disegno di legge C1696 (il cui testo, approvato con modifiche è diventato legge n. 145/2002), intento principale del legislatore era porre rimedio ai numerosi problemi di ordine interpretativo e alle non poche difficoltà ed incertezze attuative determinate dal d. lgs. n. 387 del 1998, che, nell'integrare e correggere il d. lgs n.29 del 1993, aveva collocato nell'ambito del contratto individuale di lavoro,

oltre al trattamento economico, la definizione dell'oggetto, degli obiettivi e della durata dell'incarico. A tal fine, il 1° comma dell'art. 3 della 145 modifica quasi completamente l'art. 19 del d. lg.165 (da ora in poi solo art.19), prescrivendo che le disposizioni introdotte "costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi".

A sua volta la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica ha fornito con la circolare del 31 luglio 2002 – avente ad oggetto "modalità applicative della legge sul riordino della dirigenza" – le prime indicazioni interpretative delle nuove norme, con particolare riguardo alle disposizioni interessanti la cessazione e l'attribuzione degli incarichi dirigenziali nella fase di immediata attuazione di riforma.

In particolare, l'atto di indirizzo, oltre a precisare quali siano i destinatari della disposta cessazione legale, puntualizza che fra le disposizioni immediatamente applicabili, sia pur in mancanza della determinazione dei ruoli organici dirigenziali delle singole amministrazioni, debbano comprendersi anche le nuove percentuali stabilite dai commi 4, 5 bis e 6 dell'art. 19, da calcolare sulla base delle dotazioni organiche in atto, nonché dei posti di funzione previsti istituzionalmente dai singoli ordinamenti per lo svolgimento delle posizioni di fuori ruolo connesse all'interesse dell'amministrazione.

### 3. I controlli e le forme di responsabilità nel d. lgs. n. 286 del 1999

Il d. lgs. 286 del 1999 è un classico esempio dell'influenza che possono avere le esperienze straniere sull'ordinamento interno, in quanto chiaramente disegnato sulla falsariga del sistema di controlli che è in vigore ormai da molti anni nel *Public Sector* dei paesi anglosassoni. Rispetto a tale sistema, però, il legislatore italiano sembra aver sottovalutato quello strumento che, invece, nell'esperienza anglosassone risulta di cruciale importanza ovvero il controllo di qualità. A questo, pur previsto dall'art.11 del d. lgs. n. 286 del 1999, che lo sostanzia nell'adozione di carte dei servizi e nella partecipazione degli utenti alla valutazione degli *standards* qualitativi, non sembra essere attribuita la dovuta rilevanza quale elemento di chiusura dell'intero sistema dei controlli. Nell'esperienza anglosassone, infatti, il controllo di qualità sull'efficacia dell'azione amministrativa è affidato in larga parte ai beneficiari del servizio erogato dall'amministrazione in questione. Il *feedback* dell'utenza risulta, quindi, elemento centrale nella valutazione non tanto del risultato o del raggiungimento dell'obiettivo da parte del singolo dirigente, ma del raggiungimento degli obiettivi da parte dell'Amministrazione nel suo complesso in termini di *mission*.

Altri sono, invece, gli aspetti che vengono evidenziati dal decreto in esame: il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale, la valutazione o controllo strategico.

Le Pubbliche Amministrazioni, infatti, si devono dotare di strumenti adeguati a verificare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile); l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto costi–risultati (controllo di gestione); a valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza) nonché l'adeguatezza delle scelte compiute e degli strumenti

utilizzati al fine di attuare i piani, i programmi e gli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico (valutazione e controllo strategico).

Tutto questo cercando di rafforzare i collegamenti tra i diversi sistemi di controllo e i provvedimenti previsti dall'art. 19 del d. lgs. 165 del 2001.

#### 4. Il controllo di gestione

Particolare interesse riveste il controllo di gestione (art. 4) che impone a ciascuna amministrazione una serie di penetranti obblighi organizzativi, parte dei quali connessi al quadro generale dettato dal d. lgs. n. 165 del 2001. Le Pubbliche Amministrazioni, infatti, sono chiamate a definire l'unità responsabile della progettazione e della gestione del controllo e l'unità organizzativa al livello della quale si intende misurare efficacia, efficienza, economicità dell'azione amministrativa (il pensiero va agli artt. 2, comma 1, lett. a) e 5, commi 1 e 3 d. lgs. n. 165 del 2001). Le stesse devono adottare procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili (ovviamente i dirigenti, argomento *ex* artt. 16 e 17 d. lgs. n. 165 del 2001) e predeterminare l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa, con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative. In questa prospettiva si colloca l'obbligo di definire le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti, secondo il principio di "apparentamento" costi-obiettivi già rinvenibile nell'art. 18 comma 1 d. lgs. n. 165 del 2001.

Le Amministrazioni, infine devono predisporre indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità, in coerenza con quanto richiesto dagli artt. 2, comma 1, lett. a) e 5, commi 1 e 3 d. lgs. n. 165 del 2001.

Si ricordi che il controllo di gestione è svolto da soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata (art. 1, comma 2 lett. b) d. lgs. n. 286 del 1999).

Si tratta, se si eccettua il riferimento alla dirigenza, di norme più o meno "in bianco", nel senso che alle singole Amministrazioni è demandata la costruzione di tale forma di controllo attraverso degli indirizzi individuati nell'articolo 4. A tal proposito rilevano almeno tre aspetti di immediata percezione: la predeterminazione degli obiettivi gestionali, la predeterminazione dei soggetti responsabili e, infine, la determinazione dell'insieme dei prodotti dell'azione amministrativa.

Il concetto di prodotto è un altro concetto "di importazione". Secondo la logica ad esso sottesa, l'Amministrazione, non fornirebbe servizi, ma fornirebbe un prodotto finito, soggetto al controllo di gestione che ne dovrebbe valutare la corretta "confezione". Appare, tuttavia, difficile riportare in modo acritico questa "logica del prodotto" nella prospettiva delle Pubbliche Amministrazioni.

#### 5. La valutazione del personale con qualifica dirigenziale

Altro elemento d'importanza cruciale è costituito dalla valutazione del personale con qualifica dirigenziale (art. 5). Occorre qui distinguere tra oggetto della valutazione che consiste nella *prestazione* del dirigente e nei comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative a essi assegnate (c.d. competenze organizzative; si veda, a tale proposito, l'art. 5 commi 2 e 3 d. lgs. n. 165 del 2001), e i parametri

della valutazione, costituiti dai risultati del controllo di gestione, dai risultati dell'attività amministrativa (derivanti dal controllo di regolarità amministrativa e contabile?) e dai risultati della gestione (derivati dal controllo di gestione o da altra fonte?).

L'attività di valutazione è svolta da soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata (art. 1 comma 2 lett. b)) e da strutture o soggetti diversi da quelli cui è demandato il controllo di gestione (art. 1 comma 2 lett. c)).

Il suo svolgimento è articolato in due istanze. La prima che scaturisce dalla conoscenza diretta dell'attività sottoposta a valutazione, cui ha accesso anche il valutato secondo il principio del contraddittorio, la seconda di approvazione o verifica della prima. La valutazione di prima istanza è effettuata dal dirigente sovraordinato o, in caso di dirigente di vertice, dall'organo di governo o di vertice dell'ente, sulla base degli elementi forniti dall'organo di valutazione e controllo strategico. Il procedimento di valutazione ha cadenza, come minimo, annuale ma può essere concluso in anticipo, qualora il rischio del risultato negativo si verifichi prima della scadenza prevista (controllo continuo o *in progress*).

Il legislatore e l'autonomia collettiva dovranno decidere su quale aspetto concentrare la valutazione del dirigente. Dall'analisi di alcune esperienze già realizzate, si rileva, però, che pur sposando la concezione del dirigente *manager* che ha un *budget* a disposizione, obiettivi da realizzare e risultati da raggiungere, molto spesso si ritorna a una visione del dirigente come lavoratore subordinato, cioè lavoratore al quale è stato indicato un obiettivo prestazionale ovvero l'adempimento di una serie di compiti e che viene valutato non in maniera complessiva per i risultati dell'unità amministrativa cui è preposto, ma per la "prestazione" individualmente svolta.

## 6. La valutazione e il controllo strategico

Ultimo elemento, non certo in ordine di importanza, rinvenibile nel d. lgs. n. 286 del 1999 è quello relativo alla valutazione e al controllo strategico (art. 6). Questi risultano funzionali all'esercizio dei poteri di indirizzo da parte degli organi di governo e di vertice (art. 4 comma 1, d. lgs. n. 165 del 2001), consentendo di verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute negli atti di indirizzo politico (direttive, cfr. l'art. 21 comma 1 d. lgs. n. 165 del 2001) attraverso il controllo operato sui dirigenti di vertice, a immediato contatto con gli organi di indirizzo politico.

La valutazione e il controllo strategico, consistono, in primo luogo, nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra missioni (*mission*) affidate dalle norme all'amministrazione, da un lato, e obiettivi operativi prescelti (*vision*) dagli organismi di governo o di vertice, scelte operative effettuate dai dirigenti, risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, dall'altro. In secondo luogo, nell'individuazione degli eventuali fattori ostativi e delle eventuali responsabilità dei dirigenti nel loro insorgere. In terzo luogo, nella definizione dei possibili rimedi. Proprio per questo, gli organismi preposti riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico. La valutazione del controllo strategico, infatti, risulta particolarmente importante nel corretto svolgimento delle dinamiche tra indirizzo e gestione perché esso ha come obiettivo la verifica dell'adeguatezza delle scelte compiute e degli strumenti utilizzati al fine di attuare i piani e i programmi, e, quindi, si pone quale controllo finale di adeguatezza.

**LA VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA  
NELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE**

*di Vincenzo Antonelli*

## 1. Le relazioni sindacali e la valutazione del dirigente

Come è noto la materia della valutazione della *performance* dei dirigenti pubblici costituisce oggetto di contrattazione con le parti sociali. Pertanto, l'analisi della fonte contrattuale diventa rilevante nell'accertare la coerenza e l'adeguatezza dei sistemi di valutazione che sono oggetto di studio.

Il contratto collettivo per il quadriennio 1998-2001 ed il primo biennio economico 1998-1999 del personale dirigente dell'Area 1, regola alcuni aspetti caratterizzanti il sistema di valutazione della dirigenza, assicurando che lo stesso sia frutto di concertazione e condivisione tra i protagonisti della realtà lavorativa.

In particolare, l'art. 4 attribuisce alla contrattazione integrativa la determinazione dei criteri generali concernenti: a) le modalità di determinazione dei valori retributivi collegati ai risultati e al raggiungimento degli obiettivi assegnati e alla realizzazione di specifici progetti; b) l'attuazione della disciplina concernente la retribuzione direttamente collegata ai risultati e alla realizzazione di specifici progetti.

L'art. 6 specifica che l'amministrazione deve informare i soggetti sindacali sui criteri generali inerenti i sistemi di valutazione dell'attività dei dirigenti, mentre l'art. 7 demanda alla concertazione l'individuazione dei criteri generali relativi ai sistemi di valutazione dell'attività dei dirigenti.

## 2. Il conferimento di incarichi dirigenziali

È evidente, inoltre, che la valutazione della prestazione del dirigente pubblico rilevi anche nel momento di conferimento degli incarichi dirigenziali, così come emerge dal regime contrattuale fissato dall'art. 13.

In esso si dispone che l'affidamento e l'avvicendamento degli incarichi, conferiti a tempo determinato, avvengono, nel rispetto di quanto previsto dall'art.19, comma 1, del d. lgs. n. 29 del 1993, in base ai seguenti criteri generali:

- natura e caratteristiche degli obiettivi da realizzare;
- attitudini e capacità professionale del singolo dirigente;
- risultati conseguiti anche rispetto ai programmi e agli obiettivi precedentemente assegnati ed alle posizioni organizzative precedentemente ricoperte;
- rotazione degli incarichi, la cui applicazione è finalizzata a garantire la più efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse in relazione ai mutevoli assetti funzionali ed organizzativi e ai processi di riorganizzazione, nonché a favorire lo sviluppo della professionalità dei dirigenti.

L'atto bilaterale di natura privatistica di definizione dell'incarico deve precisare, contestualmente o attraverso il richiamo delle direttive emanate dall'organo di vertice dell'amministrazione, la natura, l'oggetto, i programmi da realizzare e gli obiettivi da conseguire, le risorse umane, finanziarie e strumentali a disposizione, i tempi di loro attuazione, la durata dell'incarico ed il trattamento economico complessivo.

In particolare, il contratto collettivo nazionale specifica che le singole amministrazioni effettuano, entro tre mesi dalla scadenza naturale del contratto individuale, una valutazione complessiva dell'incarico svolto; qualora non intendano confermare lo stesso incarico precedentemente ricoperto e non vi sia una espressa valutazione negativa, sono tenute ad assicurare al dirigente un incarico almeno equivalente.

Si ricorda, inoltre, che i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di direzione di uffici dirigenziali sono oggetto di informazione preventiva da parte dell'amministrazione. Al contempo deve essere assicurata, da ciascuna Amministrazione, la pubblicità ed il continuo aggiornamento degli incarichi conferiti e dei posti dirigenziali vacanti e ciò anche al fine di consentire agli interessati l'esercizio del diritto a produrre eventuali domande per l'accesso ai posti dirigenziali vacanti.

### 3. Le modalità di valutazione della performance dirigenziale

Le modalità di valutazione della *performance* dirigenziale sono stabilite dal successivo art. 35, che dispone che le amministrazioni, con gli atti previsti dai propri ordinamenti, autonomamente assunti in relazione anche a quanto previsto dall'art. 1 del d. lgs. n. 286 del 1999, definiscono – privilegiando nella misura massima possibile, soprattutto relativamente agli uffici periferici – l'utilizzazione di dati oggettivi, meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, in relazione ai programmi e obiettivi da perseguire correlati alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente rese disponibili.

Le prestazioni, l'attività organizzativa dei dirigenti e il livello di conseguimento degli obiettivi assegnati sono valutati con i sistemi, le procedure e le garanzie individuate sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, o da quelli eventualmente previsti dagli ordinamenti degli enti e amministrazioni per i dirigenti che rispondono direttamente all'organo di direzione politica.

A tal proposito le amministrazioni adottano preventivamente i criteri generali che informano i sistemi di valutazione della prestazione e delle competenze organizzative dei dirigenti, nonché dei relativi risultati di gestione.

Tali criteri, che dovranno tener conto in modo esplicito della correlazione delle direttive impartite, degli obiettivi da perseguire e delle risorse umane, finanziarie, e strumentali effettivamente poste a disposizione degli stessi dirigenti, sono oggetto di informazione preventiva, seguita, a richiesta, da concertazione.

La valutazione dei dirigenti deve essere improntata ai principi di trasparenza e pubblicità dei criteri e dei risultati: deve essere osservato il principio della partecipazione al procedimento del valutato, anche attraverso la comunicazione ed il contraddittorio da realizzare in tempi certi e congrui. A questo riguardo i criteri di valutazione sono comunicati ai dirigenti prima dell'inizio dei relativi periodi di riferimento.

A sua volta la valutazione è ispirata alla diretta conoscenza dell'attività del valutato da operare da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza ai sensi del d. lgs. n. 286 del 1999.

Inoltre, il contratto collettivo nazionale precisa che la valutazione non può essere svolta dagli organi preposti a servizi ispettivi o di regolarità contabile o legittimità amministrativa.

Infine, si chiarisce che la revoca anticipata rispetto alla scadenza può avere luogo solo per motivate ragioni organizzative e gestionali oppure in seguito all'accertamento dei risultati negativi di gestione o della inosservanza delle direttive impartite ai sensi dell'art. 21 del d. lgs.n. 29 del 1993. La valutazione può essere anticipata, anche ad iniziativa del dirigente inte-

ressato, nel caso di evidente rischio grave di risultato negativo della gestione che possa verificarsi prima della scadenza annuale.

#### 4. La retribuzione di risultato

La contrattazione collettiva al fine di sviluppare, all'interno delle amministrazioni, l'orientamento ai risultati ha scelto di valorizzare le risorse destinate alla retribuzione di risultato per i dirigenti di seconda fascia. A tal proposito le amministrazioni e gli enti sono chiamati a definire i criteri per la determinazione e per l'erogazione annuale della retribuzione di risultato ai dirigenti di seconda fascia anche attraverso apposite previsioni nei contratti individuali di ciascun dirigente.

Nella definizione di questi criteri, le amministrazioni e gli enti devono prevedere che la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva e tempestiva determinazione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 14, comma 1, del d. lgs. n. 29 del 1993, e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione.

#### 5. Alcune osservazioni

La contrattazione fornisce, dunque, un rilevante tassello dell'architettura degli strumenti di misurazione della *performance* dirigenziale.

L'eventuale mancata applicazione da parte delle amministrazioni, così come rilevato dalla Corte dei Conti, di un sistema organico per la verifica e valutazione dei risultati dei dirigenti si pone in contrasto con le disposizioni contrattuali ed in particolare con l'art. 37 del contratto collettivo nazionale. Il rischio che si corre è quello della assenza di un sicuro riferimento per la revoca anticipata degli incarichi e per la definitiva attribuzione del compenso di risultato.

Il disegno suggerito dalla contrattazione collettiva pone le amministrazioni di fronte alla scelta di seguire una ripartizione indifferenziata delle risorse destinate alla retribuzione di risultato ovvero una strategia premiale e motivante la prestazione del dirigente.

Sicché si rende necessario riflettere sulla mancata o differita attuazione dei sistemi di valutazione dei dirigenti: se da un lato essa può costituire un inadempimento contrattuale, dall'altro spinge a ricercare gli elementi "frenanti" presenti nell'apparato organizzativo.

**LE DIRETTIVE ANNUALI: L'ASSEGNAZIONE DEGLI OBIETTIVI  
E LA VERIFICA DEL LORO RAGGIUNGIMENTO**

*di Vincenzo Antonelli*

## 1. Introduzione

Il principio su cui è basato il rapporto tra politica e amministrazione, alla luce delle riforme amministrative che si sono susseguite sin dai primi anni '90, si alimenta della distinzione tra compiti di indirizzo e controllo, affidati alla politica, e compiti di natura gestionale, demandati all'amministrazione.

Sul piano organizzativo l'introduzione della "logica dell'obiettivo" comporta un'articolazione della struttura pubblica nella quale gli organi di governo o di vertice definiscono gli obiettivi, individuano e assegnano le risorse e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti, mentre i dirigenti sono chiamati ad esprimere le decisioni amministrative verso l'esterno e a spendere i poteri gestionali, di organizzazione e datoriali.

Nel modello organizzativo prospettato dal legislatore, con il quale è stato abbandonato l'assetto gerarchico e il connaturale potere di comando, assume un ruolo centrale e propulsivo la funzione di direzione.

La direttiva, quale atto di concretizzazione di questa funzione, assicura la traduzione nell'attività amministrativa della logica dell'obiettivo. È previsto, a tal proposito, che il ministro, organo politico, adotti ogni anno entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio una direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, la quale deve definire gli obiettivi, le priorità, i piani e i programmi da attuare, e deve, al contempo, assegnare ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità della rispettiva amministrazione le risorse necessarie per realizzarli.

Nella definizione delle linee strategiche l'organo politico è coadiuvato dagli uffici di diretta collaborazione e dal contributo propositivo dei dirigenti generali, naturali destinatari delle direttive.

La direttiva annuale, inoltre, adempie ad una funzione comunicativa rivolta sia all'interno dell'amministrazione al fine di condividere con gli operatori l'indirizzo politico, sia verso i cittadini allo scopo di pubblicizzare il programma politico e di fornire un adeguato strumento per valutare la responsabilità politica del singolo ministro.

A sua volta la "logica dell'obiettivo" ha innervato il sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali. Difatti, se da un lato per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente, valutate "anche" in considerazione dei risultati precedentemente conseguiti, dall'altro lato nel provvedimento di conferimento dell'incarico devono essere individuati, gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice nei propri atti di indirizzo. Si aggiunge, inoltre, che il mancato raggiungimento degli obiettivi e l'inservanza delle direttive danno luogo alla responsabilità dirigenziale.

Questa architettura è stata arricchita dall'introduzione e dalla codificazione degli strumenti di controllo interno, ed in particolare dalla specificazione dei compiti degli organi di controllo strategico, i quali consentono di verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute negli atti di indirizzo politico, e supportano l'organo politico "anche" nella valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo medesimo per il conseguimento degli obiettivi da questo fissati.

Attenta dottrina ha sottolineato che la valutazione e il controllo strategico, consistono, in primo luogo, nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra missioni affidate dalle norme all'amministrazione, da un lato, e obiettivi operativi prescelti dagli organismi di governo o di

vertice, scelte operative effettuate dai dirigenti, risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, dall'altro. In secondo luogo, nell'individuazione degli eventuali fattori ostativi e delle responsabilità dei dirigenti nel loro insorgere. In terzo luogo, nella definizione dei possibili rimedi. Sicché la valutazione operata dal controllo strategico risulta particolarmente importante per il corretto svolgimento delle dinamiche tra indirizzo e gestione, in quanto essa ha come scopo la verifica dell'adeguatezza delle scelte compiute e degli strumenti utilizzati in sede di attivazione dei piani e dei programmi, e, quindi, si pone quale controllo finale di adeguatezza.

Come è stato giustamente rilevato da osservatori istituzionali un'esatta individuazione delle missioni istituzionali e delle responsabilità, nonché una chiara e puntuale indicazione degli obiettivi assegnati dagli organi politici alla dirigenza, sono punti di riferimento indispensabili per misurare l'efficacia dell'attività da questa svolta ed il grado di raggiungimento degli obiettivi. Pertanto, un corretto sistema di valutazione della dirigenza non può prescindere da un forte coinvolgimento dei vertici politici e amministrativi nel processo di misurazione. Innanzitutto, è necessario che gli obiettivi assegnati ai dirigenti siano il risultato di una reale negoziazione tra i dirigenti e i soggetti deputati a declinarli. A ciò bisogna aggiungere la necessità di scegliere indicatori il più possibile "oggettivi" di valutazione, al fine di non creare tensioni e conflitti tra valutati e valutatori, e, dunque, di assicurare la correttezza della valutazione, la cui principale fonte dovrebbe essere costituita dal controllo strategico e dal controllo di gestione.

Questo disegno normativo non ha mancato di influenzare anche la contrattazione collettiva, la quale ha riposto particolare attenzione sull'assegnazione degli obiettivi e sulla verifica del loro raggiungimento, rispetto alle risorse umane, finanziarie, e strumentali effettivamente poste a disposizione dei dirigenti, anche ai fini dell'assegnazione della retribuzione del risultato.

L'osservatore è chiamato, pertanto, a disvelare "le tracce di obiettivi" disseminati nelle direttive, nei provvedimenti di incarico e negli atti sanzionatori, allo scopo di valutare la coerenza dell'intero percorso di valutazione della *performance* dirigenziale.

## 2. I compiti istituzionali e la direttiva annuale

Una corretta ricostruzione del sistema di valutazione della dirigenza pubblica non può non partire dall'analisi delle direttive annuali adottate dai ministri. Non bisogna dimenticare che gli obiettivi negoziati dai singoli dirigenti, contenuti nel contratto individuale, sono strettamente legati all'attuazione delle priorità politiche definite nelle direttive e alla realizzazione della missione istituzionale della struttura di appartenenza.

La direttiva, "documento base per la programmazione e la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello", ha assunto oggi la funzione di specificare – ed adattare – i compiti istituzionali affidati alle diverse branche dell'amministrazione statale.

L'ampio processo di riforma avviato agli inizi degli anni '90, investendo rilevanti settori della vita pubblica – il sistema delle autonomie, l'organizzazione e l'attività amministrativa – ha inciso sulla definizione delle missioni istituzionali dei ministeri. Sin dalle tappe iniziali di questo percorso, quali sono state le leggi 142 e 241 del 1990 e la legge delega 421 del 1992,

emerge, dunque, una stretta correlazione tra i tre ambiti considerati, scelta che trova un pieno riconoscimento nella legge 59 del 1997, concernente, il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa. In attuazione della delega parlamentare, con il d. lgs. n. 300 del 1999 sono state ridisegnate le competenze e le funzioni dei dicasteri, ridotti a seguito di accorpamenti dai precedenti 19 a 12, ed è stata prevista la creazione degli Uffici Territoriali di Governo (UTG), organi preposti a coordinare l'esercizio delle competenze statali degli uffici periferici dei singoli ministeri, con esclusione di quelle degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro e delle finanze, della pubblica istruzione e dei beni e attività culturali, per i quali era stata mantenuta una autonoma articolazione a livello regionale. Si tratta di un'operazione resa possibile dall'individuazione di una serie di aree funzionali omogenee, idonee a riorganizzare le amministrazioni centrali sulla base di competenze unitarie e complementari, evitando le precedenti frammentazioni e garantendo un'univoca assunzione di responsabilità politica nei settori così delineati.

Tuttavia, il successivo Governo, ritenuto non adeguata la modifica realizzata, è intervenuto con una decretazione d'urgenza, il decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2001, n. 317, che ha apportato alcune modifiche al d. lgs. n. 300 del 1999. In particolare, a fronte della difficoltà di ricondurre ad unità settori rilevanti, gestiti in modo fortemente autonomo, quali quelli della sanità e delle comunicazioni, è stato incrementato il numero dei dicasteri, che sono stati riportati a 14, e di conseguenza sono stati ricostituiti il ministero delle Comunicazioni e quello della Salute, precedentemente accorpati, rispettivamente, al ministero delle Attività Produttive e al ministero del Welfare.

Il riassetto delle amministrazioni ministeriali è stato successivamente ripreso da un'ulteriore intervento normativo che ha introdotto alcune modifiche organizzative idonee a rendere le strutture amministrative più rispondente alle loro finalità. È stata così emanata la legge delega 6 luglio 2002, n. 137, la quale ha previsto, tra l'altro, la possibilità per il Governo di adottare dei decreti legislativi correttivi o modificativi dei predetti decreti legislativi n. 300 e 303 del 1999, utilizzando i principi e le procedure individuate dalla legge n. 59 del 1997.

A differenza della precedente scelta normativa, concretizzatasi in ordine all'organizzazione ministeriale con l'emanazione di un unico decreto legislativo, il n. 300 del 30 luglio 1999, le modalità attraverso le quali sono state attuate le deleghe testimoniano un approccio "particolarista". Dai provvedimenti attuativi emerge come ogni singola amministrazione ha operato secondo distinte e particolari esigenze. Si evidenzia, a tal proposito, che alcune amministrazioni hanno ripristinato le proprie strutture periferiche confluite precedentemente negli Uffici Territoriali di Governo.

Dalla lettura delle disposizioni che negli ultimi anni hanno ridisegnato i compiti istituzionali dei dicasteri affiora la necessità di procedere ad una loro rivisitazione alla luce soprattutto della riforma costituzionale del titolo V che ha modificato l'architettura generale delle istituzioni pubbliche. Si tratta non solo di ripensare l'assetto dell'amministrazione centrale, ma anche delle sue articolazioni periferiche. Se da un lato si assiste, infatti, ad un ridimensionamento delle funzioni e dei compiti spettanti alla Stato, ambito all'interno del quale bisogna individuare la missione dei singoli ministeri, dall'altro bisogna tener conto del carattere "variabile e mobile", indotto dal principio di sussidiarietà, dell'allocatione delle funzioni amministrative.

### 3. La direttiva governativa del 2001

La crescente rilevanza rivestita dalla direttiva annuale ministeriale ha spinto il governo ad adottare nel 2001 un atto di indirizzo al fine di rendere omogenee le suddette direttive generali, definite strumento per la realizzazione delle politiche governative e per il cambiamento delle amministrazioni dello Stato.

Nel proporre un modello di amministrazione caratterizzato, tra l'altro, dalla responsabilizzazione delle dirigenza per i risultati dell'attività amministrativa e della gestione, sulla base di criteri di misurazione quanto più possibile oggettivi e verificabili, la direttiva ha riposto particolare attenzione sull'attivazione dei sistemi di valutazione delle dirigenza.

Nelle allegate linee guida riguardanti la struttura delle direttive generali annuali dei ministri tra i contenuti minimi che devono ricorrere è annoverata "la definizione del sistema di valutazione dei dirigenti". La singola direttiva annuale, volta a stimolare l'azione dirigenziale coerentemente con gli obiettivi politici, deve conseguentemente prevedere le caratteristiche fondamentali del sistema di valutazione, il processo attraverso il quale gli obiettivi vengono assegnati ai dirigenti, il processo di rilevazione dei risultati e le connesse responsabilità, il legame tra risultati e quota di retribuzione dei dirigenti ad essi correlata, le responsabilità per la predisposizione operativa e per la gestione del sistema di valutazione dei dirigenti, gli interventi di "formazione pratica alla valutazione".

### 4. Le direttive annuali per il 2005

#### 4.1. I tempi di adozione

Appare, pertanto, opportuno procedere ad un esame delle direttive generali adottate dai ministri per l'anno 2005 al fine di rilevare la loro rispondenza alla struttura e ai contenuti suggeriti dalla descritta direttiva governativa del 2001 in tema di valutazione della dirigenza.

Rispetto al termine per l'adozione di dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, arco temporale previsto al fine di preservare la natura programmatica delle direttive e il corretto esplicarsi del processo di specificazione degli obiettivi, decorrente dal 30 dicembre 2004, soltanto 3 amministrazioni hanno provveduto tempestivamente (ministero delle Difesa, ministero degli Affari Esteri, ministero delle Infrastrutture e trasporti, che ha adottato la direttiva il 31 dicembre 2004). Di poco successive sono le direttive dei ministeri della Salute e della Istruzione, Università e Ricerca. Nel febbraio del 2005 sono state adottate le direttive dei ministeri delle Attività Produttive, Lavoro e Politiche Sociali, Economia e Finanze, Giustizia, Interno, Beni e Attività Culturali. Solo alla fine di marzo del 2005 sono state formalizzate le direttive dei ministeri delle Comunicazioni e delle Politiche Agricole e Forestali.

Per quanto concerne la Presidenza del Consiglio dei Ministri, soltanto 4 strutture (Segretariato Generale, Dipartimenti per le Riforme Istituzionali, Affari Regionali, Politiche Antidroga) hanno provveduto ad adottare tra febbraio e aprile 2005 le rispettive direttive annuali.

È evidente che il ritardo nell'adozione della direttiva generale annuale, che può spiegarsi, da un lato, con l'incerto funzionamento del controllo strategico e, dall'altro, con la pretesa di procedere ad una capillare definizione degli obiettivi, dei piani e dei programmi, comporta che la macchina ammi-

nistrativa e i dirigenti operino per un significativo lasso di tempo privi di obiettivi formalizzati e secondo gli indirizzi e il piano di ripartizione delle risorse dell'anno precedente.

Si tratta di una situazione che testimonia la modesta attenzione che gli organi politici ministeriali ripongono nella cultura della programmazione e dei risultati, nonostante lo sforzo propositivo profuso dal Governo con il DPEF, la legge finanziaria e le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per l'Attuazione del Programma di Governo del dicembre 2004.

Inoltre, il ritardo nella definizione della direttiva annuale si riflette sul processo di individuazione a cascata degli obiettivi dirigenziali e sulla tempestiva della valutazione della *performance* degli stessi, costretti per un rilevante arco temporale a limitare la propria attività alla "gestione ordinaria".

#### **4.2. La declinazione degli obiettivi**

L'assegnazione da parte dei titolari di centri di responsabilità amministrativa degli obiettivi operativi ai dirigenti in attività nelle rispettive strutture è prevista espressamente da 7 direttive ministeriali (Economia e Finanza, Interno, Comunicazioni, Lavoro, Politiche Agricole, Infrastrutture, Beni Culturali).

La declinazione degli obiettivi è limitata temporalmente soltanto presso i ministeri di Economia e Finanza, Lavoro e Comunicazioni, che devono completarla entro 30 giorni dall'emanazione della direttiva annuale.

Il ministero dell'Interno ha previsto che i piani di azione correlati agli obiettivi contenuti nella direttiva devono essere inviati al Servizio di controllo interno entro il 28 febbraio 2005.

Il ministero della Giustizia riferisce che per il 2005 i capi dipartimento sono stati sollecitati a proporre a tutti gli uffici ed organismi dislocati sul territorio la realizzazione di programmi operativi territoriali che devono sviluppare in sede decentrata uno o più obiettivi correlati agli obiettivi strategici previsti dalla direttiva annuale.

#### **4.3. I sistemi di valutazione dei dirigenti**

Soltanto 4 ministeri (Esteri, Salute, Beni Culturali, Politiche Agricole) nella direttiva annuale dedicano una specifica sezione ai sistemi di valutazione dei dirigenti.

In particolare, il ministero degli Affari Esteri si limita a descrivere le caratteristiche essenziali del nuovo sistema di valutazione dei dirigenti amministrativi di recente introdotto nell'amministrazione, nonché esprime l'intenzione di rafforzare gli interventi di formazione ed informazione per la dirigenza mirati ad assicurare lo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, controllo e valutazione.

Il ministero della Salute comunica la messa a regime del processo di valutazione della dirigenza sperimentato nel 2003, e le iniziative adottate che hanno riguardato, da un lato, gli interventi di formazione sulle metodologie di declinazione degli obiettivi istituzionali, di individuazione degli indicatori e di costruzione delle matrici delle interrelazioni, dall'altro, la definizione di un sistema di monitoraggio e verifica in rete a supporto del relativo processo. Inoltre, il ministero annuncia che al fine di garantire un approccio metodologico coerente del monitoraggio dell'attuazione della direttiva con il sistema di valutazione dei dirigenti, i momenti di verifica semestrale e annuale nell'ambito di entrambi i sistemi verranno ad essere coincidenti.

Il ministero per i Beni e le attività culturali informa che il sistema di valutazione della dirigenza sperimentato nel secondo semestre del 2003, è stato rivisitato a seguito dell'adozione del nuovo regolamento di organizzazione del ministero nel 2004, onde il nuovo sistema di valutazione, già definito e in fase di adozione, verrà applicato nell'anno 2005. Inoltre è previsto nella direttiva che il SECIN dovrà provvedere a sviluppare nel corso dell'anno 2005 un modello che consenta di collegare l'applicazione degli esiti della valutazione alla retribuzione di risultato.

Il ministero delle Politiche agricole e forestali dichiara che, in attesa che il sistema di gestione dei centri di responsabilità amministrativa sia implementato su tutte le strutture del ministero, lo stesso intende utilizzare in via provvisoria un sistema di valutazione dei dirigenti strutturato con schede di rilevazione testate da altre amministrazioni dello Stato e opportunamente adattate alle proprie esigenze. Il gruppo di lavoro responsabile dell'articolazione del sistema di valutazione sarà coordinato dal SECIN e composto dai titolari dei diversi centri di responsabilità amministrativa.

Il dipartimento degli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri si limita a specificare che gli obiettivi individuati nel documento di programmazione e le connesse *performance* rilevate al termine del periodo di riferimento saranno a tutti gli effetti recepiti, anche per il 2005, all'interno del sistema di valutazione della dirigenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Altri ministeri (Infrastrutture, Lavoro, Attività Produttive) si occupano della valutazione dei dirigenti nella sezione dedicata al monitoraggio dell'attuazione della direttiva annuale.

Così il ministero delle Infrastrutture prevede che ai sensi degli articoli 6 e 8 del decreto legislativo n. 286 del 1999, tutti gli obiettivi indicati dalla direttiva annuale formano oggetto di apposito monitoraggio, anche ai fini della valutazione dei dirigenti.

Il ministero delle Attività Produttive dispone che il monitoraggio dell'attuazione della direttiva anche ai fini della valutazione dei dirigenti apicali sarà effettuato secondo la procedura approvata con D.M. 18 marzo 2004.

Il ministero dell'Interno, pur non dedicandole una specifica sezione, ha sviluppato i contenuti concernenti la valutazione dei dirigenti e le iniziative ed attività di carattere formativo in materia di programmazione e controllo nell'ambito degli obiettivi dell'azione amministrativa. Tra questi si segnala l'obiettivo operativo assegnato al SECIN, di collaborare al monitoraggio dell'impatto del nuovo sistema di valutazione della dirigenza nel quadro di un coerente e integrato sviluppo del sistema di pianificazione e controllo.

Il ministero della Giustizia, ha espresso l'intenzione di realizzare il collegamento tra il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti di II fascia. In particolare i piani operativi territoriali costituiranno a partire dal 2005 uno degli elementi utili per la Commissione di valutazione delle prestazioni dei dirigenti di II fascia.

Infine, il Dipartimento Nazionale per le Politiche Antidroga ha precisato che le informazioni raccolte riguardanti l'attuazione degli obiettivi fissati nella direttiva annuale, in coerenza con il quadro normativo vigente e con i recenti "indirizzi per la predisposizione delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione", potranno alimentare sia il controllo strategico sia la valutazione della dirigenza, contribuendo ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'azione amministrativa intrapresa.

## 5. Conclusioni

In conclusione si rileva che l'analisi delle direttive generali dei ministeri emanate per l'anno 2005 testimonia l'assenza presso i responsabili delle politiche pubbliche di una matura "cultura della misurazione".

In molti casi alla definizione puntuale e dettagliata degli obiettivi politici non corrisponde la medesima attenzione definitoria per i sistemi di valutazione dell'attività posta in essere dai dirigenti per il loro perseguimento, limitandosi le direttive a disciplinare il funzionamento del sistema di monitoraggio delle stesse, tipica espressione del controllo strategico.

Risulta confermata, pertanto, la mancanza di una visione integrata delle componenti del controllo interno. Si registra, più in generale, la rinuncia a condividere con i naturali destinatari, e rendere controllabile dall'esterno, i meccanismi di valutazione della dirigenza, chiamata a concretizzare l'indirizzo politico.

Un corretto processo di definizione della direttiva annuale, a fronte della eccessiva penetrazione della politica nelle scelte amministrative, consente di realizzare forme e percorsi più trasparenti di attuazione dell'indirizzo politico, con un maggiore rispetto per il ruolo e le responsabilità del dirigente. La formazione negoziata della direttiva, ponendosi quale momento di snodo tra politica e gestione, dovrebbe garantire l'autonomia della dirigenza nelle concrete scelte amministrative.

Autonomia che dovrà trovare un ulteriore argine nella rivisitazione dei meccanismi di scelta dei dirigenti: il prevalente carattere fiduciario dell'incarico dirigenziale deve essere temperato da una adeguata individuazione e giustificazione delle qualità professionali del dirigente. Solo la riaffermazione della natura professionale della prestazione dirigenziale può assicurare una corretta attuazione della distinzione funzionale tra direzione politica e gestione.

**LA VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA  
TRA DATI E PERCEZIONI**

*di Giacomo Barbetta*

## 1. Caratteristiche della rilevazione

Una fase di questa ricerca prevedeva di sottoporre le amministrazioni partecipanti a una rilevazione di tipo statistico con la finalità di acquisire dati e informazioni sullo stato dei sistemi di valutazione, sui livelli di attività da essi raggiunti e sul loro grado di interattività col sistema di retribuzione

Si è deciso poi di affiancare alla raccolta quantitativa anche una analisi di tipo qualitativo basata sulle “percezioni” di alcuni testimoni relativamente alle caratteristiche, alle finalità e ai limiti dei sistemi di valutazione esistenti.

Ciò è scaturito dall’esigenza di fornire alle indicazioni numeriche una interpretazione meno spersonalizzata e più ragionata, vista anche la difficoltà delle amministrazioni pubbliche italiane di fornire dati certi e univoci, soprattutto per tematiche di recente sviluppo come quella oggetto della ricerca, che manifestano, ancora oggi, forti difficoltà nel processo di attuazione e diffusione.

In effetti, oltre all’alto tasso di evasione alle domande con richieste più “raffinate”, un confronto successivo con banche dati “istituzionali” ha mostrato la presenza di incongruenze, anche se non numerose, nelle informazioni provenienti dalle amministrazioni. Proprio questo confronto e approfondimento attraverso i dati e i documenti elaborati e depositati presso il Dipartimento della funzione pubblica – UPPA, ha consentito di ricavare per la prima volta alcuni dati qualitativi sui comportamenti sia organizzativi che datoriali delle amministrazioni. Il procedimento dei conferimenti di incarico, ad esempio, costituisce un momento centrale nella *governance* del *management* pubblico, dal quale quindi è possibile ricavare una serie di dati indiretti e qualitativi importanti.

In generale, comunque, le indicazioni fornite (tramite responsabili dei Servizi Controllo Interno o persone da essi designate) sono di grande interesse e sono utili a dare una visione generale sul tema trattato e ad individuare, per grandi linee, i punti sui quali sarebbe opportuno intervenire.

### 1.1. Gli strumenti della rilevazione: i questionari

Alle amministrazioni – in tutto 19 quelle rispondenti – è stato chiesto di compilare due questionari denominati Questionario A e B, atti a rilevare:

Questionario A: i dati fisici sui controlli interni e in particolare sull’attività di valutazione della dirigenza;

Questionario B: dati relativi alla percezione dei dirigenti sui sistemi di valutazione in atto presso il proprio ente.

Il questionario A, costituito da 27 quesiti, è stato somministrato ai responsabili dei Servizi di Controllo Interno (Secin), ed era suddiviso in tre sezioni riguardanti i seguenti temi:

- la struttura e la composizione degli organi dedicati al controllo interno e alla valutazione,
- i volumi e le caratteristiche dell’attività di valutazione,
- gli effetti della valutazione sulle carriere e sulle retribuzioni dei dirigenti.

Il questionario B, costituito da 19 quesiti, è stato somministrato all’interno di ogni ente in forma anonima a 5 dirigenti di I o II fascia scelti casualmente e aveva l’intento di rilevare la loro percezione su due elementi:

- l’esistenza e la diffusione dei presupposti utili all’affermazione della cultura e della pratica della valutazione,
- la validità e l’efficacia di alcuni istituti fondamentali del processo di valutazione.

La struttura dei questionari verrà approfondita nelle sezioni dedicate all'analisi dei dati.

### **1.2. La metodologia di analisi: tra dati quantitativi e percezioni**

I due questionari di rilevazione proposti hanno avuto lo scopo di indagare il tema oggetto della ricerca con due diversi approcci.

L'uno, volto a raccogliere i dati fisici, ha inteso fornire il punto di vista "istituzionale" e formale sui sistemi di controllo e valutazione, e un'istantanea ricostruzione dello stato in cui versano, evidenziando l'impegno, i limiti e le mancanze di tipo tecnico/operativo dei sistemi adottati dagli enti coinvolti.

L'altro, relativo alle percezioni, è stato utilizzato per dar voce ai dirigenti la cui performance costituisce l'oggetto specifico del processo valutativo, favorendo in tal modo l'aspetto critico e informale.

A tal proposito è opportuno fare una precisazione. La percezione non costituisce un dato oggettivo ma è "solo" l'opinione di un individuo su un determinato tema e come tale può essere influenzata da un numero così elevato di variabili, contingenti o esterne all'attività lavorativa, da non permetterne il controllo.

Se la percezione in sé risulta avere un valore relativo, tuttavia diventa rilevante nel momento in cui viene considerata sul piano "interpretativo" o "propositivo".

Per valore propositivo della percezione si intende la possibilità che questa diventi oggetto di analisi e riflessione da parte dell'ente. Nel caso in cui una amministrazione ritenga di aver messo in atto buone strategie e pratiche, una percezione negativa o positiva da parte dei soggetti coinvolti potrebbe suggerirne una rivisitazione o darne un maggior impulso all'attuazione.

Per valore interpretativo si intende, invece, la possibilità che questa fornisca una chiave di lettura di fenomeni reali, e quindi venga utilizzata come strumento di analisi. Con questa valenza saranno utilizzati nel prosieguo dell'indagine i dati relativi alle percezioni.

Infatti alcune informazioni di maggior rilievo sull'attività effettivamente svolta di valutazione della dirigenza, sono state messe a confronto con le percezioni che gli attori hanno espresso sugli stessi argomenti, così da fornire, oltre al dato quantitativo, anche una lettura critica. Inoltre bisogna considerare che con questo metodo di indagine, sia il fenomeno sia la sua possibile spiegazione/interpretazione sono forniti da soggetti appartenenti allo stesso ente e non scaturiscono dalle riflessioni di soggetti esterni, avulsi dal contesto organizzativo.

L'obiettivo dello studio è quello di fornire indicazioni per eventuali interventi sui sistemi di valutazione e controllo a un duplice livello:

- politico, cercando di illustrare quali sono i punti deboli o i vuoti sui quali si potrebbe agire con interventi normativi e di policy;
- organizzativo, contribuendo in ogni singolo ente a risolvere problemi legati alla loro gestione, integrazione e interiorizzazione.

## **2. I risultati della rilevazione**

### **2.1 Questionario A – dati sulla valutazione della dirigenza**

Il questionario A, compilato da tutte le 19 amministrazioni partecipanti, aveva l'obiettivo, come già accennato, di rilevare informazioni su tre tematiche:

- la struttura e la composizione degli organi dedicati alle attività di controllo e valutazione,
- i volumi dell'attività valutativa,
- gli effetti di questa sulle carriere e sulle retribuzioni dei dirigenti.

## 2.2. La struttura

Dall'indagine emerge che i sistemi di controllo interno, e di conseguenza il servizio che se ne occupa, il Secin, sono stati istituiti presso le amministrazioni già da molto tempo, in quasi tutti i casi prima del 1997. In alcune amministrazioni, quali ministero della Difesa, ministero dell'Economia e Finanze, ministero della Giustizia e Agenzia del territorio, invece, sono stati attivati dopo il 2000.

L'attività dei Secin, inoltre, risulta essere supportata da una quantità significativa di risorse umane. Infatti, nel Servizio (e nel Collegio direzionale) operano in media 14 persone per ogni ente (l'ICE non ha risposto a questa domanda). Le amministrazioni che hanno il maggior numero di unità di personale impegnato nei servizi di controllo interno sono il MEF (37), il MIUR (25), il ministero della Salute (20) e PCM e Corte dei conti (18).

Alto è anche il numero di dirigenti coinvolti nell'attività di controllo interno: circa il 32% su un totale di 256 unità che operano nei Secin e nei collegi direzionali delle amministrazioni oggetto dello studio (escluso il personale esterno agli enti).

L'INPS e la Corte dei conti hanno dichiarato (l'informazione non era richiesta nel questionario) che nei loro collegi direzionali sono inclusi, come previsto dal d.lgs 286/99, esperti estranei all'amministrazione. È ben noto come il ricorso a queste figure può garantire imparzialità e un contributo esterno portatore di diverse esperienze (anche dal privato).

L'attenzione al tema dei controlli si manifesta anche tramite la risposta positiva, tendenzialmente unitaria da parte delle amministrazioni, alla domanda sulla adozione da parte dell'amministrazione di una direttiva sui controlli interni<sup>1</sup>.

Tuttavia le successive indagini sull'effettiva attivazione di tutte le forme del controllo interno (controllo strategico, controllo di gestione, valutazione della dirigenza, controllo di regolarità amministrativo-contabile)<sup>2</sup>, testimoniano che l'attenzione non sempre si è tradotta in interventi concreti.

Infatti solo 10 amministrazioni su 19 (PCM, MAP, Difesa, MEF, MIUR, Lavoro, INPS, ACI, Agenzia del territorio, Corte dei conti) hanno dichiarato di aver attivato tutte e quattro le componenti del controllo interno, mentre le altre 9 mancano di alcune forme (cfr. tab. 1).

1. Negli enti pubblici ovviamente per "direttiva" si intendono altri provvedimenti quali, ad esempio, i piani strategici.

2. Previste dall'art. 1 del d.lgs 286/99.

**TABELLA 1. ATTIVAZIONE DELLE 4 PARTI DEL SISTEMA DI CONTROLLO NELLE AMMINISTRAZIONI**

AMMINISTRAZIONI	CONTROLLO STRATEGICO	CONTROLLO DI GESTIONE	VALUTAZIONE DIRIGENZA	CONTROLLO DI REGOLARITÀ
Presidenza del Consiglio dei Ministri	x	x	x	x
Attività produttive	x	x	x	x
Beni e attività culturali	x	x	x	
Comunicazioni	x	x	x	
Difesa	x	x	x	x
Economia e finanze	x	x	x	x
Esteri	x	x		
Giustizia	x	x	x	
Istruzione, università e ricerca	x	x	x	x
Lavoro e politiche sociali	x	x	x	x
Politiche agricole e forestali	x		x	x
Salute	x		x	
<b>TOTALE MINISTERI</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>7</b>
INPS	x	x	x	x
INPDAP	x	x		x
ICE		x	x	x
ACI	x	x	x	x
<b>TOTALE ENTI PUBBLICI</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Agenzia del territorio	x	x	x	x
Consiglio di Stato			x	x
Corte dei Conti	x	x	x	x
<b>TOTALE ALTRI ENTI</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>14</b>

X= controlli attivati

Il controllo di regolarità è quello meno attivato (14 amministrazioni), seguito dal controllo di gestione (15). Solo due amministrazioni non si sono dotate del controllo strategico.

Le amministrazioni che, invece, hanno dichiarato di aver attivato la parte dei controlli interni relativa alla valutazione della dirigenza sono 18, solo l'INPDAP non ha ancora provveduto<sup>3</sup>.

L'attivazione del sistema di valutazione della dirigenza è abbastanza recente, tranne che per ACI (1998) e INPS (1999) che hanno risposto più prontamente ai dettami del d.lgs 286/99.

In alcune amministrazioni come il ministero delle Attività produttive, delle Politiche agricole, della Giustizia (per la I fascia) dell'Economia e Finanze, del Lavoro e degli Esteri il sistema di valutazione è ancora allo stadio della sperimentazione, mentre in altri, come ad esempio ministero dell'Istruzione, Consiglio di Stato e ICE è stato solo avviato.

3. Tutti gli enti tranne ministero Politiche Agricole, ICE, e Consiglio di Stato, hanno dichiarato inoltre di avere previsto una integrazione tra le parti attivate, come previsto dal dlgs 286/99 art. 1 comma 2 lettera d. In realtà, dall'analisi delle informazioni fornite dalle amministrazioni su come avviene il collegamento, sembra che questo si limiti ad una conoscenza condivisa dei risultati dei controlli e non alla costituzione di una "filiera" di attività coordinate e finalizzate.

In particolare il ministero della Difesa e del Lavoro hanno previsto la valutazione della dirigenza solo per la I fascia, INPS e Salute<sup>4</sup> solo per la II fascia. Giustizia ha proceduto in momenti differiti: per la II fascia nel 2000, per la I fascia nel 2004.

In ICE l'attività di valutazione è in atto già da molti anni, ma nuovi provvedimenti sul tema sono stati emanati solo nel 2004.

È necessario fare una precisazione ulteriore relativamente al ministero Economia e Finanze. All'interno di questo ente sono due gli organismi che si occupano di valutazione: il Secin per quanto riguarda la dirigenza apicale, e il IV Dipartimento – amministrazione generale del personale e dei servizi al tesoro – per quanto riguarda i dirigenti di I e II fascia. Il sistema valutativo della dirigenza apicale è tuttora in fase di sperimentazione e non sono disponibili informazioni a proposito, mentre quello per la I e la II fascia, dopo essere stato messo a punto dal IV Dipartimento al suo interno nel 2003, è stato diffuso in tutto il Ministero nel 2004.

I dati forniti dal MEF per questa ricerca riguardano, però, solo le risultanze della sperimentazione del sistema di valutazione per la dirigenza di I e II fascia realizzata nel 2003 internamente al IV Dipartimento, poichè i dati per gli anni successivi non sono stati ancora elaborati dall'amministrazione.

Quindi il dato dei dirigenti presenti nella struttura e di dirigenti valutati riportati nelle tabelle e nei grafici riguarderanno solo questo dipartimento del MEF e non verranno messi a confronto con il numero totale dei dirigenti dei dipartimenti del Ministero che, visto il loro alto numero, renderebbero poco significativi i calcoli e le statistiche<sup>5</sup>.

Questa situazione di parziale attivazione dei sistemi, in molti casi, non permette agli enti di disporre di dati completi ed esaustivi relativamente ai volumi e agli effetti dell'azione valutativa.

A ciò va aggiunto che in molti enti non si riscontra la presenza, accanto alle strutture organizzative dedicate alla valutazione della dirigenza, di un adeguato ed efficiente sistema informativo che garantisca l'archiviazione, l'analisi e la condivisione delle informazioni da esse prodotte. La necessità principale è quella di avere i dati prodotti dal controllo di gestione a supporto della valutazione della dirigenza.

Da un quesito del questionario che mirava proprio a raccogliere indicazioni sull'esistenza e le caratteristiche degli strumenti di supporto alla gestione del processo di valutazione, emerge che tutti gli enti censiti tranne 4 (Attività produttive e Politiche agricole che sono in sperimentazione, MIUR che ha attivato il sistema quest'anno e INPDAP che non ha sistema di valutazione), dichiarano di disporre di un supporto per la gestione dei dati relativi alla valutazione.

Su 15 enti che dispongono di strumenti di supporto:

– 8 dichiarano di avere un archivio dati (Comunicazioni, Difesa, MEF, Esteri, Giustizia, Lavoro, INPS e ACI),

4. I dirigenti di I fascia di ministero della Salute sono valutati direttamente dall'organo di vertice e quindi non sono stati segnalati

5. Si parla solo di Dipartimenti e non di Agenzie fiscali in quanto queste sono dotate di personalità di diritto pubblico, di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, pur essendo sottoposte all'alta vigilanza del ministero delle Finanze e al controllo della Corte dei conti. Le Agenzie, quindi, possiedono dei Secin propri.

- 7 di avere una banca dati (PCM, Beni culturali, Salute, ICE, Agenzia del territorio, Consiglio di Stato e Corte dei conti).

Tutti i supporti utilizzati dagli enti, ad eccezione di quello del MAE che è cartaceo e di quelli PCM, Giustizia e INPS che sono creati ad hoc, si basano su sistemi informatici standard, in molti casi anche semplici:

- 8 amministrazioni (Comunicazioni, Difesa, Lavoro, ICE, ACI, Agenzia del territorio, Consiglio di Stato e Corte dei conti) dichiarano di utilizzare software base (word, excel, corel pro),
- 3 (Beni culturali, MEF e Salute) dichiarano di utilizzare Microsoft Access (Salute e MEF ancora per poco tempo poiché stanno implementando applicativi ad hoc),
- 3 (PCM, Giustizia e INPS) di utilizzare altri supporti che, in generale, sono software progettati ad hoc per le esigenze dell'amministrazione.

Il dato peculiare è che 12 amministrazioni considerano il proprio software adeguato a rispondere alle esigenze di gestione, mentre solo il ministero del Lavoro e la Corte dei conti forniscono un'indicazione negativa (gli Esteri non hanno fornito alcuna risposta). Inoltre l'utilizzo dei sistemi informatici non risulta avviata quasi mai contestualmente all'attivazione dei sistemi di valutazione, ma solo successivamente. Si tratta di informazioni che vanno lette alla luce dell'utilizzo che si fa negli enti dei dati di output sulla valutazione. Come si vedrà successivamente, i dati concernenti l'utilizzo delle risultanze della valutazione in funzione della gestione del personale sono molto scarsi. È presumibile, quindi, che la soddisfazione espressa circa i sistemi informatici sia favorita dalla natura perlopiù formale e rigida del processo valutativo.

### ***2.3. I volumi dell'attività di valutazione***

Per quanto riguarda i volumi dell'attività di valutazione bisogna sottolineare che i dati forniti dalle amministrazioni non si riferiscono tutti agli stessi anni, in alcuni casi infatti, come per il MEF e la Giustizia, le informazioni sono relative all'anno 2003.

Sia i dirigenti valutati che quelli in servizio appartengono per i due terzi a PCM e Ministeri.

La tabella che segue mostra tutti i dati relativi all'attività di valutazione della dirigenza riferiti alla totalità delle amministrazioni partecipanti all'indagine.

TABELLA 2. DIRIGENTI IN SERVIZIO E DIRIGENTI VALUTATI: DETTAGLIO PER AMMINISTRAZIONE

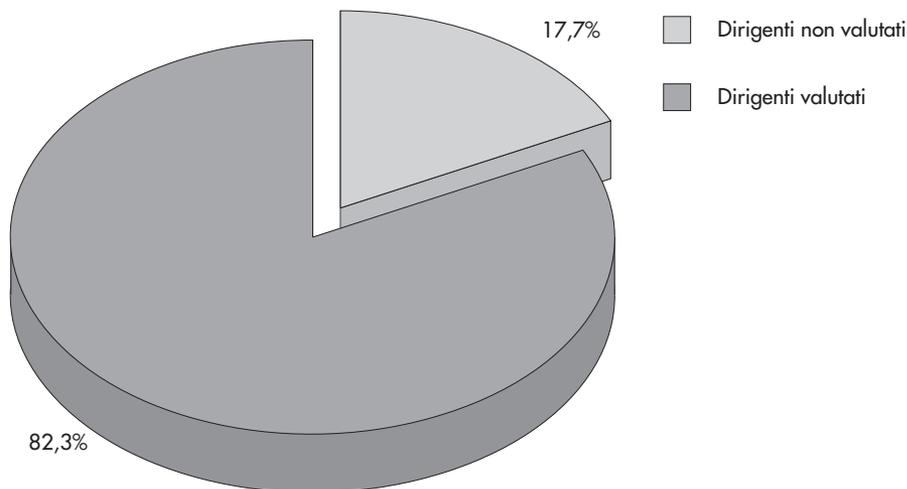
AMMINISTRAZIONI	DIRIGENTI IN SERVIZIO			DIRIGENTI VALUTATI			TOTALE VALUTATI		
	I FASCIA IN SERVIZIO	II FASCIA DIRIGENTI	TOTALE VALUTATI	I FASCIA VALUTATI	II FASCIA VALUTATI	% VALUTATI SU DIRIGENTI IN SERVIZIO	N° IN SERVIZIO	% VALUTATI SU DIRIGENTI IN SERVIZIO	
PCM	107	287	394	89	83,2	237	82,6	326	82,7
Attività produttive	17	165	182	17	100	165	100	182	100
Beni e attività culturali	6	213	219	6	100	213	100	219	100
Comunicazioni	9	43	52	8	88,9	34	79,1	42	80,8
Difesa	11	143	154	11	100	non valutati	nd	11	7,1
Economia e finanze – IV Djp.	6	150	156	6	100	150	100	156	100
Esteri	7	44	51	7	100	44	100	51	100
Giustizia	40	371	411	40	100	371	100	411	100
MIUR	38	399	437	38	100	399	100	437	100
Lavoro e politiche sociali	15	163	178	15	100	non valutati	nd	15	8,4
Politiche agricole e forestali	9	76	85	9	100	76	100	85	100
Salute	16	186	202	non valutati	nd	160	86	160	79,2
<b>TOTALE MINISTERI</b>	<b>281</b>	<b>2.240</b>	<b>2.521</b>	<b>246</b>	<b>87,5</b>	<b>1.849</b>	<b>82,5</b>	<b>2.095</b>	<b>83,1</b>
INPS	41	518	559	non valutati	nd	518	100	518	92,7
INPDAP	32	195	227	sist. non attivato	nd	sist. non attivato	nd	sist. non attivato	nd
ICE	0	56	56	0	0	56	100	56	100
ACI	20	108	128	20	100	108	100	128	100
<b>TOTALE ENTI PUBBLICI</b>	<b>93</b>	<b>877</b>	<b>970</b>	<b>20</b>	<b>21,5</b>	<b>682</b>	<b>77,8</b>	<b>702</b>	<b>72,4</b>
Agenzia del territorio	1	351	352	1	100	351	100	352	100
Consiglio di Stato	1	32	33	1	100	32	100	33	100
Corte dei Conti	5	46	51	5	100	46	100	51	100
<b>TOTALE ALTRI ENTI</b>	<b>7</b>	<b>429</b>	<b>436</b>	<b>7</b>	<b>100</b>	<b>429</b>	<b>100</b>	<b>436</b>	<b>100</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>381</b>	<b>3.546</b>	<b>3.927</b>	<b>273</b>	<b>71,7</b>	<b>2.960</b>	<b>83,5</b>	<b>3.233</b>	<b>82,3</b>

Nota:

(1) INPDAP non ha sistema di valutazione; (2) Difesa e Lavoro l'hanno attivato solo per la I fascia, INPS solo per la II; (3) I dirigenti di I fascia di ministero della Salute sono valutati direttamente dall'organo di vertice e quindi non sono stati segnalati (4) I dirigenti di I fascia del ministero delle Comunicazioni sono valutabili solo dall'organo di vertice dell'amministrazione in quanto assegnati agli uffici di diretta collaborazione per i quali opera il regolamento di cui al DPR 258/01, ma sono stati segnalati ugualmente dall'amministrazione. (5) I dati numerici del MEF non riguardano il totale dei dirigenti, ma solo quelli del Dipartimento preso in considerazione.

Dai grafici successivi, desunti dalla tabella, si può ottenere uno sguardo d'insieme, in forma aggregata, sulle caratteristiche dell'attività di valutazione.

**GRAFICO 1. DIRIGENTI VALUTATI E NON VALUTATI SUL TOTALE DEI DIRIGENTI IN SERVIZIO**



I dirigenti in servizio nelle 19 amministrazioni censite risultano essere 3.927. Di questi 381 sono quelli di I fascia e 3.546 quelli di II. L'82,3% circa di tutti i dirigenti delle amministrazioni censite sono oggetto di valutazione, per un totale di 3.233 unità.

Queste percentuali sono state calcolate considerando tra i dirigenti in servizio sia quelli delle amministrazioni che non hanno attivato il sistema di valutazione (INPDAP), sia quelli degli enti che l'hanno attivato per una sola delle due fasce (Difesa e Lavoro solo I fascia, INPS solo II fascia) e sia quelli non valutati per altri motivi (Salute<sup>6</sup>).

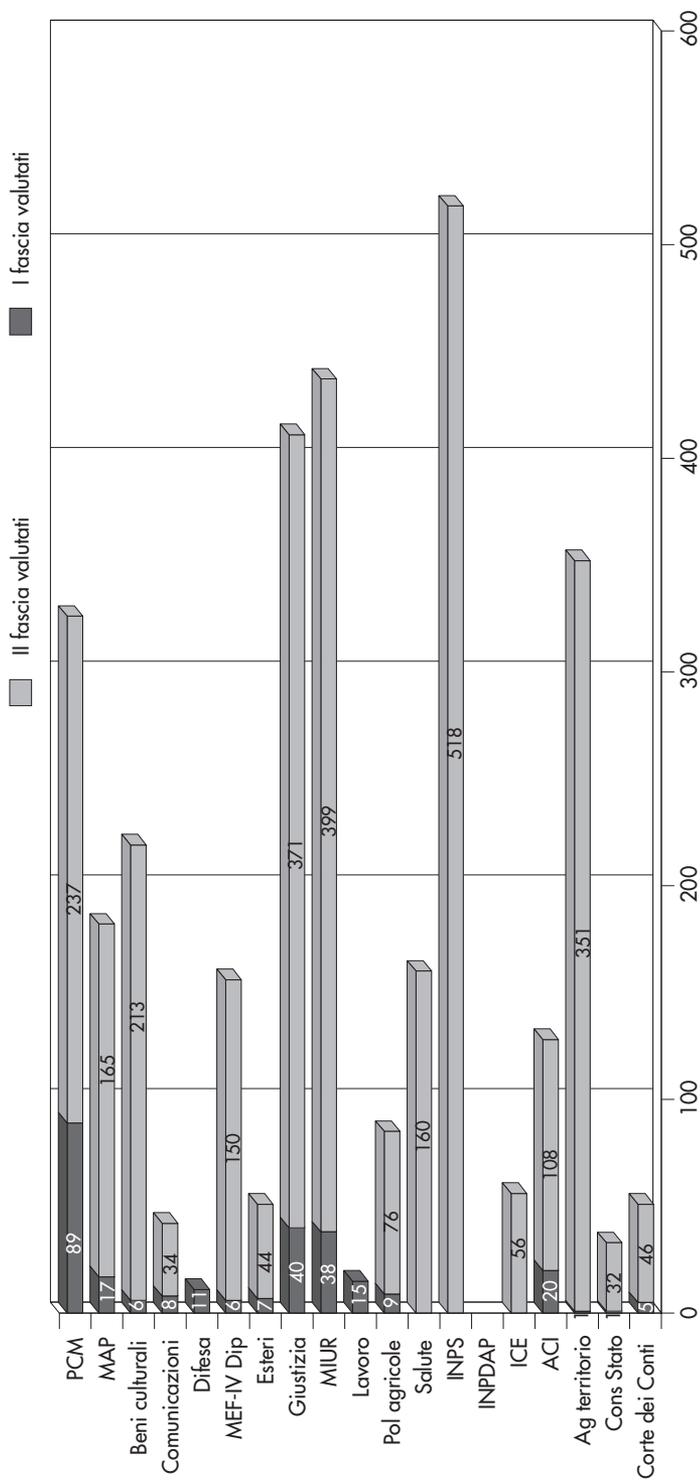
Ciò consente di evidenziare il considerevole numero di dirigenti che rimane escluso dal processo valutativo.

Se, invece, si fa riferimento soltanto alle amministrazioni che hanno attivato la valutazione per entrambe i livelli dirigenziali, la quota di dirigenti valutati sul totale di quelli in servizio si aggira intorno al 97%.

I grafici 2 e 3 mostrano la composizione per fascia dei dirigenti valutati, sia a livello di singola amministrazione sia in termini assoluti.

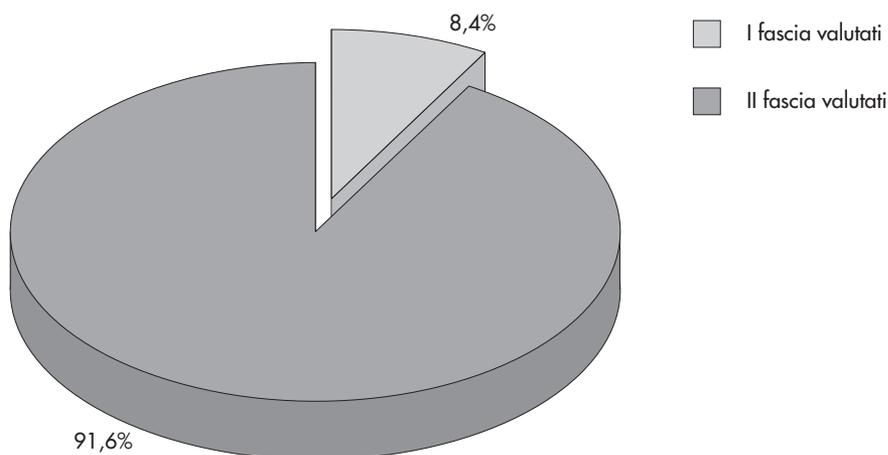
6. I dirigenti di I fascia di ministero della Salute sono valutati direttamente dall'organo di vertice e quindi non sono stati segnalati

**GRAFICO 2. COMPOSIZIONE PER FASCIA DEI DIRIGENTI VALUTATI: DETTAGLIO PER AMMINISTRAZIONE**

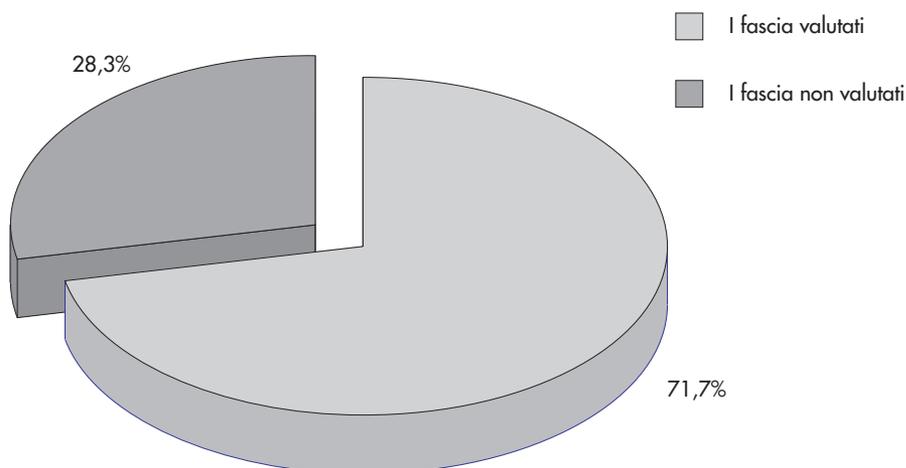


Nota:

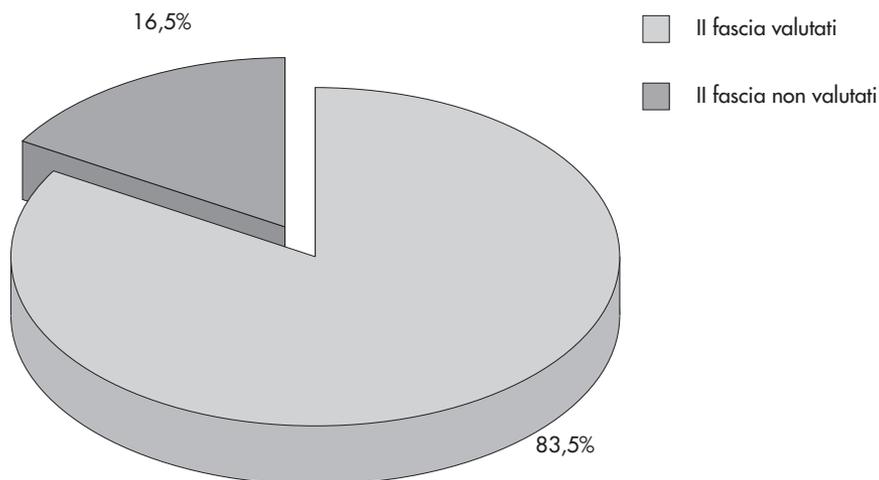
- (1) INPDAP non ha sistema di valutazione;
- (2) Difesa e Lavoro l'hanno attivato solo per la I fascia, INPS solo per la II;
- (3) I dirigenti di I fascia di ministero della Salute sono valutati direttamente dall'organo di vertice e quindi non sono stati segnalati
- (4) I dirigenti di I fascia del ministero delle Comunicazioni sono valutabili solo dall'organo di vertice dell'amministrazione in quanto assegnati agli uffici di diretta collaborazione per i quali opera il regolamento di cui al DPR 258/01, ma sono stati segnalati ugualmente dall'amministrazione.
- (5) I dati numerici del MEF non riguardano il totale dei dirigenti, ma solo quelli del Dipartimento preso in considerazione.

**GRAFICO 3. COMPOSIZIONE PER FASCIA DEI DIRIGENTI VALUTATI: AGGREGATO**

I dirigenti di I fascia valutati sono 273 (cioè l'8,4% del totale dei dirigenti valutati, ma il 71,7 del totale dei I fascia in servizio), mentre quelli di II fascia valutati sono 2.960 (cioè il 91,6% del totale dei dirigenti valutati, ma l'83,5% del totale dei II fascia in servizio). È necessario sottolineare come i valori siano molto distanti quando si tratta di calcolare il peso delle due fasce sul totale dei valutati (più di 80 punti di differenza), ma si avvicinano molto quando si calcola l'incidenza delle unità valutate per singola fascia (20 punti di differenza). Questo vuol dire che la differenza è data soprattutto dal numero più elevato di dirigenti di II fascia, non dal loro maggiore coinvolgimento relativo nelle attività di valutazione, come dimostrano i grafici 4 e 5.

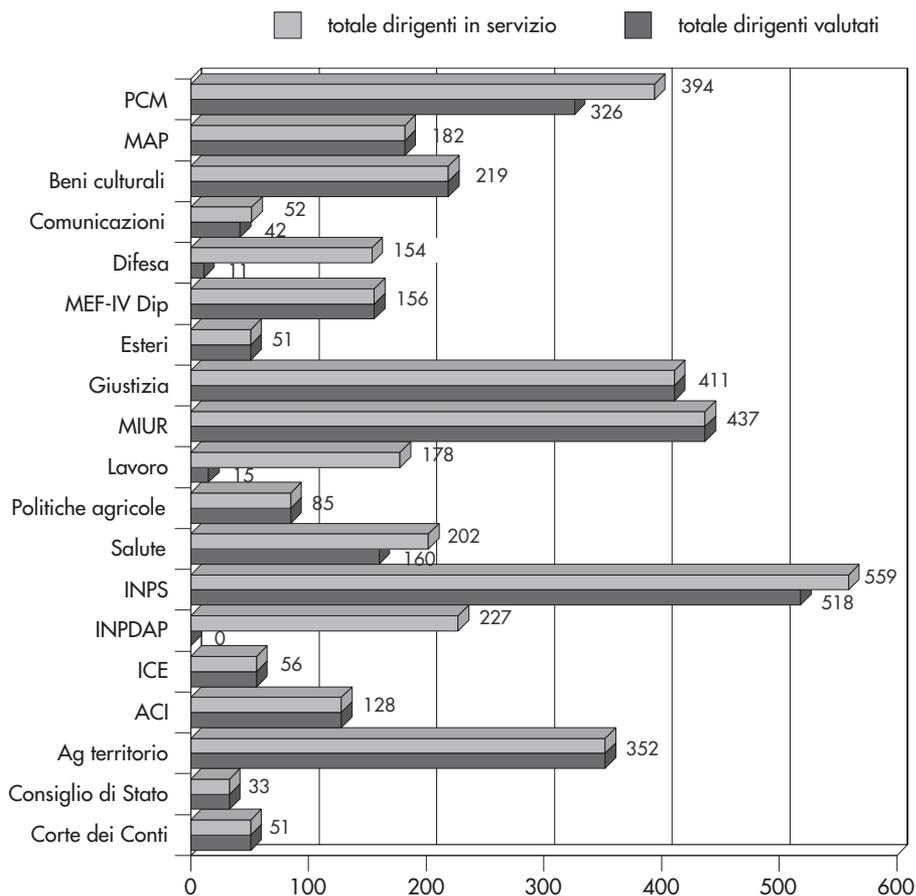
**GRAFICO 4. DIRIGENTI DI I FASCIA VALUTATI SUL TOTALE DEI DIRIGENTI DI I FASCIA IN SERVIZIO**

**GRAFICO 5. DIRIGENTI DI II FASCIA VALUTATI SUL TOTALE DEI DIRIGENTI DI II FASCIA IN SERVIZIO**



Dopo aver fornito una panoramica generale è opportuno analizzare più approfonditamente ciò che accade nelle amministrazioni partecipanti. Come si può notare dal grafico successivo tutte le amministrazioni tranne PCM, Comunicazioni, Difesa, Lavoro, Salute, INPS e INPDAP hanno valutato tutti i dirigenti in servizio.

**GRAFICO 6. DIRIGENTI TOTALI VALUTATI SU QUELLI IN SERVIZIO: DETTAGLIO PER AMMINISTRAZIONE**



Nota:

- (1) INPDAP non ha sistema di valutazione;
- (2) Difesa e Lavoro l'hanno attivato solo per la I fascia, INPS solo per la II;
- (3) I dirigenti di I fascia di ministero della Salute sono valutati direttamente dall'organo di vertice e quindi non sono stati segnalati
- (4) I dirigenti di I fascia del ministero delle Comunicazioni sono valutabili solo dall'organo di vertice dell'amministrazione in quanto assegnati agli uffici di diretta collaborazione per i quali opera il regolamento di cui al DPR 258/01, ma sono stati segnalati ugualmente dall'amministrazione.
- (5) I dati numerici del MEF non riguardano il totale dei dirigenti, ma solo quelli del Dipartimento preso in considerazione.

I dati raccolti consentono, in relazione alle dimensioni delle amministrazioni partecipanti di avanzare le seguenti considerazioni:

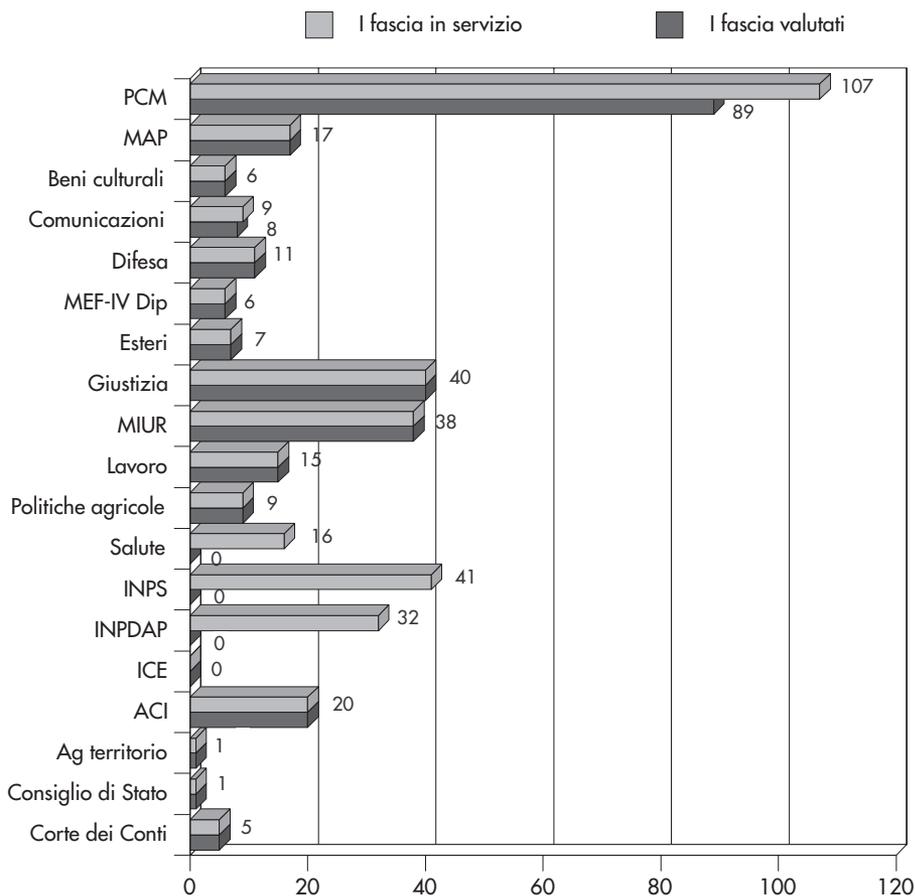
- tra le amministrazioni con meno di 100 dirigenti in servizio (Comunicazioni, Esteri, Politiche agricole, ICE, Consiglio di Stato e Corte dei conti) 5 su 6 li hanno valutati tutti (Comunicazioni ne ha valutati circa l'81%),
- tra le amministrazioni con un numero di dirigenti in servizio compreso tra 100 e 300 (MAP, Beni culturali, Difesa, MEF – IV Dip., Lavoro, Salute, INPDAP e ACI) solo 4 su 8 li hanno valutati tutti (Salute ne ha valutati circa il 79%, Lavoro circa l'8%, Difesa circa il 7%, l'INPDAP 0),
- tra le amministrazioni con più 300 dirigenti in servizio (PCM, Giustizia, MIUR, INPS e Agenzia del territorio) 3 su 5 li hanno valutati tutti (PCM ne ha valutati circa l'83% e INPS circa il 93%).

Gli enti che hanno attivato il sistema per una sola fascia di dirigenza (Difesa, Lavoro, Salute e INPS) sono presenti solo nella seconda e terza categoria, cioè tra le amministrazioni più grandi e strutturate. Si può ipotizzare che proprio queste caratteristiche non permettano di sviluppare pienamente il processo di valutazione, ostacolato da forze “conservative” che in organizzazioni di maggior dimensione sono più difficili da contrastare.

Con riferimento alle singole fasce di dirigenza, le amministrazioni che non hanno valutato tutti i propri dirigenti di I fascia in servizio sono PCM, Comunicazioni, Salute, INPS e INPDAP (cfr. grafico 7).

È evidente come nella PCM, dove i dirigenti di I fascia sono una quota molto elevata (circa il 28% dei I fascia considerati), vi siano maggiori difficoltà nel sottoporli tutti a processi di valutazione. Il numero di valutati, 89 unità, è comunque significativo, visto anche il carattere altamente fiduciario del vincolo che lega questi dirigenti alla PCM e che rende secondaria l'importanza della valutazione e della responsabilità manageriale

**GRAFICO 7. DIRIGENTI DI I FASCIA VALUTATI SU QUELLI IN SERVIZIO:  
DETTAGLIO PER AMMINISTRAZIONE**

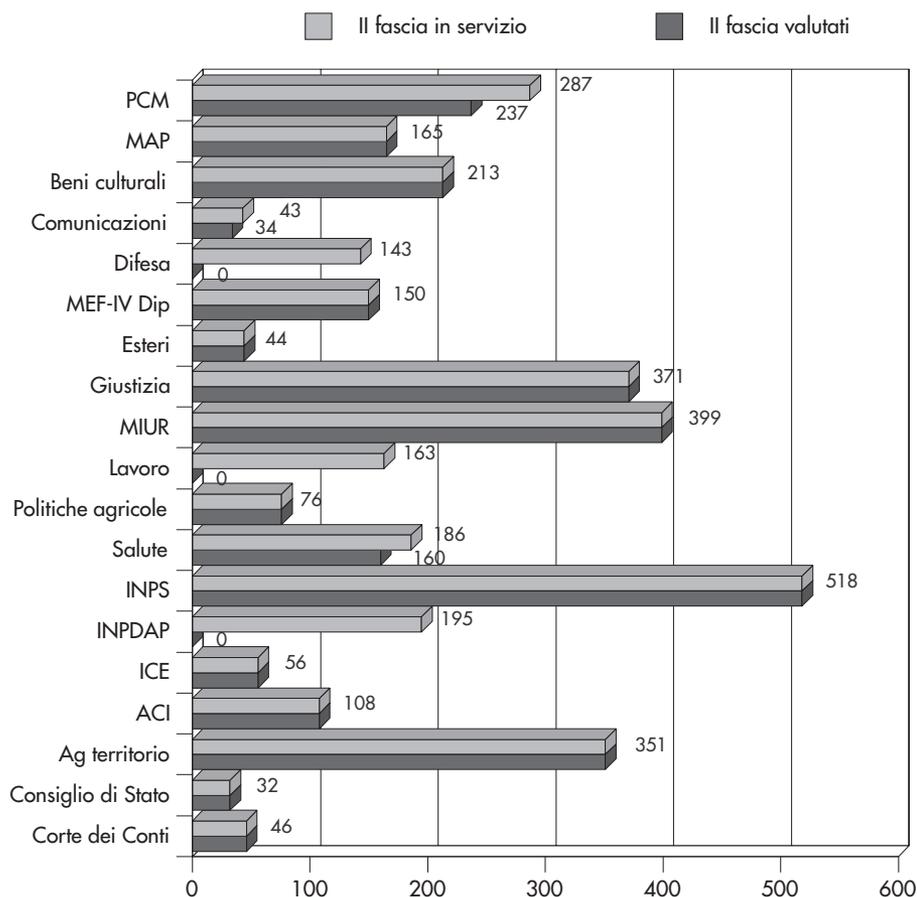


Nota:

- (1) INPDAP non ha sistema di valutazione;
- (2) Difesa e Lavoro l'hanno attivato solo per la I fascia, INPS solo per la II;
- (3) I dirigenti di I fascia di ministero della Salute sono valutati direttamente dall'organo di vertice e quindi non sono stati segnalati
- (4) I dirigenti di I fascia del ministero delle Comunicazioni sono valutabili solo dall'organo di vertice dell'amministrazione in quanto assegnati agli uffici di diretta collaborazione per i quali opera il regolamento di cui al DPR 258/01, ma sono stati segnalati ugualmente dall'amministrazione.
- (5) I dati numerici del MEF non riguardano il totale dei dirigenti, ma solo quelli del Dipartimento preso in considerazione.

Per quanto riguarda invece i dirigenti di II fascia le amministrazioni che non hanno provveduto a valutarli tutti sono: PCM, Comunicazioni, Difesa, Lavoro, Salute e INPDAP (cfr. grafico 8).

**GRAFICO 8. DIRIGENTI DI II FASCIA VALUTATI SU QUELLI IN SERVIZIO:  
DETTAGLIO PER AMMINISTRAZIONE**



Nota:

- (1) INPDAP non ha sistema di valutazione;
- (2) Difesa e Lavoro l'hanno attivato solo per la I fascia, INPS solo per la II;
- (3) I dirigenti di I fascia di ministero della Salute sono valutati direttamente dall'organo di vertice e quindi non sono stati segnalati
- (4) I dirigenti di I fascia del ministero delle Comunicazioni sono valutabili solo dall'organo di vertice dell'amministrazione in quanto assegnati agli uffici di diretta collaborazione per i quali opera il regolamento di cui al DPR 258/01, ma sono stati segnalati ugualmente dall'amministrazione.
- (5) I dati numerici del MEF non riguardano il totale dei dirigenti, ma solo quelli del Dipartimento preso in considerazione.

Oltre a capire quanti dirigenti siano stati coinvolti nelle azioni valutative, è importante verificare anche quanti di essi abbiano raggiunto i massimi risultati previsti dai diversi sistemi e dalle diverse metodologie di valutazione adottate negli enti.

A tal proposito, non sono state considerate tutte le amministrazioni coinvolte, ma solo quelle che hanno fornito dati concernenti il quesito in oggetto.

In particolare 5 Amministrazioni (MAP, Esteri, MIUR, Politiche agricole, Consiglio di Stato) hanno dichiarato che, considerata la recente attivazione dei sistemi di valutazione della dirigenza, non hanno ancora ottenuto i risultati e dunque non possono disporre di dati.

Delle 13 amministrazioni che hanno fornito l'informazione sui livelli di raggiungimento del massimo risultato, 8 dispongono di dati solo per una fascia di dirigenza<sup>7</sup>:

- 3 solo per la I fascia: Difesa, MEF – IV Dipartimento, Lavoro,
- 5 solo per la II fascia: Beni culturali, Giustizia, Salute, INPS e ICE.

Sono 5 invece, le amministrazioni che hanno fornito dati per entrambe le fasce dirigenziali: PCM, Comunicazioni, ACI, Agenzia del territorio, Corte dei conti.

Considerata l'articolazione dei dati forniti non si ritiene opportuno aggregarli. Pertanto si procederà ad una analisi separata dei dati per ognuna delle due fasce di dirigenza, non prima però di aver effettuato una breve premessa generale.

Dall'analisi e dal confronto dei dati emersi dalla rilevazione su questo tema (tabelle 3 e 4), sembra delinearci una situazione di difformità nei livelli di complessità e di rigorosità dei sistemi di valutazione a un duplice livello: tra sistemi utilizzati da amministrazioni diverse (in molte tutti i dirigenti raggiungono il massimo risultato, in altre ci si attesta su livelli molto bassi) e tra sistemi utilizzati per i dirigenti di I e II fascia<sup>8</sup>.

Viene da chiedersi se differenze così nette nei livelli di raggiungimento dei massimi risultati dipendano solo dalla "bravura" dei dirigenti di alcuni enti rispetto ad altri o di quelli di I fascia rispetto ai II (cfr. totali delle tabelle 3 e 4), o piuttosto dal fatto che i sistemi valutativi divergono per criteri, accuratezza e livelli di performance richiesti.

Dalle spiegazioni fornite da alcune amministrazioni e riportate per brevità nelle note alle tabelle 3 e 4, risulta, in effetti, che in alcuni casi il raggiungimento dell'eccellenza nel risultato sia obiettivo arduo da raggiungere (soprattutto per i II fascia) e che ciò dipenda da una precisa volontà dell'ente di creare un sistema altamente "sfidante", in grado di fornire misurazioni puntuali sui vari aspetti della performan-

7. Lavoro e Difesa hanno attivato la valutazione solo per la I fascia di dirigenza, INPS solo per la II; i dirigenti di I fascia di ministero della Salute sono valutati direttamente dall'organo di vertice e quindi non sono stati segnalati, Giustizia non ha ancora il dato disponibile visto che il sistema per la I fascia è in fase di sperimentazione, Beni culturali non ha fornito il dato per i dirigenti di I fascia, il MEF - IV Dip. non l'ha fornito per i dirigenti di II.

8. Dalle informazioni fornite dalle amministrazioni si evince che in molti casi i sistemi valutativi utilizzati per le due fasce di dirigenza sono diversi e che quindi gli effetti che ne scaturiscono non sono univoci. Per questo, negli enti che hanno fornito informazioni per entrambe le fasce di dirigenza, possiamo riscontrare dati così difformi.

ce (obiettivi, comportamenti etc), evitando indicazioni di massima che pregiudicano un utilizzo “organizzativo” delle risultanze ottenute .

Oltre la possibile lettura critica, comunque, in generale il livello di eccellenza raggiunto dai dirigenti delle amministrazioni intervistate è buono, considerando che anche negli enti in cui le percentuali si attestano su valori bassi, la maggior parte di essi si situa nelle fasce di punteggio appena sotto i livelli massimi.

Passando ora all’analisi delle singole fasce, le amministrazioni che hanno fornito il dato su quanti dirigenti di I fascia hanno raggiunto il massimo risultato sono 8; di queste mettiamo a confronto quanti dirigenti di I fascia sono stati valutati e quanti hanno raggiunto il massimo risultato (cfr. tabella 3):

**TABELLA 3. DIRIGENTI DI I FASCIA CHE HANNO RAGGIUNTO IL MASSIMO RISULTATO SUL TOTALE DEI DIRIGENTI DI I FASCIA VALUTATI**

AMMINISTRAZIONI	I FASCIA VALUTATI	I FASCIA MAX RISULTATO	%
PCM	89	84	94,4
Difesa	11	10	90,9
Comunicazioni	8	0	0
MEF-IV Dip	6	6	100
Lavoro	15	15	100
ACI	20	20	100
Ag territorio	1	0	0
Corte dei Conti	5	5	100
<b>TOTALE</b>	<b>155</b>	<b>140</b>	<b>90,3</b>

Nota:

ministero delle Comunicazioni e Ag del territorio hanno precisato che il dato è dovuto alla difficoltà di raggiungere il massimo risultato vista la particolare articolazione e puntualità del sistema di valutazione. In particolare l’Ag. del territorio ha spiegato che il punteggio massimo di 185 è dato dalla somma di 140 negli obiettivi operativi + 45 nei comportamenti organizzativi e che per raggiungere 140 in ambito operativo è necessario conseguire tutti gli obiettivi operativi in misura superiore al 131%. Comunque in entrambi gli enti la maggior parte dei dirigenti ha raggiunto risultati ottimi, appena sotto il livello di eccellenza.

I dati numerici del MEF non riguardano il totale dei dirigenti, ma solo quelli del Dipartimento preso in considerazione.

In 4 amministrazioni tutti i dirigenti di I fascia hanno raggiunto il massimo risultato e in altre due (PCM e Difesa) il dato è superiore al 90%. ministero delle Comunicazioni e Agenzia del territorio, invece, hanno segnalato la particolare difficoltà a raggiungere l’eccellenza vista la strutturazione e l’accuratezza del loro sistema di valutazione. Comunque quasi il 100% dei dirigenti di questi due enti si sono situati nei livelli di punteggio appena sotto al massimo della scala.

Le amministrazioni che hanno fornito dati sui dirigenti di II fascia, invece, sono state 10:

**TABELLA 4. DIRIGENTI DI II FASCIA CHE HANNO RAGGIUNTO IL MASSIMO RISULTATO SUL TOTALE DEI DIRIGENTI DI II FASCIA VALUTATI**

AMMINISTRAZIONI	II FASCIA VALUTATI	II FASCIA MAX RISULTATO	%
PCM	237	217	91,6
Beni culturali	213	123	57,7
Comunicazioni	34	34	100
Giustizia	371	117	31,5
Salute	160	60	37,5
INPS	518	482	93,1
ICE	56	15	26,8
ACI	108	45	41,7
Ag territorio	351	0	0
Corte dei Conti	46	46	100
<b>TOTALE</b>	<b>2.094</b>	<b>1.139</b>	<b>54,4</b>

Nota:

ministero Beni culturali, Giustizia, Salute e Ag del territorio hanno precisato che il dato è dovuto alla difficoltà di raggiungere il massimo risultato vista la particolare articolazione e puntualità del sistema di valutazione. In particolare

- l'Ag, del territorio ha spiegato che il punteggio massimo di 185 è dato dalla somma di 140 negli obiettivi operativi + 45 nei comportamenti organizzativi e che per raggiungere 140 in ambito operativo è necessario conseguire tutti gli obiettivi operativi in misura superiore al 131%;
- al ministero della Salute, oltre i 60 che si sono attestati sui livelli di eccellenza raggiungendo un punteggio pari a 100, altri 68 si sono attestati nella fascia di punteggio tra 90 e 99.

Il ministero delle Comunicazioni adotta sistemi diversi per la I e la II fascia di dirigenza, per questo i risultati sono differenti.

Comunque in entrambi gli enti la maggior parte dei dirigenti ha raggiunto risultati ottimi, appena sotto il livello di eccellenza.

I dati numerici del MEF non riguardano il totale dei dirigenti, ma solo quelli del Dipartimento preso in considerazione.

Sono state solo 2 (ministero delle Comunicazioni e Corte dei conti) le amministrazioni nelle quali tutti i dirigenti di II fascia hanno raggiunto il massimo risultato. Per ministero delle Comunicazioni e Agenzia del territorio valgono le stesse considerazioni fatte per la I fascia, e possono essere ampliate, nel caso della II fascia dirigenziale, anche a ministero della Giustizia e della Salute.

La Corte dei conti è l'unica realtà in cui tutti i dirigenti valutati hanno raggiunto il massimo risultato.

In funzione di quanto appena detto è interessante anche passare ad analizzare la natura degli obiettivi, il cui raggiungimento costituisce il criterio centrale su cui si fondano molti sistemi di valutazione. Su 17 amministrazioni (INPDAP e Agenzia del territorio non hanno fornito dati), in 15 casi si rileva che gli obiettivi sono sia di tipo strategico che operativo. Nei 2 casi rimanenti (Difesa e Lavoro) sono solo operativi. Ciò dimostra come le politiche e le strategie costituiscano un parametro essenziale della valutazione.

Invece per quanto riguarda le metodologie seguite dalle amministrazioni per la valutazione dei dirigenti, queste si ispirano in prevalenza a metodi quantitativi e hanno l'obiettivo di misurare, nei casi più comuni, il grado di raggiungimento degli obiettivi e i comportamenti organizzativi, in altri casi le capacità manageriali (ACI), la leadership (Giustizia) e la qualità del servizio (INPS). Inoltre le metodologie, i parametri e le procedure utilizzati per la valutazione sono in prevalenza standardizzati e si rifanno a quanto disposto dalla normativa e dalle direttive. A queste considerazioni andran-

no aggiunte le analisi svolte nel paragrafo 3 sugli indicatori, che della metodologia di valutazione costituiscono il cardine.

#### **2.4. Gli effetti**

La parte dell'indagine diretta ad analizzare gli effetti della valutazione sulle dinamiche retributive e sulle carriere è stata disattesa da molte delle amministrazioni partecipanti alla rilevazione, impedendo di fatto un'analisi approfondita. Vi è una certa reticenza, quasi a voler celare un comportamento non sempre corretto dal punto di vista gestionale. Comunque in molti casi è proprio questo momento di traduzione dei risultati della valutazione in azioni concrete ad essere oggetto di sperimentazione presso le amministrazioni.

Però è rilevante riportare come a fronte di un buon numero di enti che segnalano di collegare all'esito dell'attività valutativa una diversa quota della retribuzione di risultato (PCM, ministero delle Comunicazioni, Giustizia, Salute, MEF-IV Dip., Agenzia del territorio, Corte dei conti), la maggior parte non sia stata in grado di fornire indicazioni sul reale legame tra valutazione e risultato. Ciò sta a significare che, pur essendo iniziato il processo che lega i meccanismi di valutazione alle dinamiche retributive e di carriera, questo non costituisce ancora un perno centrale nell'attività di gestione e valorizzazione delle risorse umane (ciò è avvalorato dall'analisi dei questionari di percezione, cap. 3).

Questo problema può avere una doppia radice imputabile o a un difetto di regolamentazione attuativa presso gli enti, oppure, dove questa sia presente, alla mancata concreta attivazione del legame.

Oltre questa spiegazione che sembra essere la più plausibile, il silenzio delle amministrazioni rispetto a questa tematica può far avanzare un'ipotesi, che pur non essendo sostenuta da evidenze empiriche, va tenuta in considerazione per le importanti implicazioni che potrebbe avere. Si potrebbe pensare, infatti, che la difficoltà dei Secin di fornire dati sia dovuta alla carenza della rete di comunicazioni interna tra servizi diversi (approccio autoreferenziale della valutazione) che costituiscono, però, parti dello stesso processo e che non siano adeguati i sistemi di raccolta e gestione delle informazioni relative alle attività di valutazione (ipotesi avvalorata dall'analisi svolta in precedenza sui supporti gestionali utilizzati).

In uno scenario del genere il Servizio di controllo interno, che utilizza la leva della retribuzione come meccanismo essenziale per il suo funzionamento, potrebbe trovarsi emarginato dai flussi comunicativi contabili con una conseguente perdita di efficacia della sua azione.

### **3. Questionario B – dati sulla percezione del sistema di valutazione della dirigenza**

Al questionario B dedicato alla percezione hanno risposto 15 amministrazioni su 19 partecipanti.

Gli enti che non hanno fornito risposte sono stati:

- Esteri, Lavoro e Consiglio di Stato che non hanno ritenuto opportuno esprimere una percezione;
- INPDAP che non ha attivato il sistema di valutazione della dirigenza.

Difesa e Giustizia hanno fornito dati parziali, riconsegnando rispettivamente 3 e 2 questionari dei 5 somministrati.

Per facilitare ed esplicitare l'analisi dei dati raccolti, si è deciso di attribuire una espressione numerica alle percezioni, conteggiando le risposte positive e negative di ogni questionario. Ciò ha prodotto due effetti:

- la possibilità di avere totali e subtotali complessivi che permettono analisi di tipo generale;
- la possibilità di creare una “percezione globale” per ogni amministrazione.

In totale 14 amministrazioni hanno fornito “percezioni positive” del processo di valutazione della dirigenza, mentre solo l'ICE ha espresso un giudizio negativo.

Tra le valutazioni positive, l'operato di 8 amministrazioni (Comunicazioni, Difesa, MEF-IV Dipartimento, Giustizia, Salute, INPS, ACI e Agenzia del territorio) è stato giudicato “molto positivo”, poiché tutti i questionari somministrati nell'ente, che compongono la sua percezione finale, hanno ottenuto un punteggio positivo.

Sono 6, invece, le amministrazioni in cui vi è almeno un questionario di percezione con più risposte negative che positive (PCM, MAP, Beni culturali, MIUR, Politiche agricole, Corte dei conti).

**TABELLA 5. PERCEZIONE “GLOBALE” DELLE AMMINISTRAZIONI RISPONDENTI**

AMMINISTRAZIONI	PERCEZIONE MOLTO POSITIVA	PERCEZIONE POSITIVA	PERCEZIONE NEGATIVA
Presidenza del Consiglio dei Ministri		x	
Attività produttive		x	
Beni e attività culturali		x	
Comunicazioni	x		
Difesa	x		
Economia e finanze – IV Dip.	x		
Giustizia	x		
Istruzione, università e ricerca scientifica		x	
Politiche agricole e forestali		x	
Salute	x		
<b>TOTALE MINISTERI</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
INPS	x		
ICE			x
ACI	x		
<b>TOTALE ENTI PUBBLICI</b>	<b>2</b>		<b>1</b>
Agenzia del territorio	x		
Corte dei Conti		x	
<b>TOTALE ALTRI ENTI</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>1</b>

Bisogna ricordare che in alcune amministrazioni quali Attività produttive, Esteri, Politiche agricole, Economia e finanze, Giustizia per la I fascia, Istruzione e ICE il sistema di valutazione è ancora in sperimentazione o è stato attivato da poco tempo.

Come già anticipato il questionario B è stato articolato in due parti con l'obiettivo di indagare nei seguenti aspetti:

- la percezione dell'esistenza dei presupposti utili all'affermazione della cultura e della pratica della valutazione, così come individuati dalle norme relative al processo di riforma della Pubblica Amministrazione

- (d.lgs 29/93, legge 59/97, d.lgs 165/2001 e legge 145/2002) e alla valutazione del personale pubblico (d.lgs 286/99);
- la percezione della validità e dell'efficacia di alcuni istituti fondamentali del processo di valutazione della dirigenza, così come individuati dalla normativa in materia (d. lgs 286/99, CCNL 1998-2001 dell'Area I dirigenziale).

Si precisa che l'analisi dei dati raccolti nelle due sezioni, riguarderà i subtotali, cioè il numero complessivo di risposte positive e negative fornite dalle amministrazioni per ognuna di esse, non i singoli enti (si riporteranno solo alcuni casi a scopo esemplificativo).

### **3.1. Presupposti al processo di valutazione dei dirigenti**

Gli otto presupposti necessari alla diffusione della pratica della valutazione della dirigenza che sono stati individuati e che sono divenuti oggetto di quesiti sono:

- 1) stato di avanzamento del processo di separazione tra compiti di indirizzo e gestione,
- 2) effettiva responsabilità dei dirigenti nella gestione,
- 3) grado di diffusione della logica dell'obiettivo,
- 4) chiarezza nella definizione della mission dell'ente,
- 5) consapevolezza della mission presso i vertici dell'ente,
- 6) livello di definizione degli obiettivi dell'ente,
- 7) inclusione della valutazione nel processo di gestione delle risorse umane,
- 8) grado di diffusione della cultura della valutazione nell'ente.

Prendendo in considerazione i subtotali di questa sezione, si può dire che la percezione sui presupposti è in generale positiva, anche se, su 546 risposte totali, circa un quarto sono negative.

Tuttavia questa considerazione generale deve essere integrata con l'analisi delle risposte ai singoli quesiti<sup>9</sup>, cosa che permette di approfondire le peculiarità emerse.

La risposta concernente lo "stato di avanzamento del processo di separazione tra compiti di indirizzo e gestione" è ampiamente positiva: quasi la totalità dei rispondenti afferma che il processo di separazione è avviato, avanzato o concluso.

Circa l'"effettiva responsabilità dei dirigenti nella gestione" e il "grado di diffusione della logica dell'obiettivo", volti ad indagare le conseguenze pratiche che la distinzione poc'anzi descritta ha apportato, su 138 risposte fornite 33, poco meno di un quarto, sono negative.

Questi risultati suggeriscono la considerazione che in alcune amministrazioni, o in parti di esse, questi nuovi principi siano stati soprattutto "pubblicizzati", ma che la loro diffusione sia ancora lenta e difforme.

Questa interpretazione è avvalorata dal fatto che nella domanda aperta attraverso la quale si invitavano i rispondenti a descrivere gli effetti della diffusione della logica dell'obiettivo nella propria amministrazione, la maggior parte abbia risposto tramite espressioni standardizzate quali "efficienza", "efficacia", "responsabilità" ecc.

9. Alcuni quesiti prevedevano una risposta dicotomica semplice "sì" o "no", altri come ad esempio quelli per rilevare informazioni sui punti 1 e 3 contemplavano quattro opzioni:

- Punto 1) "mai avviato", "avviato", "avanzato", "concluso": solo la prima opzione è stata considerata come risposta negativa;
- Punto 3) "inesistente", "minimo", "medio", "elevato": le prime due opzioni sono state considerate come risposte negative.

Per quanto riguarda la “buona definizione della mission” e la “chiarezza di questa da parte dei vertici dell’ente” (punti 4 e 5), le risposte alle domande sono state ampiamente positive. Anch’esse, però, devono essere interpretate alla luce di altre informazioni, in particolare di quelle contenute nelle risposte fornite al quesito concernente il “livello di definizione degli obiettivi dell’ente” (punto 6).

Infatti sembra che a un buon livello di definizione e “interiorizzazione” da parte dei vertici della mission, non corrisponda una sua efficace traduzione in macro e micro obiettivi (su 68 risposte fornite, 21, poco meno di un terzo, sono negative).

Inoltre tra quanti hanno sostenuto che gli obiettivi sono ben definiti, le risposte su come si svolge il processo per la loro definizione e individuazione affermano che questo si basa su una logica “a cascata”, che quasi sempre ha come suo motivo ispiratore la Direttiva del Ministro. Solo in alcune amministrazioni (ad esempio INPS e MEF) e solo in alcuni dei questionari che compongono la loro percezione globale, si segnala che gli obiettivi sono fissati a partire da una negoziazione con i vari livelli della struttura o da una analisi organizzativa accurata che tenga conto delle risorse disponibili.

È evidente come questa mancanza di chiarezza e capacità degli obiettivi di essere “sfidanti”, ostacoli la realizzazione di un efficiente e condiviso processo di valutazione.

I punti 7 e 8 riguardanti, il primo il rapporto tra gestione delle risorse e sistema di valutazione, il secondo la diffusione della cultura della valutazione, presentano il maggior numero di percezioni negative.

Al quesito sul rapporto tra gestione delle risorse e sistema di valutazione (punto 7) solo poco più della metà dei 68 rispondenti si è pronunciato positivamente sull’esistenza di un legame tra politiche del personale e valutazione. Inoltre, secondo quanto affermato nelle risposte aperte sul tema, questo legame si limiterebbe all’assegnazione della retribuzione di risultato.

Si pensi che in un solo questionario (uno dei 5 dell’INPS) si è indicata la valutazione come strumento a supporto dell’attività di assegnazione di incarichi dirigenziali.

Anche alla domanda se l’ente è impegnato nella diffusione della cultura della valutazione (punto 8) tramite, ad esempio la realizzazione di programmi di formazione, le risposte negative sono state consistenti (più di un terzo su 68 risposte totali).

Dai risultati delle analisi svolte su questa sezione del questionario B, si può desumere che gli ostacoli all’affermarsi della logica e della pratica della valutazione individuati attraverso le opinioni, dai dirigenti di I e II fascia coinvolti nella rilevazione, riguardano soprattutto:

- la scarsa definizione degli obiettivi che non permette alla valutazione di basarsi su presupposti validi;
- il mancato aggancio del sistema valutativo a dinamiche più ampie di gestione delle risorse e sviluppo organizzativo;
- l’impegno limitato nella diffusione della cultura della valutazione.

### ***3.2. Caratteristiche e istituti del processo di valutazione***

I sette criteri che caratterizzano il processo di valutazione, individuati dal d.lgs 286/99 e dal CCNL 1998-2001 dell’Area dirigenziale I, sono:

- 1) chiarezza nelle finalità della valutazione,
- 2) chiarezza nella definizione dei criteri (indicatori) che informano i sistemi di valutazione,

- 3) capacità degli indicatori di garantire una valutazione efficace,
- 4) equità nel processo di valutazione grazie a l'utilizzo di diversi livelli di valutazione (prima e seconda istanza),
- 5) trasparenza e pubblicità dei criteri di valutazione,
- 6) partecipazione del valutato al processo di valutazione,
- 7) garanzia di tempi certi e congrui nella comunicazione dei risultati della valutazione e nel contraddittorio.

Questi criteri hanno fornito la base per definire altrettanti quesiti da porre ai dirigenti<sup>10</sup>.

Dall'analisi delle percezioni relativa a questa sezione del questionario, risulta in generale che gli istituti e le caratteristiche che compongono il sistema di valutazione sono considerati favorevolmente.

Infatti sulle 461 risposte fornite (sottotale riferito a questa sezione) poco meno di un quarto sono negative. Di queste quasi tutte si concentrano nelle opinioni relative alla capacità degli indicatori di garantire una valutazione efficace (punto 3). Sulle 68 risposte fornite al quesito su questo tema circa la metà sono negative e nessuna amministrazione, tranne il ministero delle Comunicazioni, ha fornito un giudizio positivo unanime (accordo in tutti i questionari).

Inoltre, analizzando le risposte aperte fornite dagli intervistati sull'argomento, sembra opportuno scomporre l'analisi su due livelli:

- 1) gli indicatori sono troppo rigidi, di mera impronta quantitativa e generici, non riguardanti perfettamente la realtà che intendono valutare. In quasi tutte le amministrazioni considerate si riscontra almeno uno di questi problemi.
- 2) gli indicatori, dopo una prima fase in cui sono stati funzionali allo scopo, devono evolversi per seguire le esigenze strategiche e organizzative dell'ente. Questo sembra il caso soprattutto di ACI e INPS.

Inoltre, molte amministrazioni individuano come problematici due elementi, non tecnicamente legati agli indicatori, ma la cui presenza sembra (almeno come percezione) far perdere di forza e significato alla misurazione, anche dove questa sia ben realizzata:

- la mancanza di obiettivi chiari e ben individuati;
- la scarsità di effetti reali conseguenti alla misurazione/valutazione.

Questo secondo problema trova una conferma indiretta nelle risposte negative (20 su 69 totali) al quesito relativo alla "chiarezza nelle finalità della valutazione", dove per finalità si possono intendere gli effetti concreti che il processo dovrebbe generare.

Comunque le risposte positive (52 su 69) al quesito concernente "chiarezza nella definizione dei criteri (indicatori) che informano i sistemi di valutazione" (punto 2), dimostrano uno sforzo consistente posto in essere da parte delle amministrazioni per dotarsi di strumenti di misurazione.

I punti 4 (diversi livelli di valutazione, prima istanza e seconda istanza) e 6 (partecipazione del valutato al processo di valutazione) riguarda-

10. Alcuni quesiti prevedevano una risposta dicotomica semplice "sì" "no", altri come ad esempio quelli per rilevare informazioni sui punti 5 e 6 contemplavano tre opzioni: "insufficiente", "sufficiente", "buono".

no elementi del sistema di valutazione previsti esplicitamente dal d.lgs 286/99 all'art. 5 comma 2, mentre i punti 5 (trasparenza e pubblicità dei criteri) e 7 (garanzia di tempi certi e congrui nella comunicazione dei risultati) sono individuati dall'art. 35, comma 5, del CCNL per il quadriennio 1998-2001 ed il primo biennio economico 1998-1999 del personale dirigente.

Le risposte positive ai quesiti posti su questi quattro punti corrispondono a circa l'84% (su un totale di 255 risposte) e confermano l'opinione che le caratteristiche specifiche del processo di valutazione previste dalle norme sono condivise e che le strutture deputate ad attuarle operano correttamente.



**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**

*di Edoardo Ales*

## 1. Introduzione

Obiettivo di questo saggio è porre nel giusto rilievo il nesso intercorrente tra corretta definizione degli elementi contenutistici del provvedimento di incarico (oggetto, obiettivi, durata) e altrettanto corretto, ancor prima che efficace, svolgimento del procedimento di valutazione della “prestazione dirigenziale” nelle pubbliche amministrazioni. Nesso, a nostro avviso, tanto scontato dal punto di vista teorico quanto negletto nell’interpretazione e sfuggente nell’applicazione correnti della peraltro non lineare disciplina legale e contrattuale dei diversi istituti giuridici coinvolti nella vicenda complessiva.

Al fine di raggiungere tale obiettivo occorrerà dedicare la prima parte di questo studio ad alcuni aspetti solo apparentemente eccentrici rispetto alla tematica oggetto della trattazione che si dimostreranno, invece, profondamente connessi a essa in quanto in grado di fornirne il necessario inquadramento sistematico sul piano normativo del non facile relazione tra sfera imprenditoriale organizzativa dell’amministrazione e determinazione contenutistica del rapporto di lavoro del dirigente.

Si tratta, in primo luogo, di ricostruire, in chiave sistematica, gli adempimenti prodromici all’adozione del provvedimento di incarico ovvero tutti quegli atti che le amministrazioni sono tenute a porre in essere al fine di poter legittimamente e congruamente adottare il provvedimento in questione da considerarsi, quindi, elemento conclusivo di una fattispecie complessa a formazione progressiva.

Come cercheremo di dimostrare nelle pagine che seguono, molte delle questioni interpretative tuttora irrisolte che accompagnano lo svolgimento concreto della vicenda della dirigenza potrebbero, infatti, essere agevolmente superate se adeguatamente iscritte in un procedimento di predisposizione ordinata, da parte dell’amministrazione interessata, di tutti gli elementi necessari a configurare il provvedimento di conferimento in termini di ultimo e inevitabile tassello di un mosaico già composto, mediante l’esercizio delle prerogative imprenditoriali, nella sua struttura portante.

Al momento attuale si assiste, di contro, sia a livello interpretativo che applicativo, a una non condivisibile tendenza alla separazione degli aspetti più strettamente connessi al rapporto amministrazione-singolo dirigente da quelli strutturali complessivi (individuazione e graduazione delle funzioni-scelta dei dirigenti) dalla cui adeguata considerazione dipende, invece, la configurazione giuridica del provvedimento d’incarico quale atto conclusivo di una vicenda organizzativa più ampia.

Una simile indagine consentirà di fornire ulteriori elementi di corroborazione alla proposta interpretativa già avanzata in altra sede, secondo la quale l’intera vicenda del conferimento di incarico dirigenziale si articola “in una serie di fasi nelle quali si sostanzia l’esercizio da parte dell’amministrazione dei poteri imprenditoriali e datoriali”<sup>11</sup>. L’aspetto organizzativo si estrinseca, infatti, nell’esercizio di prerogative imprenditoriali a contenuto decisionale-organizzativo (individuazione e graduazione delle funzioni) ma anche attuativo (conferimento dell’incarico), tipico, invece, delle prerogative datoriali<sup>12</sup>.

Una volta portata a termine la prospettata ricostruzione sistematica degli

11 E. ALES, *L’incerta qualificazione del provvedimento di conferimento o revoca degli incarichi dirigenziali*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2004, 355.

12 E. ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un’interpretazione giuridica del rapporto tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano 2002, 130.

atti prodromici sarà possibile formulare alcune considerazioni, altrettanto rilevanti per la tematica in oggetto, circa il ruolo cruciale che lo stesso legislatore attribuisce alla predeterminazione degli obiettivi in sede di esercizio delle prerogative imprenditoriali da parte degli organi di vertice di ciascuna amministrazione e all'inserimento degli obiettivi stessi nel provvedimento d'incarico; elemento questo, non solo indispensabile nella prospettiva della corretta valutazione della "prestazione dirigenziale" (art. 21 comma 1 d. lgs. n. 165 del 2001), ma anche condizionante la legittimità del provvedimento stesso, in quanto considerato dal legislatore requisito contenutistico essenziale (art. 19 comma 2 d. lgs. n. 165 del 2001). Anche in questo caso, dunque, soltanto un esercizio adeguatamente procedimentalizzato delle già richiamate prerogative imprenditoriali da parte dell'organo di vertice può consentire il soddisfacimento dei requisiti formali e sostanziali di applicazione della disciplina relativa agli incarichi dirigenziali.

Ciò che occorre evitare, in definitiva, è la considerazione decontestualizzata del provvedimento d'incarico quale atto datoriale autonomo, privo di nesso con l'attività imprenditoriale di organizzazione amministrativa complessiva.

## **2. Adempimenti organizzativi prodromici all'adozione del provvedimento di conferimento d'incarico dirigenziale e individuazione dell'oggetto dell'incarico**

Le riflessioni che seguono, oltre a collocare nella necessaria cornice organizzativa il provvedimento di conferimento di incarico, risulteranno utili a risolvere una prima questione interpretativa rilevante, inerente la determinazione dell'oggetto dell'incarico che il legislatore dell'art. 19 comma 2 d. lgs. n. 165 del 2001 distingue dalla determinazione degli obiettivi.

### ***2.1 Individuazione e graduazione delle funzioni e delle responsabilità dirigenziali all'interno del singolo ente***

Non vi è dubbio che il primo atto di esercizio delle prerogative imprenditoriali adottato da parte dell'organo di vertice dell'amministrazione (il ministro nel caso dei ministeri) rilevante ai nostri fini è quello consistente nell'individuazione delle funzioni dirigenziali necessarie al funzionamento a regime della struttura organizzativa così come direttamente definita dal legislatore o dallo stesso organo di governo e nella graduazione delle stesse secondo il livello di responsabilità ma anche e, soprattutto, di autonomia, richiesto al dirigente che a quella funzione (ufficio) verrà preposto con il provvedimento d'incarico (combinato disposto artt. 4 e 24 comma 1 d. lgs. n. 165 del 2001).

A esso seguirà, quale conseguenza immediata, l'atto, spesso, in concreto, il medesimo, anch'esso imprenditoriale, di individuazione di uffici "apicali" (art. 19 comma 3), generali (art. 19 comma 4) e non generali (art. 19 comma 5) che sono i soli, almeno secondo quanto si evince dal disposto dell'art. 19 comma 10, a poter essere definiti dirigenziali<sup>13</sup>. Tali non potrebbero essere, infatti, gli incarichi (e non gli uffici, ovviamente) a contenuto non gestionale ovvero ispettivo, consulenziale, di studio e di ricerca, da ritenersi meramente eventuali in assenza della possibilità di affidare al dirigente un ufficio dirigenziale.

13. Recita, infatti, la disposizione "I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali ...".

Assunta nella sua radicalità, tale considerazione porterebbe ad affermare l'illegittimità, di una individuazione preventiva di simili posizioni, almeno con riferimento alle funzioni di consulenza, studio e ricerca, per le quali ben potrebbero essere utilizzate o professionalità interne all'amministrazione, senza alcun bisogno di attribuire loro la qualifica dirigenziale o, in assenza di queste ultime, professionalità esterne per le quali varrebbe la stessa considerazione circa l'infondatezza dell'attribuzione della qualifica dirigenziale (arg. ex art. 7 comma 6 d. lgs. n. 165 del 2001).

A rigor di logica, infatti, un incarico dirigenziale di studio dovrebbe trovare giustificazione e ragion d'essere esclusivamente nella mancanza, all'interno dell'amministrazione al cui ruolo il dirigente appartiene, di incarichi di uffici dirigenziali e nell'esubero di personale già dotato di qualifica dirigenziale. Nei fatti, purtroppo, molte sono le amministrazioni che si avvalgono del disposto dell'art. 19 comma 6 per conferire incarichi dirigenziali di studio a soggetti esterni. Discorso diverso, ovviamente, quello relativo all'incarico di direzione di un ufficio studi, per il quale ricorrono i caratteri della funzione di direzione e risulta necessario l'inserimento dell'atto di graduazione e individuazione degli uffici e delle funzioni.

In linea di principio, se si eccettua il caso delle funzioni "apicali" che possono essere ricoperte, per quanto concerne gli interni all'amministrazione, soltanto da dirigenti di prima fascia (arg. ex art. 19 comma 3), la fase di cui ci stiamo occupando non incide direttamente sulla composizione della dirigenza per quel che concerne la sua suddivisione in fasce (art. 23 comma 1) e la sua provenienza o meno dall'amministrazione, in quanto, sia per gli uffici generali che, in linea teorica, per quelli non generali, l'attribuzione dei relativi incarichi può avvenire, indifferentemente, sebbene nell'ambito di determinate percentuali, a dirigenti appartenenti a entrambe le fasce. Fenomeno, questo, che, con riferimento all'attribuzione di incarichi di uffici generali a dirigenti di seconda fascia, caratterizza molti dei provvedimenti di incarico di cui si è avuto modo di prendere visione, lasciando presupporre, da un lato, la carenza di dirigenti di prima fascia rispetto agli uffici individuati come generali e, dall'altro, il futuro, copioso passaggio di dirigenti di seconda fascia alla prima in forza di quanto disposto dall'art. 23 comma 1 d. lgs. n. 165 del 2001 circa il transito nella fascia superiore a seguito di cinque anni di permanenza nella stessa.

Dal che è possibile derivare la presenza di un effetto indiretto della qualificazione (si spera non troppo generosa) dell'ufficio quale generale rispetto all'incremento di dirigenti inseriti nella seconda fascia.

La fase appena illustrata si presta ad alcune osservazioni relative sia alla determinazione del fabbisogno sia all'oggetto del provvedimento d'incarico. Quanto alla prima non vi è dubbio, infatti, che gli atti appena illustrati assumono una valenza molto simile a quella di un provvedimento di programmazione del fabbisogno effettivo del personale con qualifica dirigenziale piuttosto che di una dotazione organica (teorica), in quanto l'organo di vertice è chiamato a individuare e graduare funzioni relative alla struttura organizzativa data dell'ente le quali, tutte, necessitano di adeguata copertura. Quanto all'oggetto del provvedimento d'incarico, appare evidente che all'enucleazione delle funzioni derivante dal procedimento di individuazione e graduazione deve seguire la loro imputazione a un particolare ufficio il cui titolare, definito mediante il provvedimento di conferimento d'incarico, sarà chiamato a svolgere. In tal modo, gli atti organizzativi prodromici sin qui illustrati possono essere considerati risolutivi della questione inerente la determinazione dell'oggetto del provvedimento d'incarico il quale non potrà altro che coincidere con l'ufficio cui sono riconducibili le

funzioni enucleate mediante il procedimento sopra descritto. Le funzioni stesse saranno, dunque, logicamente e intrinsecamente ricomprese nella nozione di oggetto del provvedimento e non potranno formare, come, invece, spesso avviene nei provvedimenti che si è potuto esaminare, l'obiettivo che il dirigente deve conseguire nell'ambito dell'oggetto dell'incarico.

Venendo a un esempio concreto, se tra le funzioni attribuite all'ufficio vi è quella di definire la posizione italiana all'interno di un gruppo di lavoro internazionale, questa non può essere utilizzata nella determinazione degli obiettivi connessi all'incarico, potendosi invece immaginare che l'obiettivo consista nell'affermazione, nell'ambito del medesimo consesso di una determinata posizione, individuata dal piano strategico adottato dall'organo di vertice di quella amministrazione nell'esercizio delle prerogative imprenditoriali di indirizzo politico.

## **2.2 *Pesatura economica della funzione e della responsabilità: un primo intreccio tra prerogative imprenditoriali e contrattazione collettiva***

In stretta connessione con l'esercizio delle prerogative imprenditoriali nella determinazione del peso organizzativo delle funzioni corrispondenti ai singoli uffici dirigenziali, il legislatore ha previsto l'avvio di una fase di pesatura economica delle stesse, attraverso la definizione di una retribuzione di posizione che costituisca la parte prevalente della retribuzione cosiddetta accessoria e che consentisse di correlare la contropartita economica dovuta al singolo dirigente alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità (art. 24 comma 1 d. lgs. n. 165 del 2001).

Tuttavia, quella che sembrava dover essere una prerogativa imprenditoriale esercitata unilateralmente sia pure nel rispetto della titolarità esclusiva della contrattazione collettiva del potere di determinazione dei trattamenti economici, nel senso di banda di oscillazione minima e massima della retribuzione di posizione, ha finito, invece, per essere ampiamente sottoposta all'azione della contrattazione di comparto, la quale, nella tornata contrattuale del 2001, si è diffusamente occupata di definire i criteri in base ai quali le amministrazioni devono procedere alla graduazione, a fini economici, delle funzioni dirigenziali, criteri nella cui concreta applicazione la delegazione trattante di parte sindacale risulta essere titolare di diritti di informazione e consultazione (cfr. art. 37 comma 4 CCNL Ministeri).

Al di là dei più o meno fondati dubbi sollevati dalla soluzione in concreto adottata per dare attuazione al non del tutto lineare disposto dell'art. 24 comma 1, relativi essenzialmente alla bontà della scelta effettuata dalla delegazione trattante di parte pubblica (Aran, come noto) di considerare legittimo (e conveniente) l'esercizio negoziato (e non solo partecipato, *ex* art. 9 d. lgs. n. 165 del 2001) di prerogative imprenditoriali a contenuto organizzativo sia pure comportanti evidenti ricadute sulla sfera datoriale, ciò che preme sottolineare è la marcata originalità dell'approccio italiano alla materia rispetto al panorama comparatistico. Tale originalità è dovuta, in buona parte, alla scelta di affidare alla contrattazione, per di più collettiva, il compito di definire la retribuzione di posizione, istituito, questo, noto a tutte le esperienze europee continentali (tra le altre, Belgio, Francia e Germania), ma, di norma, definito dal legislatore fin nei suoi minimi dettagli, almeno per ciò che concerne i criteri di pesatura della posizione e le fasce economiche all'interno delle quali inserire il singolo ufficio una volta pesato.

Ciò che sorprende, quindi, non è il nesso istaurato dall'art. 24 tra pesatura a fini economici delle funzioni e contrattazione collettiva, indispensa-

bile per rispettare il principio generale di contrattualizzazione del trattamento economico del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, quanto l'assenza di un intervento del legislatore volto a individuare parametri uniformi attenendosi ai quali le amministrazioni di ciascun comparto avrebbero potuto procedere in via unilaterale alla pesatura, inserendo, poi, la posizione nella banda di oscillazione economica definita nei minimi e nei massimi dalla contrattazione collettiva.

Un simile intervento legislativo avrebbe consentito e consentirebbe, qualora attuato, un interessante sinergia tra intervento eteronomo e autonomia collettiva nonché, sulla linea di quanto prodotto, ad esempio, dal legislatore belga nel 2001, l'elaborazione di un primo studio approfondito della materia da parte dello stesso legislatore che, come avremo modo di vedere anche più avanti, si è dimostrato particolarmente restio a dotare, sia pure, volendo, per via regolamentare, le amministrazioni di una cornice d'insieme all'interno della quale gestire un fenomeno così complesso quale quello relativo alla pesatura delle funzioni.

Nel corpusso allegato al decreto reale dell'11 luglio 2001, infatti, il legislatore belga, sulla scorta di quanto previsto dal Progetto Copernicus di riforma complessiva della funzione pubblica lanciato nel 1999, fornisce ai Servizi Pubblici Federali che, dallo stesso anno, hanno preso il posto dei ministeri, una completa griglia di valutazione composta da ben tredici criteri<sup>14</sup>, sulla base dei quali attribuire un peso specifico (*pondération – weging*) a ciascuna delle posizioni riconducibili alle quattro funzioni in cui è strutturata la dirigenza pubblica in quell'ordinamento (*Fonctions de management – Managementfuncties*)<sup>15</sup>.

A ciascun criterio, a sua volta articolato in sotto criteri, sono collegati degli indicatori numerici (espressi in punti) minimi e massimi, la somma dei quali fornisce il peso complessivo attribuito a ciascuna posizione. Lo stesso decreto individua, poi, sette classi di inquadramento numerico a ciascuna delle quali corrisponde una determinata banda di punti, riferita, a sua volta, a un determinato trattamento economico (esempio: classe 1, da 320 a 400 punti per un trattamento economico pari a euro 64.623,91; classe 7, 900 punti e oltre per un trattamento economico pari a euro 146.224,72).

Occorre, però, sottolineare che si tratta solo in apparenza di una retribuzione di posizione nel senso in cui noi la intendiamo, in quanto il trattamento economico che deriva dal meccanismo di calcolo appena illustrato risulta essere onnicomprensivo delle voci retributive ulteriori (paga base, retribuzione di posizione parte variabile, retribuzione di risultato) conosciute dall'esperienza contrattuale italiana. Ciò in considerazione del fatto che il provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale corrispondente alla funzione pesata (*arrêt de désignation – aanstellingsbesluiten*) coincide con l'accesso alla qualifica dirigenziale nella quale il soggetto permane per sei anni, salvo rinnovo o revoca (dell'incarico, della funzione e della qualifica) in caso di esito negativo della valutazione operata su base biennale.

Ma al di là di questa fondamentale differenza, sulla quale avremo modo

14. Si tratta dei seguenti criteri connessi, ovviamente, alla funzione: 1) Conoscenza ed esperienza richiesta dalla funzione; 2) Multidisciplinarietà della funzione; 3) Comprensione contestuale richiesta; 4) Complessità; 5) Innovazione; 6) Leadership e gestione delle condizioni di lavoro; 7) Interazione e gestione delle risorse umane; 8) Pianificazione e coordinamento con altre funzioni; 9) Capacità di portare a compimento i cambiamenti; 10) Autonomia; 11) Impatto sociale delle decisioni adottate nell'esercizio della funzione; 12) Numero di collaboratori connessi alla funzione.

15. Presidente di Comitato di Direzione; funzione manageriale -1; funzione manageriale -2; funzione manageriale -3 (art. 2 *arrêté royale* 29 ottobre 2001).

di tornare più avanti, il dato significativo proveniente dall'esperienza belga che occorre sottolineare ai nostri fini riguarda l'impegno posto dal legislatore (nel caso concreto dall'esecutivo delegato, trattandosi di un *arrêté royale*) nel definire una cornice comune a tutti i servizi federali sulla base della quale consentire un meccanismo di pesatura certo nei risultati ma articolato nei centri decisionali. Se, infatti, è il Consiglio dei ministri che determina la ponderazione delle funzioni di Presidente di comitato di direzione (art. 6 §1<sup>er</sup>), è quest'ultimo che, sentiti i responsabili dei Servizi federali orizzontali delle risorse umane, finanziario e del controllo di gestione, provvede alla ponderazione delle funzioni di management -1 (art. 6 §1<sup>er</sup>, alinea 1), mentre, alla ponderazione delle funzioni di management -2 e -3 provvedono, insieme, sentiti i responsabili dei Servizi già citati, il Presidente del Comitato di direzione e il titolare della funzione di management -1 cui i dirigenti di livello inferiore rispondono (art. 6 §1<sup>er</sup>, alinea 2).

Un secondo aspetto significativo dell'esperienza belga cui vale la pena accennare è costituito dalla sincronizzazione, espressamente voluta dal legislatore delegato (art. 8 alinea 1 *arrêté royale* 11 luglio 2001), dell'entrata in vigore del provvedimento riguardante la pesatura delle funzioni e del provvedimento relativo alla nuova articolazione delle funzioni manageriali (*arrêté royale* 29 ottobre 2001). Il principio di sincronizzazione di provvedimenti di per se stessi diversi ma strettamente connessi, sul quale avremo modo di ritornare in maniera insistita più avanti, gioca un ruolo decisivo nel delicato intreccio tra organizzazione delle funzioni e gestione delle risorse umane risultando l'unico in grado di garantire l'elevato grado di integrazione necessario al contemperamento degli interessi imprenditoriali e datoriali da un lato e dei lavoratori, quali rimangono i dirigenti, dall'altro. Di contro, la mancanza di sincronia o, quanto meno di coordinamento tra provvedimenti di tale natura rende complesso un effettivo contemperamento degli interessi, finendo, a seconda dei rapporti di forza del momento, per privilegiare gli uni a discapito degli altri.

### **2.3 Determinazione, mediante ricognizione dell'esistente, del ruolo della singola amministrazione e sua articolazione in prima e seconda fascia**

Come si è già avuto modo di rimarcare altrove<sup>16</sup>, peraltro in buona e corposa compagnia, una delle modifiche meno condivisibili apportate dalla l. n. 145 del 2002 al sistema complessivo di disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è consistita nella eliminazione del ruolo unico e nella (ri)costituzione di ruoli dirigenziali per singola amministrazione, altamente refrattari a fenomeni osmotici in considerazione del complesso meccanismo di mobilità ora previsto dal nuovo testo dell'art. 23 comma 2 d. lgs. n. 165 del 2001. Se in quella sede molto si era insistito sugli effetti negativi che il venir meno del mercato interno delle competenze aveva prodotto con riferimento alla libera circolazione dei dirigenti tra amministrazioni diverse non solo dal punto di vista strutturale ma anche, e perché no, dal punto di vista degli approcci organizzativi e strategici, sottolineando le difficoltà del dirigente a mantenersi del tutto autonomo nella fase di realizzazione del proprio incarico a fronte di una evidente difficoltà di cambiare ruolo e amministrazione di riferimento, qui occorre porre in evidenza un ulteriore aspetto potenzialmente poco virtuoso connesso alla chiusura dei ruoli.

16. E. ALES, *Le prerogative datoriali della dirigenza pubblica alla prova del nuovo quadro legale*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, 449.

Da un punto di vista teorico, l'operazione di definizione dei ruoli di singola amministrazione risulta strutturalmente e funzionalmente connessa a quella di enucleazione e graduazione delle funzioni la quale, anzi, ne costituirebbe il presupposto se non fosse per il fatto che essa interviene, a seguito di quanto disposto dalla l. n. 145 del 2002, non su di una *tabula rasa* ma su un contesto dato nel quale un numero  $x$  di dirigenti, sebbene inserito nel ruolo unico, già prestava la propria attività in favore di una determinata amministrazione. La definizione del ruolo singola di amministrazione, si è, dunque, ridotta, nella maggior parte dei casi, a una ricognizione dell'esistente che non ha consentito la necessaria e auspicabile redistribuzione dei dirigenti tra amministrazioni ma che ha, piuttosto, cristallizzato situazioni di carenza e/o di esubero e, quindi, di squilibrio.

Ciò ha favorito, come si evince dall'analisi dei provvedimenti d'incarico disponibili, il ricorso sia, in misura prevalente, alla stipula di contratti di lavoro dirigenziale con soggetti esterni all'amministrazione (non potendosi qualificare, come erroneamente fa il legislatore dell'art. 19 comma 6 e, di conseguenza, le amministrazioni conferenti, la fattispecie in esame alla stregua di un mero provvedimento d'incarico, in quanto mancherebbe il contratto individuale di lavoro dirigenziale a tempo indeterminato cui l'incarico stesso dovrebbe accedere) sia, in misura fortunatamente minore, al conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti interni all'amministrazione non dotati di qualifica dirigenziale acquisita mediante le procedure di selezione previste dall'art. 28 ma, più semplicemente, collocati in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza" (art. 19 comma 6). Né a mitigare il giudizio fortemente negativo su quest'ultima fattispecie può valere la considerazione secondo la quale il riconoscimento della qualifica dirigenziale per detti soggetti sarebbe da considerarsi temporaneo dato che risulta estremamente difficile pensare a un loro "pacífico" ritorno dei livelli, restando, comunque, tutta da risolvere la questione relativa al mantenimento ad personam del trattamento economico di base goduto durante il periodo di attribuzione dell'incarico dirigenziale.

Da ultimo occorre non sottovalutare l'inevitabile effetto di trascinamento, confermato dall'analisi dei provvedimenti d'incarico disponibili, dalla seconda alla prima fascia prodotto dalla stessa chiusura dei ruoli non preceduta da un adeguato innesto di dirigenti di prima fascia provenienti da altre amministrazioni e in quelle eventualmente in esubero, a seguito della graduazione delle funzioni operata in sede di articolazione degli uffici dirigenziali. L'intreccio poco virtuoso tra individuazione degli uffici apicali o generali e carenza di dirigenti di prima fascia nel ruolo chiuso di singola amministrazione produce, infatti un inevitabile galleggiamento dei dirigenti della seconda fascia, sul quale non vi sarebbe nulla da dire se, in altri ruoli, non vi fossero dirigenti già di prima fascia potenzialmente disposti a coprire quelle funzioni.

In questa poco esaltante prospettiva si collocano le recenti (art. 3 comma 147 l. n. 350 del 2003) disposizioni di ampliamento della misura di dirigenti di seconda fascia (70 per cento della dotazione della prima fascia!) cui possono essere affidati incarichi di uffici dirigenziali generali (art. 19 comma 4 d. lgs. n. 165 del 2001), ma anche un approccio necessitato al ricorso a professionalità esterne o interne non dotate di qualifica dirigenziale, in considerazione della carenza di organico riscontrate nei singoli ruoli, ben lontano dal principio di osmosi virtuosa tra pubblico e privato che aveva originariamente ispirato la norma.

## **2.4 Programmazione della copertura effettiva del fabbisogno di personale con qualifica dirigenziale**

Ultimo passaggio consistente in diversi atti prodromici imprenditoriali a contenuto organizzativo di cui occorre dar conto prima di passare all'analisi del provvedimento d'incarico e del suo rapporto con la determinazione dell'obiettivo specifico da inserire al suo interno è quello della programmazione della copertura effettiva del fabbisogno di personale con qualifica dirigenziale.

Tuttavia, prima di affrontare questo cruciale aspetto, risulta indispensabile chiarirne la rilevanza in termini di raccordo tra elementi organizzativi connessi all'esercizio delle prerogative imprenditoriali e elementi gestionali connessi all'esercizio delle prerogative datoriali. Se non si tengono in considerazione entrambi gli elementi, infatti, il rischio che si corre è quello di ridurre il passaggio in questione a una mera ricognizione delle funzioni enucleate e del personale dirigente in ruolo cui segue un'altrettanto pedissequa giustapposizione dei due dati, incrociati secondo coordinate spazio temporali casuali non governate da una logica organizzativa che può trovare solidi riscontri anche sul piano giuridico. In termini più semplici si tratta di richiamare quanto già detto con riferimento al principio di sincronizzazione degli atti imprenditoriali a contenuto organizzativo e di quelli imprenditoriali a contenuto attuativo.

Ciò vuol dire che soltanto immaginando un rapporto sincronico tra (a) enucleazione delle e graduazione delle funzioni, (b) attribuzione delle funzioni enucleate ai singoli uffici e loro individuazione, (c) pesatura degli uffici in termini organizzativi ed economici e (d) ricognizione dei dirigenti effettivamente in ruolo nella singola fascia si può aspirare, da un lato, a garantire l'interesse dell'amministrazione a: (a) avere un quadro completo dell'organico necessario rispetto a quello attualmente in ruolo; (b) aver definito, attraverso i necessari atti di programmazione, gli obiettivi strategici e operativi; (c) disporre della più ampia scelta possibile tra tutti i dirigenti di prima e seconda fascia nell'attribuzione degli incarichi (d) ricorrere con piena cognizione di causa a tutti gli strumenti disponibili per procurarsi personale con qualifica dirigenziale con il quale coprire gli uffici individuati; (e) selezionare in maniera adeguata gli aspiranti rispetto agli obiettivi. Dall'altro, il diritto del lavoratore assunto con qualifica dirigenziale a poter aspirare effettivamente all'assegnazione di tutti gli incarichi potenzialmente disponibili e non soltanto a quelli che, di volta in volta, si rendano liberi; diritto che, a sua volta, si trasforma in un obbligo dell'amministrazione di porsi nelle migliori condizioni possibili nella scelta, ovviamente unilaterale, del dirigente cui affidare l'incarico.

Tutto ciò al di là del principio di rotazione, espressamente eliminato dalla l. n. 145 del 2002 e difficilmente recuperabile in via interpretativa, nonostante venga ribadito in alcuni dei regolamenti emanati sui criteri di conferimento degli incarichi.

Che si debba immaginare una sorta di "anno zero" ricorrente a cadenze prefissate in corrispondenza del quale la singola amministrazione (ministero ma anche ente locale) sia chiamata a far collimare il momento della determinazione degli obiettivi strategici e operativi con la disponibilità di tutti gli incarichi individuati a seguito del complesso processo organizzativo sopra illustrato, non sembra costituire un'ipotesi sconvolgente proprio se si tiene conto della temporaneità dell'incarico e della necessaria connessione tra indirizzo e gestione per il corretto funzionamento dell'amministrazione di risultato.

D'altro canto proprio il riferimento operato dal legislatore alla verifica annuale del numero dei posti vacanti nel ruolo da coprire mediante (corso)concorso in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno del personale ai sensi dell'art. 39 l. n. 449 del 1997 (art. 28 comma 7 d. lgs. n. 165 del 2001), unitamente alla necessità di programmazione bandi di concorso a livello di singolo ente che si inserisce nell'ambito del più ampio discorso sulla programmazione dei fabbisogni<sup>17</sup>, denota un interesse del legislatore stesso a dotare di un certo ordine il processo organizzativo sotteso alla formulazione del provvedimento d'incarico che non può ridursi a un mero atto datoriale reso necessario dalla contingenza legata alla scadenza del singolo provvedimento termine di durata.

Se si immaginasse, ovviamente *de iure condendo*, una soluzione in forza della quale, nell'ambito del più ampio ciclo strategico da far coincidere con la legislatura statale o regionale o con il mandato dell'organo di governo nel caso degli enti locali (né potrebbe essere altrimenti per un'amministrazione di risultato, funzionale alla realizzazione delle politiche definite dalla maggioranza), si procedesse non all'attuazione di un più o meno ottuso *spoils system* ma alla sincronizzazione dei meccanismi organizzativi e gestionali sopra descritti da riproporsi, con cadenza annuale, per ciò che concerne i risultati ottenuti e, con cadenza biennale, per ciò che riguarda gli obiettivi raggiunti, da essa trarrebbero giovamento sia le amministrazioni che i dirigenti a quel punto legittimati a pretendere la conferma dell'incarico all'esito positivo delle verifiche (risultati) e delle valutazioni (obiettivi).

Ciò consentirebbe, oltre tutto, di eliminare quelle pieghe del sistema attuale nella quali possono annidarsi scelte gestionali poco trasparenti soprattutto con riferimento al ricorso alle procedure previste dall'art. 19 comma 6. In presenza della soluzione appena prospettata, infatti, la singola amministrazione, in sede di programmazione (biennale) del fabbisogno dovrebbe motivare, nella prospettiva del buon andamento ma anche del diritto del singolo lavoratore inserito nel ruolo con qualifica dirigenziale ad aspirare a tutti gli incarichi disponibili, la decisione di ricorrere a soggetti esterni, dopo aver vagliato, secondo i parametri di scelta indicati dall'art. 19 comma 1 (attitudini e capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti), la posizione dei dirigenti del proprio ruolo che abbiano espresso la disponibilità per quella funzione (incarico). E avendo anche valutato la possibilità (o la necessità?) di attivare procedure di mobilità in favore di dirigenti appartenenti ad altri ruoli, soprattutto nel caso in cui essi siano risultati in esubero o collocati in disponibilità.

Infine, la soluzione proposta potrebbe concorrere all'eliminazione della già evidenziata pratica poco commendevole dell'assegnazione di incarichi dirigenziali di consulenza, ricerca e studio in favore di soggetti esterni, mettendone in luce l'inutilità nel contesto organizzativo complessivo dal quale potrebbe emergere soltanto la necessità di incarichi non dirigenziali a contenuto ispettivo.

Se una prima conclusione è dato trarre dalle considerazioni sinora formulate questa concerne la necessità di un intervento legislativo di

17. Sulla quale cfr. E. ALES, *La programmazione "impossibile"? I vincoli legali ai percorsi organizzativi delle pubbliche amministrazioni nella strategia del "ridimensionamento" delle risorse umane*, in corso di pubblicazione su *Diritti Lavori Mercati*, 2005

riscrittura del d. lgs. n. 165 del 2001 il quale individui, in maniera chiara e lineare, un percorso operativo al cui esito ciascuna pubblica amministrazione sia in grado di conferire gli incarichi dirigenziali nell'ambito di un quadro organizzativo certo, all'interno del quale adottare, nel pieno delle prerogative imprenditoriali e datoriali nonché nel rispetto dei diritti del lavoratore con qualifica dirigenziale, i provvedimenti necessari a soddisfare le esigenze gestionali.

### 3. Funzioni degli obiettivi nella prospettiva della valutazione della prestazione dirigenziale

Quanto detto sinora con riferimento al quadro organizzativo nel quale dovrebbe inserirsi il provvedimento di conferimento d'incarico ci consente di affrontare con strumenti interpretativi più solidi un secondo nucleo di problemi che riveste una importanza cruciale ai fini del raggiungimento dell'obiettivo posto in premessa. Si tratta, infatti, di sottoporre a vaglio critico le numerose questioni connesse alle funzioni che il legislatore attribuisce agli obiettivi nella prospettiva della valutazione della prestazione dirigenziale. Occorre, peraltro, ricordare che l'intera vicenda si staglia sullo sfondo di un contesto normativo di per se stesso non unitario ovvero sul duplice registro costituito dai dd. lgs. nn. 165 del 2001 e 286 del 1999, i quali, almeno per ciò che concerne la cosiddetta responsabilità dirigenziale, non sembrano muoversi nella stessa direzione, privilegiando, il primo, la valutazione del raggiungimento degli obiettivi (artt. 19 e 21), il secondo la verifica dei risultati (art. 5).

Come si è già avuto modo di sottolineare altrove<sup>18</sup>, il contemporaneo ma poco consapevole o, più spesso, disinvolto, utilizzo da parte dei testi normativi legali e contrattuali, individuali e collettivi, del riferimento, sovente in termini sinonimici, a risultati e obiettivi non ha giovato in alcun modo alla chiarezza del sistema il quale, proprio in considerazione del duplice registro sopra richiamato, ha finito per confondere le due prospettive e sovrapporre i momenti di verifica dei risultati (individuali del singolo dirigente) a quelli di valutazione degli obiettivi (collettivi dell'ufficio cui è preposto). Ciò in piena contraddizione rispetto alla netta distinzione, di matrice anglosassone, che può essere tracciata tra risultati (*outputs*) connessi all'attività gestionale corrente (capacità gestionali del dirigente rispetto alle risorse assegnate *ex art.* 5 d. lgs. n. 286 del 1999) e obiettivi (*outcomes*) riferibili, invece, alla *performance* dell'ufficio cui il dirigente è preposto (art. 21 comma 1 d. lgs. n. 165 del 2001).

Occorre, tuttavia, sottolineare come neppure la chiarificazione appena proposta della distinzione tra risultati e obiettivi riesce a definire il rapporto tra autonomia e unicità della responsabilità dirigenziale per la gestione (art. 4 comma 2 d. lgs. n. 165 del 2001), da un lato, e rilevanza del rispetto delle direttive a fine di valutazione della prestazione dirigenziale, dall'altro (art. 21 comma 1 d. lgs. n. 165 del 2001). Sul punto, altamente controverso, si tornerà più avanti nel paragrafo conclusivo.

Dobbiamo ora concentrarci, invece, sull'utilizzo da parte del legislatore nel d. lgs. n. 165 del riferimento agli obiettivi al fine di coglierne la portata prescrittiva quanto al contenuto del provvedimento di incarico.

18. E. ALES, *Valutazione dei risultati e responsabilità dirigenziale nel settore sanitario*, in C. BOTTARI, P. TULLINI, *La dirigenza sanitaria. Amministrativisti e lavoratori a confronto*, 2004, 153.

### **3.1 Valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente in relazione agli obiettivi individuati da parte della direttiva annuale e da altri atti di indirizzo dell'organo di vertice (art. 19 comma 1)**

Un primo riferimento agli obiettivi lo ritroviamo nell'art. 19 comma 1 nel quale il legislatore afferma che nella fase di conferimento dell'incarico occorre tener conto dei requisiti già in precedenza richiamati "in relazione alla natura e alla caratteristica degli obiettivi prefissati". Il che richiede, non solo, la preventiva determinazione degli obiettivi strategici nei quali è inserito l'obiettivo operativo rispetto al quale valutare le capacità del dirigente, ma anche, la determinazione, nel dettaglio di quest'ultimo, dato che risulta necessario per l'amministrazione conferente poterne apprezzare la natura e le caratteristiche. Al di là delle proposte di sincronizzazione avanzate *de iure condendo* nel paragrafo precedente, emerge qui con chiarezza la necessità, *de iure condito*, da parte dell'amministrazione di aver elaborato gli strumenti di indirizzo strategico in tempo utile e in forma sufficientemente analitica per procedere a una valutazione dei pretendenti non solo consapevole ma anche pienamente legittima. Se, infatti, i requisiti soggettivi devono essere considerati non in assoluto e, quindi, in astratto, ma *per relationem* e, dunque, in concreto, rispetto alla natura e alle caratteristiche dell'incarico, la predeterminazione degli obiettivi diventa un requisito di legittimità della *procedura* di conferimento dell'incarico.

Questo ragionamento sembra trovare conferma nel riferimento operato dalla stessa disposizione alla valutazione dei requisiti soggettivi operata anche "in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati" negli atti di indirizzo (in particolare direttiva annuale del ministro), dovendo ritenere qui utilizzata l'espressione "risultato" in senso atecnico rispetto alla logia valutativa propria del d. lgs. n. 286 del 1999, a indicare, invece, il grado di partecipazione dell'ufficio cui il dirigente in questione era stato in precedenza preposto al raggiungimento degli obiettivi strategici complessivi dell'amministrazione, in una logica che sia avvicina, dal punto di vista lavoristico, piuttosto a quella del lavoro autonomo coordinato (a progetto) che a quella del lavoro subordinato.

Su questo e altri aspetti cruciali della qualificazione del rapporto di lavoro dirigenziale si avrà modo di tornare più avanti in sede di apprezzamento della rilevanza del requisito "prestazionale" al fine di valutare l'attività del dirigente con riferimento al buon andamento dell'ufficio.

### **3.2 Inserimento nel provvedimento di incarico degli obiettivi da conseguire con riferimento alle priorità, ai piani e ai programmi definiti dall'organo di vertice negli atti di indirizzo anche come successivamente modificati (art. 19 comma 2)**

D'altro canto, mentre sarebbe scontato affermare che l'inserimento dell'obiettivo (determinato con le modalità appena illustrate) nel provvedimento d'incarico costituisce condizione di legittimità dello stesso (anche se, come vedremo, la realtà smentisce questa affermazione), altrettanto non può dirsi della specificazione, all'interno del provvedimento in questione, del nesso che intercorre tra obiettivo e livello di priorità al quale lo stesso si inserisce con riferimento agli strumenti di programmazione e indirizzo adottati dall'amministrazione conferente. Ciò a

significare che nel provvedimento d'incarico dovrebbe rinvenirsi una adeguata pesatura qualitativa dell'obiettivo che potrebbe produrre conseguenze virtuose sulla determinazione della parte variabile della retribuzione, non collegata alla posizione (il cui apprezzamento è già avvenuto nel momento della graduazione delle funzioni di cui *supra*), qualora questa si riferisse al raggiungimento dell'obiettivo (da parte dell'ufficio) e non del risultato (da parte del dirigente).

Tre ulteriori aspetti meritano, però, di essere posti in evidenza con riferimento all'inserimento dell'obiettivo nel provvedimento d'incarico.

Il primo si riferisce alla necessità, peraltro, solo accennata nell'art. 19 comma 2, di rendere l'obiettivo "prefissato" sensibile agli eventuali mutamenti degli indirizzi strategici adottati dall'organo di vertice che dovessero verificarsi nell'arco di durata dell'incarico. Evenienza, questa, non particolarmente auspicabile dal punto di vista della ricostruzione giuridica della fattispecie, in quanto comporterebbe un mutamento *in itinere* del programma operativo dell'ufficio e del dirigente, ma impossibile da escludere in linea teorica (ma, soprattutto, pratica), laddove l'incarico raggiunga o si avvicini ai limiti massimi di durata previsti dal legislatore (rispettivamente, tre e cinque anni, per gli incarichi apicali – generali e per quelli dirigenziali ordinari).

Il secondo aspetto concerne la necessità che l'obiettivo attribuito al dirigente di un ufficio apicale o generale sia sufficientemente determinato da poter essere, da quest'ultimo/a, ulteriormente scomposto al fine di costituire il contenuto dell'incarico affidato al dirigente di ufficio non generale inserito nel contesto funzionale dell'ufficio dirigenziale complesso. Anche da questo punto di vista, peraltro, la terminologia usata dal legislatore non risulta essere particolarmente coerente, in quanto, nella stessa norma attributiva delle "funzioni" dei dirigenti di uffici dirigenziali generali (art. 16 comma 1 lett. b)), non si fa riferimento al raggiungimento degli obiettivi ma, in forma esclusiva, alla "attuazione dei piani, programmi e direttive generali" definite dall'organo di vertice politico; mentre, nel periodo immediatamente successivo, correttamente si dice che essi definiscono gli obiettivi che i dirigenti di uffici non generali devono perseguire (e non conseguire!). Lo stesso può dirsi circa le funzioni a questi ultimi attribuite dal legislatore nell'art. 17 comma 1 lett. b), che non consistono nel conseguimento o, quanto meno, nel perseguimento degli obiettivi assegnati ma, semplicemente, nella "attuazione dei progetti e delle gestioni a essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali". Ciò a conferma del grado di indeterminatezza della funzioni dirigenziali con riferimento alla logica dell'obiettivo, condizione che non manca di riverberare i suoi effetti contraddittori sul versante della determinazione dell'obiettivo quale elemento essenziale della fattispecie giuridica "incarico" almeno così come rigorosamente definita dall'art. 19 comma 2.

Un terzo e ultimo aspetto deve, però, essere sottolineato con riferimento alla contraddittoria prospettiva sin qui offerta dalla ricostruzione del contesto normativo ovvero quello relativo alla determinazione unilaterale dell'obiettivo quale conseguenza specifica della predeterminazione dello stesso a livello politico o dirigenziale generale. Non vi è dubbio, infatti, che la predeterminazione implichi, almeno nella declinazione radicale di cui è oggetto da parte dell'art. 19 comma 2, la totale assenza di partecipazione del titolare dell'incarico alla fase di definizione dell'obiettivo sia durante la procedura di conferimento sia in corso di svolgimento dello stesso. Ciò presuppone, evidentemente, una formidabile

capacità progettuale del vertice politico, in termini di chiarezza della *mission* e di rapidità di elaborazione dell'obiettivo strategico in operativo, senza attendere l'avvio dell'attività amministrativa a esso connessa.

Anche in questo caso, peraltro, i riferimenti normativi di contorno al draconiano disposto dell'art. 19 comma 2 sembrano insinuare il dubbio di una seppur timida inclinazione del legislatore verso forme di partecipazione del dirigente se non altro alla elaborazione delle linee strategiche sotto forma di "proposte e pareri", rispettivamente al vertice politico e ai dirigenti di uffici generali, cui fanno riferimento gli artt. 16 comma 1 lett. a) e 17 comma 1 lett. a).

Come avremo modo di vedere più avanti, nella pratica, le amministrazioni hanno finito per eludere totalmente l'obbligo di inserimento (surrettiziamente sostituito dalla indicazione delle funzioni al posto degli obiettivi, a mo' di ossequio formale al dettato legislativo) imposto dall'art. 19 comma 2 e privilegiare forme di definizione successiva e, spesso, "negoziata" dell'obiettivo nell'ambito di svolgimento concreto dell'attività e dell'azione amministrativa, anche in considerazione del grande ritardo nell'adozione delle linee di indirizzo politiche dalle quali l'obiettivo sarebbe dovuto derivare e cui l'incarico avrebbe dovuto dare attuazione.

### ***3.3 Durata dell'incarico (altro elemento essenziale del provvedimento correlata agli obiettivi prefissati (art. 19 comma 2)***

Gli elementi di contraddittorietà appena evidenziati risultano ancora più eclatanti, a livello di ricostruzione complessiva, se si passa a esaminare l'ultimo degli elementi essenziali del provvedimento d'incarico ovvero la durata dello stesso. Ciò in considerazione della correlazione, ancora una volta necessaria, almeno secondo l'impostazione adottata dal legislatore (art. 19 comma 2), tra durata e "obiettivi prefissati", correlazione condizionata esclusivamente dai limiti massimi posti dal medesimo legislatore (tre e cinque anni). A nostro avviso, questo risulta essere uno degli aspetti più significativi della disciplina ma, al tempo stesso, maggiormente critici con riferimento allo svolgimento effettivo della vicenda, in quanto presuppone una valutazione da parte dell'organo di vertice o del dirigente di ufficio generale del tempo nell'arco del quale, ragionevolmente, l'obiettivo potrà e dovrà essere *conseguito*. Ciò escluderebbe, in radice, la possibilità di valutare la responsabilità dirigenziale in termini di *perseguimento* dell'obiettivo (come, invece, l'art. 16 comma 1 lett. b)), dovendo, invece, essere concentrata la valutazione sul *raggiungimento* dello stesso. D'altro canto questo è quello che afferma espressamente l'art. 21 comma 1 d. lgs. n. 165 del 2001.

### ***3.4 Impossibilità di rinnovo in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi***

Questa considerazione ci porta ad affrontare l'ultimo elemento significativo inerente la predeterminazione dell'obiettivo e il suo inserimento all'interno del provvedimento d'incarico ovvero quello relativo alla rilevanza del mancato raggiungimento dell'obiettivo stesso ai fini della valutazione della responsabilità dirigenziale e dell'eventuale conferma (rinnovo) del medesimo incarico di cui il dirigente risultava essere titolare. Come noto, alla fattispecie in questione la l. n. 145 del 2002 equipara, almeno a fini valutativi, l'inosservanza delle direttive imputabile al dirigente, introducendo un ulteriore elemento distonico nel quadro normativo complessivo ispirato al principio del raggiungimento dell'o-

biettivo e, quindi, della responsabilità esclusiva del dirigente stesso rispetto all'attività gestionale (art. 4 comma 2 d. lgs. n. 165 del 2001).

Al di là delle critiche specifiche già altrove<sup>19</sup> mosse alla novella del 2002 e che, in questa sede, non possono che essere ribadite, l'aspetto sul quale ci si intende concentrare ora riguarda, piuttosto, il ruolo del raggiungimento dell'obiettivo nella qualificazione della responsabilità dirigenziale colta nella più complessiva prospettiva della valutazione della prestazione del dirigente, soprattutto in considerazione del riferimento operato dall'art. 21 comma 1 all'art. 5 d. lgs. n. 286 del 1999 con riguardo ai sistemi e alle garanzie riferibili alla valutazione in questione. Ciò a maggior ragione tenuto conto del fatto che l'art. 5 non reca menzione degli obiettivi, se non, in forma alternativa e alquanto superficiale, nel comma 4 ma si riferisce, invece, con una certa costanza, ai risultati, contribuendo, così, ad alimentare l'incertezza che connota l'assetto normativo della materia.

In più occorre sottolineare che la stessa rubrica della norma in questione (La valutazione del personale con incarico dirigenziale), diverge in maniera significativa da quella dell'art. 21 relativo, invece alla quella che sembrerebbe essere una specifica e caratteristica responsabilità riconducibile esclusivamente all'obiettivo e al suo eventuale mancato raggiungimento. Considerazione, questa, contraddetta, ancora una volta, dalla lettera dell'art. 5 secondo la quale il procedimento di valutazione di cui al comma 3 "costituisce presupposto per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 21, commi 1 e 2, del decreto n. 29, in materia di responsabilità dirigenziale" (art. 5 comma 4). Il problema concreto che si pone è quello relativo all'oggetto della valutazione, invidiato, dall'art. 5 comma 1 in due distinte fattispecie che paiono essere alquanto lontane dalla logica degli artt. 19 e 21 d. lgs. n. 165 del 2001 ovvero le prestazioni e le competenze organizzative dei dirigenti. Non è un caso, infatti, che entrambi questi elementi devono essere valutati "sulla base anche dei risultati del controllo di gestione" (art. 5 comma 1) e tenendo "particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione" (art. 5 comma 2), il che lascia supporre un'attenzione volta essenzialmente a cogliere gli aspetti inerenti all'attività amministrativa piuttosto che all'azione del singolo ufficio e del suo contributo alla realizzazione della *mission* complessiva dell'ente.

La correlazione della logica "prestazionale" adottata dall'art. 5 con la prospettiva di obiettivo dell'art. 21 e, quindi, 19 comma 2 d. lgs. n. 165 del 2001, rischiava di creare e, infatti ha, creato un pericoloso cortocircuito tra aspetti collegati alla considerazione del dirigente quale singolo lavoratore (subordinato) sottoposto a valutazione per prestazione correntemente svolta giorno per giorno (verifica almeno annuale dei risultati prodotti) e aspetti connessi, invece, alla *performance* complessiva dell'ufficio cui il dirigente è preposto mediante il provvedimento d'incarico (in qualità di lavoratore autonomo coordinato, sembrerebbe affermare il d. lgs. n. 165 del 2001), finendo per far risultare prevalenti, nei sistemi di valutazione adottati dalle singole amministrazioni sulla scorta di quanto previsto dalla contrattazione collettiva, i primi sui secondi.

Di questa prevalenza nel d. lgs. n. 165 del 2001 non risulta esservi traccia, non potendo essere considerati decisivi il già richiamato riferimento atecnico contenuto nell'art. 19 comma 1 e la rubrica dell'art. 20.

19. E. ALES, *Le prerogative datoriali della dirigenza pubblica alla prova del nuovo quadro legale*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, 449.

Il problema, dunque, deve essere posto in termini differenti, relativi alla strutturazione del trattamento economico del dirigente cui abbiamo avuto modo di accennare anche in precedenza. L'impressione che si ha, infatti, è di una sovrapposizione di piani indotta dal non ponderato riferimento operato dall'art. 21 all'art. 5 d. lgs. n. 286 del 1999, il quale, a sua volta (comma 1) contiene un esplicito invito alla coerenza con "quanto stabilito al riguardo dai contratti collettivi nazionali di lavoro" al fine di costruire i sistemi di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti.

In questo caso la necessità di coordinare il sistema di valutazione complessivo dell'attività e dell'azione amministrativa con quello relativo alla prestazione lavorativa del singolo dirigente, da cui derivare i parametri di definizione del trattamento economico di quest'ultimo ha creato non poche difficoltà legate, in larga parte, alla mancanza di un quadro legale affidabile e di una riflessione teorica adeguata sul punto. Fermo restando, infatti, che "la retribuzione del personale con qualifica dirigenziale è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità", la contrattazione collettiva che si è occupata anche di sistemi di valutazione della prestazione dirigenziali ha operato in maniera tale da esaltare la prestazione del singolo dirigente e non dell'ufficio cui esso era preposto. Scelta, questa, comprensibile dal punto di vista della garanzia della misurabilità della produttività individuale del lavoratore ("premio per la qualità della prestazione individuale", *ex art. 40 CCNL 2001 dirigenti Area 1*)<sup>20</sup>, ma poco rispettosa dell'esigenza di valutare il dirigente rispetto alla *performance* complessiva dell'ufficio, come, invece, sembra richiedere l'impianto complessivo dell'art. 19.

Certamente occorre non sottovalutare l'esplicito riferimento ai "risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione" operato dall'art. 24 comma 2 d. lgs. n. 165 del 2001, nella determinazione degli istituti del trattamento economico accessorio, a conferma della necessità di valutare *anche* questo fondamentale aspetto della prestazione dirigenziale, nel quale, però, non si esaurisce la considerazione della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21 la quale, anzi, quanto a modalità di apprezzamento, sembra dovere essere del tutto distinta. Né in soccorso della soluzione adottata dalla contrattazione collettiva può venire l'enfasi posta sulla retribuzione di posizione, almeno nella sua fisiologica prospettiva, in quanto essa dovrebbe servire a rendere conto del peso attribuito al singolo ufficio (valutato *ex ante*) e non dell'avvenuto raggiungimento o meno dell'obiettivo (da valutare *ex post*).

A parziale conclusione del ragionamento si qui condotto crediamo sia necessario segnalare come alla presenza di un nucleo normativo fortemente orientato a riconoscere nel conseguimento dell'obiettivo prefissato e inserito nel provvedimento d'incarico una rilevanza centrale (artt. 19 e 21 d. lgs. n. 165 del 2001) corrisponda una evidente carenza di stru-

20. In fin dei conti si tratta della medesima scelta operata sia dal legislatore tedesco nel 1997 e tentata dal legislatore francese di recente (2002) con l'introduzione di forme di retribuzione legate alla prestazione gestionale individuale. Sull'esperienza tedesca cfr. E. ALES, *La riforma della dirigenza pubblica nel prisma del metodo comparatistico*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, 975; per quella francese il Rapporto Silicani, reperibile in [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr).

menti di effettiva valorizzazione di detta logica nella prospettiva della valutazione della responsabilità dirigenziale, spesso ridotta a verifica della prestazione individuale del dirigente. Questa situazione sembra essere derivata da una serie di fraintendimenti che coinvolgono in maniera rilevante la correlazione tra valutazione e remunerazione dell'azione delle dirigente e che hanno indotto a far prevalere un approccio individualistico e "prestazionale" che mal si concilia con l'orientamento espresso dal nucleo normativo sopra richiamato. Ciò a meno di non ritenere che il raggiungimento dell'obiettivo risulti rilevante ai soli fini della conferma dell'incarico già affidato.



**LA PRIVATIZZAZIONE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA  
NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

*di Maria Cicala*

## 1. Premessa

Il riordino della disciplina della dirigenza pubblica rappresenta uno dei punti cardine di quella che è stata definita la rivoluzione del lavoro pubblico, “al fine di accrescere l’efficienza delle amministrazioni” e “realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane”, nel rispetto dell’articolo 97, primo comma della Costituzione<sup>21</sup>.

Tale processo, iniziato negli anni ’90, non ha ancora trovato la sua conclusione e, per approssimazioni successive, tende al giusto equilibrio tra una serie di principi che la Carta Costituzionale tutela con la medesima attenzione ma che, insieme considerati, hanno evidenziato una oggettiva difficoltà a delineare un nuovo assetto della dirigenza pubblica. Quest’ultimo, infatti, presenta nei diversi passaggi evolutivi, rappresentati dalla prima e dalla seconda privatizzazione, nonché dalla cosiddetta “legge Frattini”<sup>22</sup>, un continuo assestamento in funzione della necessità di assimilare ma anche distinguere pubblica amministrazione e soggetti privati.

Né avrebbe potuto essere altrimenti, considerato che la riforma in argomento ha interessato tutte e quattro le leve considerate fondamentali per governare la macchina amministrativa, e cioè il “*potere di indirizzo politico amministrativo*”, il “*potere di amministrazione concreta*”, il “*potere di controllo sui risultati*” ed il “*potere di scelta dei dirigenti*”<sup>23</sup>, nonché, dal punto di vista lavoristico, sia le “*prerogative imprenditoriali*” che quelle “*datoriali*” della pubblica amministrazione<sup>24</sup>.

In tale percorso assumono significativo rilievo le decisioni adottate nel tempo dalla Corte Costituzionale<sup>25</sup> allorché è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità delle singole misure adottate dal legislatore con i principi della riserva di legge in materia di organizzazione, di imparzialità e di buon andamento, e con alcuni importanti corollari, quali l’efficienza dell’azione amministrativa e la separazione tra attività di indirizzo e attività di gestione.

In prima approssimazione può osservarsi che la Corte, nelle sue pronunce, riconoscendo sostanzialmente conforme a Costituzione l’impianto volto a privatizzare la dirigenza pubblica, non ha mancato di evidenziare come, nella specifica materia, esista un’ampia discrezionalità del legislatore e che ogni disposizione, seppur singolarmente esposta a forti tensioni tra i diversi principi costituzionali, possa trovare un giusto “bilanciamento” nell’ambito dell’intero sistema normativo.

È da sottolineare, tuttavia, come nelle ordinanze di remissione analizzate, e nelle conseguenti decisioni della Corte, prevalgano, quanto a frequenza, i richiami ai principi di cui all’articolo 97 della Costituzione, nonostante quest’ultima espliciti ulteriori ed altrettanto significative disposizioni comunque riconducibili alla pubblica amministrazione, tra

21. Articolo 1 del d. lgs. n. 165/2001.

22. L. n. 421/1992, d. lgs. n. 29/1993, L. n. 59/1997, d. lgs. n. 396/1997, d. lgs. n. 80/1998, d. lgs. n. 387/1998, D.P.R. n. 150/1999, L. n. 145/2002.

23. M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, a cura di SABINO CASSESE, 2003, p. 2236, il quale richiama il modello elaborato da C. D’ORTA, *La nuova disciplina della dirigenza pubblica alla prova dei fatti: un’attuazione strabica*, in *Lav. p.a.*, 2001, p. 104.

24. E. ALES, *Le prerogative datoriali della dirigenza pubblica alla prova del nuovo quadro legale*, in *Lav. p.a.*, 2002, p. 449.

25. Corte Costituzionale sentenze n. 313/1996, n. 309/1997, n. 275/2001, n. 193/2002, n. 525/2002 ed ordinanza n. 11/2002.

cui – ad esempio – il diritto di difesa (art. 24 C.), la responsabilità personale dei dipendenti pubblici (art. 28 C.), il dovere di fedeltà (art. 54 C.), il principio di legalità dell'attività amministrativa (ad es. art. 113 C.), il principio di adeguatezza (art. 118 C.), nonché i principi in materia di diritto del lavoro<sup>26</sup>.

Da un punto di vista metodologico, quindi, dopo una sommaria panoramica degli orientamenti giurisprudenziali in ordine ai principi costituzionali maggiormente invocati, ci si propone di analizzare come i medesimi abbiano contribuito ad affermare la legittimità della disciplina, individuando a tal fine “pesi” e “contrappesi”, sia all'interno dello stesso articolo 97 della Costituzione, sia nell'ambito del più vasto sistema man mano delineatosi per una “dirigenza pubblica privatizzata”.

## 2. L'interpretazione giurisprudenziale dei principi della riserva di legge in materia di organizzazione, del buon andamento e dell'imparzialità

Il primo elemento da sottolineare è che la Carta Costituzionale non fornisce una definizione di pubblica amministrazione. Si occupa di essa in quanto “attività o funzione dell'ordinamento generale” e, in quanto tale, ne fissa i caratteri rispetto alle altre funzioni pubbliche<sup>27</sup>.

Ed infatti, per la Corte, l'articolo 97 della Costituzione, ponendo il vincolo di organizzare i pubblici uffici secondo disposizioni di legge in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, stabilisce un “*criterio caratterizzante l'azione amministrativa ed una finalità da perseguire e da raggiungere*”<sup>28</sup>. L'organizzazione, quindi, non può essere considerata come “qualcosa di distaccato dall'azione, ma viene modellata sull'attività, accompagnandone lo svolgimento ed assicurandone la direzione verso i fini prescelti. Ne deriva che l'attività di organizzazione è «un inizio» della stessa azione sostanziale e più precisamente è finalizzata alla sua guida ed indirizzo”<sup>29</sup>.

In altri termini, con l'esplicitazione dei principi a cui deve ispirarsi l'organizzazione (riserva di legge, imparzialità e buon andamento), la Costituzione implicitamente indica le garanzie, sia dell'attività amministrativa nei confronti del Governo sia della collettività nei confronti dell'amministrazione.

L'interpretazione della riserva di legge<sup>30</sup> in materia di organizzazione amministrativa – che tradizionalmente comprende l'organizzazione degli

26. In proposito, vedi S. CASSESE, “*Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*”, in GDA n. 12/2002, p. 1341; A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in GDL, 1993, p.465; D. BOLOGNINO, *Gli obiettivi di efficienza, di efficacia e di economicità nel pubblico impiego*, Collana Quaderni, del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, (n. 37) p. 17.

27. G. PASTORI, *La pubblica amministrazione*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di GIULIANO AMATO e AUGUSTO BARBERA, 1997, II, p. 302.

28. Corte Costituzionale, sentenza n. 40/1998, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

29. NIGRO M., *Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di GIULIANO AMATO e AUGUSTO BARBERA, 1997, III, p. 22.

30. Il principio di riserva di legge impone che la disciplina di una certa materia sia demandata alla fonte legislativa. Ciò significa che, da un lato, la legge deve disciplinare, compiutamente (assoluta) o soltanto per i tratti fondamentali (relativa), la materia riservata (aspetto positivo della riserva) e, dall'altro, che fonti diverse non possono intervenire sugli oggetti riservati alla legge (aspetto negativo della riserva).

uffici, l'organizzazione del lavoro e la disciplina e gestione dei rapporti di lavoro – offerta dal dibattito dottrinale<sup>31</sup> e dall'elaborazione giurisprudenziale ha portato ad accogliere in modo ormai pacifico la tesi che attribuisce a tale riserva una natura “relativa”, così come affermato dalla stessa Corte: “*come é stato esattamente considerato in dottrina, la riserva costituzionale prevista dall'art. 97 non é assoluta, in quanto non vieta qualsiasi normazione diversa da quella legislativa, né esclude che la legge consenta al potere esecutivo di emanare norme secondarie di efficacia subordinata*”<sup>32</sup>.

L'articolo 97 Cost., quindi, “*non esige che l'intera disciplina venga regolata con atto normativo del Parlamento, dovendosi ritenere sufficiente che questo determini i criteri e le direttive idonee a contenere in un ambito ben delineato l'esercizio tanto dell'attività normativa secondaria quanto di quella particolare e concreta di esecuzione affidate al Governo, evitando che esse si svolgano in modo assolutamente discrezionale*”<sup>33</sup>.

Quanto al “buon andamento” è da sottolineare che tale principio è stato inteso per lungo tempo in senso riduttivo, rendendone evanescente la distinzione rispetto a quelli di legalità e di imparzialità<sup>34</sup>, mentre più recentemente ha assunto il significato di “efficienza dell'amministrazione”<sup>35</sup>, rispondenza cioè della sua azione all'interesse che deve curare e, quindi, di elasticità e puntualità della medesima<sup>36</sup>.

Tale evoluzione interpretativa muove dalla constatazione che il buon andamento, nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte, appare “inseparabile dal grande e sommerso tema dell'attuazione amministrativa: che la si consideri, come nei primi tempi, mera esecuzione o corretta ponderazione degli interessi, ovvero “*perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento*”<sup>37</sup>. In tale ultimo senso, è la stessa Corte che sottolinea come corrisponda a “*consolidato orientamento ritenere che, al fine di accertare l'asserita violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), occorre dimostrare la palese arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della disposizione contestata in relazione al rispetto del valore dell'efficienza dell'azione amministrativa*”<sup>38</sup>. Il sindacato del giudice delle leggi, quindi, “*non può comportare un esame sul merito o sull'opportunità delle norme impugnate, né tantomeno può implicare una revisione o una riformulazione della ponderazione degli interessi, ma consiste in una valutazione meramente esterna delle scelte legislative, che riguardi la palese arbitrarietà o la manifesta irragionevolezza della*

31. A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giorn. Dir. Lav. relaz. Ind.*, 1993, 472; M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, III, I, L'attività amministrativa, 1967; V. BACHELET, *Profili giuridici della organizzazione amministrativa*, Milano, 1965. Per una più attenta ricostruzione del dibattito dottrinale vedi D. BOLOGNINO, *Gli obiettivi di efficienza, di efficacia e di economicità nel pubblico impiego*, op. cit.

32. Corte Costituzionale, sentenza n. 221/1976, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

33. Corte Costituzionale, sentenza n. 4/1962, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

34. R. BIN e G. PETRUZZELLA, *L'organizzazione costituzionale in Italia*, in *Diritto Costituzionale*, 2000, p.217.

35. Si è parlato, in proposito, di canonizzazione costituzionale del principio di efficienza che, nella scienza dell'organizzazione, si traduce in rapporto tra risorse impiegate e risultati e rapporto tra risultati ottenuti ed obiettivi prestabiliti.

36. M. NIGRO, *Lineamenti generali*, op.cit.

37. Corte Costituzionale, sentenza n. 453/90, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). cfr. C. PINELLI, *Art. 97 della Costituzione, Commentario della Costituzione*, a cura di Branca – Pizzorusso, 1994, p.97.

38. Corte Costituzionale, sentenza n. 266/93, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

*disciplina impugnata*<sup>39</sup>.

In sostanza, una disciplina improntata al principio del buon andamento deve essere “coerente e congrua rispetto al fine che vuol perseguire, in relazione sia all’esigenza generale di efficienza dell’azione amministrativa che agli obiettivi particolari cui é preordinata”<sup>40</sup>. E quando le prestazioni delle amministrazioni o le definizioni dei loro assetti organizzativi risultino evidentemente correlate con situazioni costituzionalmente tutelate, è necessario scandagliare ogni rischio di irragionevolezza, a prevenzione del quale è la Corte medesima a richiamare il buon andamento, inteso come efficienza, onde accertare la *strumentalità* dei congegni predisposti *all’esercizio* di quelle situazioni, oppure, naturalmente, *a fini di bilanciamento* con le medesime<sup>41</sup>.

Si parte, quindi, da un generale concetto di “coerenza” con il fine dell’efficienza, per giungere poi a logiche di conseguimento del risultato. Ne è un esempio quanto affermato dalla Corte in materia di controlli sulla gestione, secondo cui “il disegno costituzionale della pubblica amministrazione – delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell’autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) – permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità (...) purché sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati. Risulta, quindi, costituzionalmente legittima la previsione di una forma generalizzata di controllo sulla gestione volta a favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell’azione amministrativa e dell’efficacia dei servizi erogati”<sup>42</sup>.

Per imparzialità, infine, si intende il potere-dovere di un ufficio pubblico di non privilegiare pregiudizialmente nessun interesse particolare, ma di identificare e valutare tutti gli interessi coinvolti e di applicare nel modo più corretto le norme di diritto obiettivo. È quindi un principio che presidia l’azione amministrativa discrezionale e che si proietta anche nel rapporto di lavoro del dipendente pubblico<sup>43</sup>.

È la stessa Corte, infatti, che “*riprendendo peraltro la chiara volontà espressa nel medesimo senso dai Costituenti,*” ha affermato come “*il principio di imparzialità si riflette immediatamente in altre norme costituzionali, quali l’art. 51 (tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) e 98 (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione) della Costituzione, attraverso cui si mira a garantire l’amministrazione pubblica ed i suoi dipendenti da influenze politiche o, comunque, di parte, in relazione al complesso delle fasi concernenti l’impiego pubblico (accesso all’ufficio e svolgimento della carriera)*”<sup>44</sup>.

39. Corte Costituzionale, sentenza n. 390/89, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

40. Corte Costituzionale, sentenza 40/1998, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

41. C. PINELLI, op. cit., p.126.

42. Corte Costituzionale, sentenza n. 29/1995, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

43. M. NIGRO, *Lineamenti generali*, op. cit., p. 34; A. GARILLI, *Profili dell’organizzazione e tutela delle professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” n. 16/2003.

44. Corte Costituzionale, sentenza 333/1993, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

In particolare, la Corte ha avuto modo di affermare come nell'insieme delle predette norme costituzionali *“viene ad esprimersi la distinzione più profonda tra politica e amministrazione, tra l'azione del «governo» – che, nelle democrazie parlamentari, è normalmente legata agli interessi di una parte politica, espressione delle forze di maggioranza – e l'azione della «amministrazione» – che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata invece ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento”*<sup>45</sup>. In tale prospettiva si spiega, dunque, come il principio in esame sia stato ritenuto fondativo di una distinzione costituzionalmente rilevante fra attività di governo e attività di amministrazione.

Non manca tuttavia chi legge tale distinzione anche come espressione del principio di responsabilità dei funzionari, come sancito dal secondo comma dell'articolo 97 Cost: *“nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari”*. Da tale disposizione si evince che i funzionari devono essere dotati di poteri propri e di conseguenti distinte responsabilità, realizzando una separazione tra la sfera di indirizzo politico-amministrativo (art. 95 Cost.) e quella della gestione amministrativa. Secondo Costituzione, quindi, l'amministrazione è separata (rectius: distinta) dagli organi di governo, anche se funzionalmente collegata agli stessi in quanto tenuta ad attuarne l'indirizzo<sup>46</sup>.

Quanto sinora evidenziato porta alla conclusione che l'articolo 97 Cost. contiene in sé dei principi dal carattere organizzatorio e dinamico. Fanno capo al principio di imparzialità tutti gli istituti che perseguono il valore di garanzia, assicurando la completezza e la genuinità della ponderazione degli interessi, ed al principio di buon andamento i mezzi e gli strumenti che hanno per scopo l'efficienza dell'azione amministrativa.

E nella loro combinazione, tuttavia, che tali principi assumono un significato più ampio, tenuto conto che la necessità di considerare il maggior numero possibile d'interessi esige una struttura organizzativa elasticamente adeguata e viceversa<sup>47</sup>. *“Una struttura rigida si espone, al mutare delle esigenze di cura dell'interesse pubblico affidatole, al rischio di distorsioni, come il perseguimento dell'interesse dei soggetti che fanno parte della struttura medesima; inoltre una struttura rigida rende difficoltoso il contemperamento dei diversi interessi pubblici espressi dal pluralismo amministrativo, e ciò pare in contrasto con la lettura più profonda del principio di imparzialità. (...) La vera efficienza si può raggiungere solo attraverso l'imparzialità e la vera imparzialità implica efficienza. (...) In definitiva, il buon andamento e l'imparzialità fondano*

45. Corte Costituzionale, sentenza n. 453/1990, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

46. R. BIN e G. PITRUZZELLA, *L'organizzazione costituzionale in Italia*, op. cit. Il principio della separazione è stato affermato con chiarezza nella legislazione ordinaria (L. n. 421/1992, d. lgs. n. 29/1993, d. lgs. n. 80/1998).

47. M. NIGRO, *Lineamenti generali*, op. cit. Vedi anche C. D'ORTA, *Politica e amministrazione*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni* – Commentario diretto da F. CARINCI e M. D'ANTONA, 2000, p. 371 ss., il quale evidenzia una contraddizione tra i principi di buon andamento (inteso in senso economico) e di imparzialità dell'amministrazione, *“giacché efficacia ed efficienza implicano inevitabilmente discrezionalità, snellezza operativa e autonomia decisionale della dirigenza che non paiono facilmente conciliabili con le misure (prescrittive, di controllo, etc.) tradizionalmente poste a presidio della imparzialità amministrativa”*. Vi sarebbe quindi un conflitto latente fra i valori della garanzia e della efficienza.

l'esigenza di una organizzazione flessibile<sup>48</sup>, che si esprime attraverso un maggior potere di auto-organizzazione dell'amministrazione basata su un assetto delle fonti meno rigido.

Ma, poiché la piena attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione pubblica può essere perseguita e realizzata con modalità e strumenti diversi, egualmente efficaci, la cui scelta è rimessa, nei limiti della ragionevolezza, alla discrezionalità del legislatore<sup>49</sup>, la Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una disposizione palesemente incongruente con i suddetti principi, auspica che il legislatore provveda a riesaminare ed a ridisciplinare gli aspetti segnalati, ai fini della piena e positiva attuazione dei valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione pubblica<sup>50</sup>.

È compito del "legislatore operare le scelte, adottando una delle soluzioni possibili al fine di razionalizzare e riequilibrare il sistema"<sup>51</sup>, sia con riferimento al possibile assetto delle fonti che agli istituti ed ai mezzi volti a garantire l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione.

### 3. La separazione tra l'organizzazione ed il rapporto di lavoro

Il primo punto da analizzare è quello della conformità dell'assetto delle fonti<sup>52</sup> delineate dalla riforma con il principio della riserva di legge in materia di organizzazione, considerato che quest'ultima tradizionalmente comprendeva anche la disciplina e la gestione del rapporto di impiego dei dipendenti pubblici.

Come noto "l'impianto generale della riforma, incentrata sulla «privatizzazione» del pubblico impiego, ha condotto a valorizzare la distinzione tra organizzazione della pubblica amministrazione (la cui disciplina viene, in primo luogo, affidata alla legge) e rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti (regolati dalla contrattazione collettiva)"<sup>53</sup>.

Tale processo di separazione tra i profili attinenti al personale e quelli relativi all'organizzazione ha trovato fondamento nella ricordata interpretazione secondo cui l'articolo 97 Cost. si limita a richiedere che la legge determini i tratti fondamentali dell'organizzazione, mentre, al di sotto di quest'ultimi, la scelta della fonte regolatrice rientra nel pote-

48. P. CERBO, *Lo status del dirigente e l'imparzialità della pubblica amministrazione*, RIDL, 2002, II, p. 483 ss.; G. GARDINI, *Imparzialità amministrativa e ruolo della dirigenza pubblica*, DA, 2001, 80.

49. Corte Costituzionale, sentenza n. 103/1993, Corte Costituzionale, sentenza n. 40/1998, in [www.giucost.org](http://www.giucost.org).

50. Corte Costituzionale, sentenza n. 333/93, in [www.giucost.org](http://www.giucost.org).

51. Corte Costituzionale, sentenza n. 68/1980, in [www.giucost.org](http://www.giucost.org).

52. Sull'importanza della distribuzione della potestà di normazione in materia di organizzazione normativa e dell'assetto delle fonti di disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale vedi in particolare C. PINELLI, *Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del rapporto di lavoro dirigenziale*, nota a Corte Costituzionale, sentenza n. 313/1996, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, 2, p. 2596 ss; N. LUPO, *L'estensione della contrattualizzazione ai dirigenti generali supera il vaglio della Corte Costituzionale*, nota a Corte Costituzionale, ordinanza n. 11/2002, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, p. 83 ss; L. PANZERI, *Dal regime pubblicistico alla privatizzazione della dirigenza pubblica*, nota a Corte Costituzionale, ordinanza n. 11/2002, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, p. 92 ss;

53. Corte Costituzionale, sentenza n. 88/1996, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

re discrezionale del legislatore<sup>54</sup>.

Con specifico riferimento ai rapporti di lavoro, si consolida la convinzione che vi è una “distinzione fra riserva di legge, effettivamente prevista dalla norma costituzionale, ed una pretesa riserva di regime pubblicistico dei dipendenti pubblici, che è invece il risultato della trasposizione, a livello costituzionale, di principi affermatasi nella legislazione ordinaria e, soprattutto, nella giurisprudenza<sup>55</sup>. Il tradizionale statuto integralmente pubblici-

54. Al riguardo, vedi la *L. n. 421/1992, articolo 2, comma 1*: “Il Governo è delegato ad “emanare (...) uno o più decreti legislativi, diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell’efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione; a tal fine è autorizzato a: a) prevedere, con uno o più decreti, salvi i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l’organizzazione e l’azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate, che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti di cui agli articoli 1, primo comma, e 26, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi (...); (...) c) (...) Sono regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell’ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie: 1) le responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell’espletamento di procedure amministrative; 2) gli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; 3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; 4) i procedimenti di selezione per l’accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; 5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva. Le dotazioni complessive di ciascuna qualifica sono definite previa informazione alle organizzazioni sindacali interessate maggiormente rappresentative sul piano nazionale; 6) la garanzia della libertà di insegnamento e l’autonomia professionale nello svolgimento dell’attività didattica, scientifica e di ricerca; 7) la disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra l’impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici”; *il d. lgs. n. 29/1993 – testo originario – articolo 2 (Fonti)*: “1. Le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento ovvero, sulla base delle medesime, mediante atti di organizzazione. 2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni delle sezioni II e III, capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto. 3. I rapporti individuali di lavoro e di impiego di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all’articolo 49, comma 2. (...)”; e *articolo 4 (Potere di organizzazione)* “1. Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione per l’organizzazione degli uffici al fine di assicurare la economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell’azione amministrativa. Nelle materie soggette alla disciplina del codice civile, delle leggi sul lavoro e dei contratti collettivi, esse operano con i poteri del privato datore di lavoro, adottando tutte le misure inerenti all’organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro”.

55. La Corte Costituzionale non ha mancato di sottolineare che “*la disciplina del lavoro è pur sempre strumentale, mediatamente o immediatamente, rispetto alle finalità istituzionali assegnate agli uffici in cui si articola la pubblica amministrazione. Ad ogni modo, la disciplina pubblicistica di questi rapporti di lavoro si presenta tuttora come un dato che soltanto il legislatore può immutare. Ed anche se si intendesse privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all’esercizio di potestà pubbliche, dovrebbero pur sempre essere conservati come rapporti di diritto pubblico quelli dei dipendenti, cui tale esercizio è o potrebbe essere affidato*”. Così Corte Costituzionale sentenza n. 68/1980. Vedi anche Corte Costituzionale sentenze n. 47/1976, n. 49/1976, n.118/1976, n.43/1977.

La concezione tradizionale del pubblico impiego, peraltro, è espressa con enfasi dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di disegno di legge delega – Ad. Gen. Parere 31 agosto 1992 – ove si afferma: “*è inaccettabile che, con metodo nominalistico, sia consentito dichiarare privato ciò che è conglobato nel pubblico e, quindi, affievolire o separare la valutazione del pubblico interesse che è a fondamento della attività amministrativa, in modo che coloro che operano come organi dell’Ente pubblico, si trasformino, in tutto o in parte, da pubblici dipendenti e funzionari, in lavoratori privati, soggetti alle regole vigenti in settori estranei alla cura degli interessi della collettività. Il trasferimento del rapporto da pubblico in privato non può essere del tutto liberamente disposta dal legislatore, trattandosi di qualificazione che discendono dalla natura oggettiva dei rapporti e degli interesse che in questi sono implicati e che hanno riscontro nelle stesse strutture pubbliche nelle quali strumentalmente si inseriscono*”.

stico del lavoro con le pubbliche amministrazioni non costituisce un vincolo costituzionale<sup>56</sup> in quanto la riserva di legge prevista dall'articolo 97 Cost., nel prospettare la legittimità di una fonte di regolamentazione pubblicistica unilaterale, non impedisce certamente una diversa alternativa, che lasci spazio anche ad una fonte di regolamentazione negoziale<sup>57</sup>. Il legislatore, poi, nella specifica materia, “deve esercitare la sua discrezionalità tenendo anche conto delle disposizioni costituzionali in materia di lavoro, le quali configurano la contrattazione collettiva quale strumento preferenziale di regolamentazione”<sup>58</sup>.

Prevale così una lettura dell'articolo 97 Cost. che “anziché isolare in sé tale disposizione, la coordina con i principi lavoristici contenuti in varie altre parti della Costituzione e, in particolare, con il principio di autoregolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro stabilito dall'articolo 39 della Costituzione, sicuramente riferibile anche al lavoro nelle pubbliche amministrazioni”<sup>59</sup>.

In proposito, la Corte Costituzionale, sin dalla sentenza 68/1980 aveva sottolineato come “la disciplina pubblicistica di questi rapporti di lavoro si presenta tuttora come un dato che soltanto il legislatore può immutare.” Per poi affermare, già nella sentenza n. 313/1996, come “l'imparzialità stessa non debba essere garantita necessariamente nelle forme dello statuto pubblicistico del dipendente”.

Ciò rende conto di una evoluzione della Corte circa l'assunto per il quale solo il modello interamente pubblicistico del rapporto di lavoro sarebbe in grado di garantire l'imparzialità dell'amministrazione, affermandosi invece il principio 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”<sup>60</sup>. E il valore dell'imparzialità può essere in astratto non irrazionalmente integrato (o bilanciato) con quello del buon andamento-efficienza attraverso un “equilibrato dosaggio di fonti regolatrici”.

Secondo la Corte, il legislatore, infatti, può anche favorire la “regola, temperata da alcune eccezioni, del rapporto di lavoro subordinato privato”, considerato che “la privatizzazione (intesa quale applicazione della disciplina giuslavoristica di diritto privato) non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico” e, in quanto ritenuta “più idonea alla realizzazione delle esigenze di flessibilità nella gestione del personale sottese alla riforma”, è “strumentale ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione”. Al contempo, però, è necessario riservare alla “legge una serie di profili ordinamentali” in modo da sottrarre alla contrattazione “tutti quegli aspetti in cui il rapporto di ufficio implica lo svolgimento di compiti che partecipano del momento organizzativo della pubblica amministrazione”<sup>61</sup>.

56. C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni* – Commentario diretto da F. CARINCI E M. D'ANTONA, 2000, p. 150.

57. V. TALAMO, *La privatizzazione del pubblico impiego e l'opera di Massimo D'Antona per non dimenticare*, in *Lav. p.a.*, 2000, 220.

58. S. BATTINI, *Il personale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di SABINO CASSESE, 2003, I, p. 422.

59. C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, op.cit.

60. Corte Costituzionale, sentenza n. 313/1996, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

61. Corte Costituzionale, sentenza n. 316/1993, par. 4.1 motivazione in diritto; Corte Costituzionale, ordinanza n. 11-02.

In sostanza, il rapporto di lavoro può essere “*attratto nell'orbita della disciplina civilistica per tutti quei profili che non sono connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa*”<sup>62</sup>.

La giurisprudenza costituzionale, nella materia dell'impiego con le pubbliche amministrazioni, riconosce così la “compresenza di due profili: un *profilo organizzativo*, che richiede regole speciali, di diritto pubblico; ed un *profilo lavoristico*, che, anche in virtù del principio di eguaglianza, impone invece regole comuni, dettate dal *diritto (privato) del lavoro* per il complesso dei lavoratori dipendenti (pubblici e privati)”<sup>63</sup>.

E con tale ricostruzione, basata su una stretta corrispondenza tra regole pubblicistiche e principio di imparzialità, da un lato, e tra regole privatistiche e principio di buon andamento, dall'altro, la Corte legittima la privatizzazione della dirigenza pubblica, considerato che questa sottopone il rapporto di lavoro (o di servizio) del dirigente al diritto comune ed alla contrattazione, e mantiene invece in regime pubblicistico quello d'ufficio, attinente alla posizione di immedesimazione organica.

Sembra delinearci, così, una ulteriore equazione tra rapporto di lavoro e fonti privatistiche, da una parte, e rapporto di ufficio e fonti pubblicistiche dall'altro, dove, però, non trovano puntuale conferma alcune disposizioni attualmente vigenti, in special modo quelle in cui figura una stretta connessione tra i due rapporti.

Così, ad esempio, il trattamento economico accessorio dei dirigenti, previsto genericamente dalla contrattazione collettiva, nel suo ammontare è subordinato al tipo di incarico conferito ed alla valutazione dei risultati conseguiti. Anche la disciplina della risoluzione del rapporto di lavoro<sup>64</sup> non sembra essere automaticamente riconducibile al codice civile. A tale ultimo riguardo, la stessa Corte sottolinea come “*l'applicabilità al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti delle disposizioni previste dal codice civile comporta non già che la pubblica amministrazione possa liberamente recedere dal rapporto stesso, ma semplicemente che la valutazione dell'idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri ed a procedure di carattere oggettivo – assistite da un'ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio – a conclusione delle quali soltanto può essere esercitato il recesso*”<sup>65</sup>.

Ed ancora che “*non si esclude – sul piano costituzionale – che il legislatore possa prevedere come misura sanzionatoria della condotta dirigenziale anche la rimozione dall'impiego nei casi di maggiore gravità; questa deve avvenire in base a previsione normativa e con le relative proprie garanzie procedurali*”<sup>66</sup>.

62. Corte Costituzionale, sentenza n. 309/1997, par. 2.1.2 motivazione in diritto. Sul punto vedi C. D'ORTA, op. cit. il quale sottolinea come l'affermazione della Corte lasci il dubbio su quali possano essere i “profili connessi al momento esclusivamente pubblico dell'azione amministrativa”, rimettendo il criterio ermeneutico ad una categoria giuridica assai discutibile come quella della connessione.

63. S. BATTINI, *Il personale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di SABINO CASSESE, 2003, p. 406 ss.

64. Al riguardo, vedi S. BOSCATI, *Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziale*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – Commentario diretto da F. CARINCI E M. D'ANTONA*, 2000; P. TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giust-lavoristica)*, in *ADL* 2000, p. 591; S. MAINARDI, *Potere e responsabilità disciplinare*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni – Commentario diretto da F. CARINCI E M. D'ANTONA*, 2000; S. BATTINI, *Il personale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di SABINO CASSESE, 2003, I, p. 540 ss.

65. Corte Costituzionale, sentenza n. 316/1993, par. 4.1.1. motivazione in diritto.

66. Corte Costituzionale, sentenza n. 193/2002, par. 3 motivazione in diritto. Sulla specialità del rapporto di servizio del dirigente vedi S. BATTINI, *Il personale*, op. cit.

#### 4. La distinzione tra “macro” e “micro” organizzazione

L'interpretazione della natura relativa della riserva di legge in materia di organizzazione ha consentito, altresì, di affermare l'esistenza nel nostro ordinamento di una “riserva di amministrazione”, intesa come esistenza di settori attribuiti alla competenza normativa dell'amministrazione e corrispondentemente sottratta, in tutto o in parte, alla competenza della legge<sup>67</sup>.

Si colloca, quindi, in tale contesto bifronte anche il principio – sancito dal legislatore con la c.d. seconda fase della privatizzazione<sup>68</sup> – secondo il quale, nell'ambito delle leggi e degli atti che definiscono le linee fondamentali dell'organizzazione – adottati dalle amministrazioni in base ai principi generali fissati da disposizioni di legge e secondo i rispettivi ordinamenti – 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

67. M. CALCAGNILE, *Organizzazione degli uffici e riserva di amministrazione nello Stato e nelle Autonomie*, in studi e contributi [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), il quale sottolinea che, secondo opinioni ormai consolidate, la riserva di legge di cui all'art. 97 Cost. opera in una duplice direzione: infatti, in materia di organizzazione non vi è soltanto una riserva (relativa) a favore del legislatore (statale o regionale), ma vi è anche una riserva di potere normativo in capo agli organi di vertice dell'amministrazione. Ciò è alla base della convinzione che la funzione di organizzazione, e quindi anche la funzione di indirizzo e di guida dell'attività amministrativa che la medesima assolve, sia distribuita tra il legislatore e gli organi di vertice dell'amministrazione interessata; pertanto, la funzione organizzatrice spetta all'amministrazione in sé, in quanto l'organizzazione deve essere “modellata sugli interessi che deve curare”, mentre la disciplina legislativa deve limitarsi ad individuare i tratti fondamentali dell'organizzazione in modo tale da assicurare l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

68. Al riguardo, vedi la *L. n. 59/1997, articolo 11, comma 4*: “Anche al fine di conformare le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, alle disposizioni della presente legge recanti principi e criteri direttivi per i decreti legislativi da emanarsi ai sensi del presente capo, ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, possono essere emanate entro il 31 ottobre 1998. A tal fine il Governo, in sede di adozione dei decreti legislativi, si attiene ai principi contenuti negli articoli 97 e 98 della *Costituzione*, ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, a partire dal principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, nonché, ad integrazione, sostituzione o modifica degli stessi ai seguenti principi e criteri direttivi: a) completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa; estendere il regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali ed equiparati delle amministrazioni pubbliche, mantenendo ferme le altre esclusioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29; (...); il d. lgs. n.29/1993, come modificato dal d. lgs. n. 80/1998 – ora d.lgs n. 165/2001 – art. 2 (Ponti), comma 1: “1. Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimo, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive. Esse ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri: a) funzionalità rispetto ai compiti e programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità. (...); b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'articolo 5, comma 2; (...); d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa (...)”, e l'articolo 5 (potere di organizzazione), comma 2: “2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”.

capacità ed i poteri del privato datore di lavoro<sup>69</sup>.

Per completare la privatizzazione<sup>70</sup>, infatti, è stata modificata la linea di confine tra le materie riservate alle fonti unilaterali pubblicistiche e le materie assoggettate alla privatizzazione, in modo da estendere la privatizzazione alla c.d. micro-organizzazione: “fermo restando il regime pubblicistico per quelle determinazioni che risultano rilevanti in termini di linee portanti dell’organizzazione” viene “ricondata al regime di diritto privato ogni altra determinazione attinente l’organizzazione; unificandone così il regime (nel riferimento ai “poteri del privato datore di lavoro”) con tutto quanto riguarda la gestione del rapporto di lavoro<sup>71</sup>”.

La domanda che ci si pone, quindi, è se possa essere considerata costituzionalmente legittima la nuova scelta del legislatore di demandare alla potestà privatistica delle pubbliche amministrazioni non soltanto la gestione dei rapporti di lavoro, ma anche una parte dell’organizzazione e, in specie, quella qualificata come organizzazione “bassa” o micro-organizzazione<sup>72</sup>.

Allo stato, qualche “indizio” sulla questione sembra potersi ravvisare in alcune precedenti decisioni della Corte, laddove si afferma che “*l’organizzazione, nel suo nucleo essenziale (e dunque solo in questo nucleo) resta necessariamente affidata alla massima sintesi politica espressa dalla legge nonché alla potestà amministrativa nell’ambito di regole che la stessa pubblica amministrazione previamente pone*”<sup>73</sup>, e nelle quali si sottolinea che l’organizzazione della pubblica amministrazione è affidata “*in primo luogo*”<sup>74</sup> alla legge<sup>75</sup>. Non sembra, quindi, esserci in Costituzione – secondo la lettura sin qui avallata dalla Corte – una competenza esclusiva del potere normativo-amministrativo. Come già accennato, solo il “nucleo essenziale” dell’organizzazione deve essere disciplinata dalla legge o, al di sotto di essa, da atti del potere amministrativo. Al di là di questo ambito, al fine di una migliore allocazione delle risorse strumentali ed umane assegnate, il legislatore potrebbe anche affidare alla potestà privatistica dell’or-

69. Articolo 5, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001 (vedi nota n. 48). Sull’importanza del riconoscimento delle capacità e dei poteri del privato datore di lavoro agli “organi preposti alla gestione” vedi E. ALES, *Le prerogative datoriali della dirigenza pubblica alla prova del quadro legale*, in *Lav. p.a.*, 2002, III – IV, 449 ss., il quale sottolinea che “dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro, quale quella operata con il d. lgs. n. 29/1993, con le modifiche riconducibili alla L. n. 59/1997 si è attuata una “*privatizzazione a tutto tondo*” il cui *proprium* consiste nella centralità assunta dal diritto del lavoro a seguito del riconoscimento agli “organi preposti alla gestione” della capacità e dei poteri del privato datore di lavoro. Caratteristica essenziale di tale centralità è l’essere stata realizzata non tanto attraverso la disciplina di dettaglio dei singoli istituti, quanto mediante una clausola generale di qualificazione del soggetto che gestisce i rapporti di lavoro, immediatamente identificativa di una situazione giuridica tipica, non solo genericamente riconducibile al diritto privato. Infatti, l’obiettivo del legislatore delegato nell’articolo 5, c.2, del d. lgs. n. 165/2001 è stato quello di circoscrivere e precisare non il *quantum* – (...) che, in quanto tale, è destinato a variare a seconda della discrezionalità del legislatore – ma il *quid* di privato che intendeva inserire nel contesto pubblicistico”.

70. Alcuni aspetti che riguardavano il rapporto di lavoro erano infatti rimasti in regime pubblicistico. M. SAVINO, *Le riforme amministrative*, op. cit. p. 2233.

71. A. CORPACI, *La riforma del d. lgs. 29/1993 con riferimento al sistema delle fonti di regolazione del rapporto di lavoro e dell’organizzazione degli uffici e ai relativi riflessi in ordine giurisdizionale*, in *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998)*, a cura di M. D’ANTONA.

72. Sull’intento del legislatore di trasformare il dirigente pubblico in manager tramite l’affidamento a quest’ultimi di poteri sull’organizzazione del lavoro e attraverso il superamento del modello burocratico tradizionale (dirigenti che operano per obiettivi e programmi e non per atti), vedi V. TALAMO, “*Le funzioni dei dirigenti*”, in *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni* – Commentario diretto da F. CARINCI e M. D’ANTONA, 2000, p. 691 ss.

73. Corte Costituzionale, sentenza n. 309/1997, par. 2.1.2 motivazione in diritto, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

74. Corte Costituzionale, sentenza n. 88/1996, par. 4 motivazione in diritto, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

75. Di converso, la Corte non ha mai affermato la necessità di mantenere tutta l’organizzazione in regime pubblicistico.

gano preposto alla gestione le determinazioni organizzative, risultando così potenzialmente conforme a Costituzione l'assetto del potere organizzativo stabilito dalla riforma<sup>76</sup>.

Ricondotti, così, gli aspetti attinenti al potere di gestione del personale, ivi compresi i possibili "profili organizzativi", ai poteri ed alle capacità del privato datore di lavoro, la conseguenza logica sembra essere quella di poter qualificare tutti gli atti che ne discendono come "atti negoziali", a fronte dei quali i lavoratori si trovano a poter vantare dei diritti soggettivi<sup>77</sup>.

In tal senso, troverebbe una sua piena collocazione nel sistema anche un altro importante tassello disposto dal legislatore per privatizzare il pubblico impiego, quale quello della devoluzione al giudice ordinario, in funzione del giudice del lavoro, di tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, incluse quelle concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali<sup>78</sup>.

76. Sul punto vedi C. D'ORTA, *Il potere organizzativo delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, op.cit., secondo il quale – assumendo come chiave di lettura generale il principio di legalità, a cui sembrano ispirarsi i principi costituzionali sulla riserva di legge in tema di organizzazione degli uffici e sulla determinazione normativa delle competenze ed attribuzioni dei funzionari – il fattore di discriminare per ritenere sospetta di incostituzionalità una norma sembra essere costituito "dall'attribuzione, all'ufficio, di una competenza giuridicamente rilevante verso l'esterno o anche solo all'interno dell'amministrazione, la cui lesione sia suscettibile di tradursi in vizio di legittimità del procedimento con cui è esercitata la funzione pubblica (e, cioè, in violazione del principio di legalità). Una impostazione di questo tipo sembra alla base del ragionamento di A. ORSI BATTAGLINI op. cit. 1993, 472, la dove afferma che "il principio di legalità-garanzia richiede certamente la definizione...di elementi attinenti all'organizzazione (o meglio di raccordo tra organizzazione e fatto) come la competenza...mentre una sua proiezione sull'intera area interna appare irragionevole ed ultronea".

77. Tale considerazione ha portato a definire l'articolo 5 del d. lgs. n. 165/2001 "chiave di lettura" del nuovo riparto di giurisdizione operato dalla riforma. Cerulli Irelli, dalla Giornata di studio tenutasi a Roma, 12 ottobre 2001, presso il Consiglio di Stato, sul tema "Il riparto di giurisdizione nel lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni"; D. BOLOGNINO, *Il conferimento degli incarichi dirigenziali pubblici al vaglio della Corte Costituzionale*, in DL, nov-dic. 2001, p. 527; G. NICOSIA, *La Cassazione blinda la privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale*, in GDA n. 10/2004, p.1099; diversamente, Romano, dalla Giornata di studio tenutasi a Roma, 12 ottobre 2001, presso il Consiglio di Stato, sul tema "Il riparto di giurisdizione nel lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni", per il quale la natura privatistica dell'atto finale non fa venir meno la funzionalizzazione delle scelte della P.A., che devono essere giudicate dal G.A.; si veda F. CARINCI, dalla Giornata di studio tenutasi a Roma, 12 ottobre 2001, presso il Consiglio di Stato, sul tema "Il riparto di giurisdizione nel lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni"; F. LISO, *La privatizzazione del rapporto di lavoro*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni* – Commentario diretto da F. CARINCI e M. D'ANTONA, 2000, per i quali, dopo la privatizzazione, si verrebbero a configurare degli interessi legittimi di diritto privato.

78. Articolo 68 (controversie relative ai rapporti di lavoro) del d. lgs. n. 29/1993 (ora art. 63 del d. lgs. n. 165/2001) come modificato, da ultimo, dall'articolo 18 del d. lgs. n. 387/1998: "Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi. L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo. 2. Il giudice adotta, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati. Le sentenze con le quali riconosce il diritto all'assunzione, ovvero accerta che l'assunzione è avvenuta in violazione di norme sostanziali o procedurali, hanno anche effetto rispettivamente costitutivo o estintivo del rapporto di lavoro. (...)4. Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 3, ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi."

In merito alla questione relativa alla giurisdizione, tuttavia, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 275/2001<sup>79</sup>, non ha considerato determinante la natura dell'atto, ma semplicemente la scelta da parte del legislatore di adottare un criterio di riparto per materia.<sup>80</sup> Ed alle contrapposte affermazioni del *giudice a quo*, secondo il quale l'atto di conferimento di un incarico dirigenziale<sup>81</sup>, al pari dell'atto di revoca, ha natura di provvedimento amministrativo, e dell'Avvocatura dello Stato, per il quale "l'atto di conferimento di un incarico dirigenziale (...) rappresenta una modalità di svolgimento del rapporto di lavoro ormai contrattualizzato", la Corte risponde che il legislatore, nel "modellare e fondare tutti i rapporti dei dipendenti della amministrazione pubblica (compresi i dirigenti) secondo «il regime di diritto privato del rapporto di lavoro», ha voluto che, sia pure tenendo conto della specialità del rapporto e delle esigenze del perseguimento degli interessi generali, le posizioni soggettive degli anzidetti dipendenti delle pubbliche amministrazioni, compresi i dirigenti di qualsiasi livello, fossero riportate, quanto alla tutela giudiziaria, nell'ampia categoria dei diritti di cui all'art. 2907 cod. civ. come intesa dalla più recente giurisprudenza di legittimità (v. Cass., Sezioni unite, n. 41 del 2000), traendone le conseguenze anche sul piano del riparto della giurisdizione, a tutela degli stessi dipendenti". Si tratta, in definitiva, di "una norma di chiusura e di completamento delle previsioni (...) finalizzate a perfezionare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato"<sup>82</sup>.

In particolare, la Corte ha successivamente specificato che "in ogni caso, qualsiasi problema sulla natura dell'atto di conferimento o di revoca degli incarichi dirigenziali non incide sulla attribuzione della giurisdizione effettuata dal legislatore"<sup>83</sup>.

Ciò ha portato ad osservare che "nella nuova logica di una giurisdizione ridistribuita anche per materie, perdono valenza selettiva sia la qualificazione dell'atto in termini di pubblico o privato, sia la ricostruzione della posizione protetta in termini di interesse legittimo o di diritto soggettivo"<sup>84</sup>.

Da presupposti diversi sembra invece muoversi la Corte di Cassazione nella sentenza n. 5659/2004, per la quale è invece la natura dell'atto a determinare il regime giuridico<sup>85</sup>. Così, la Suprema Corte, nell'affermare

79. Relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387, modificativo dell'art. 68, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e specificamente concernente la parte in cui detta norma ha devoluto al giudice ordinario le controversie concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali.

80. D. BOLOGNINO, *Il conferimento degli incarichi dirigenziali pubblici al vaglio della Corte Costituzionale*, op.cit.

81. Art. 19 del d. lgs. n. 29/1993, come modificato dal d. lgs. n. 387/1998: "Tutti gli incarichi di direzione degli uffici delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti a tempo determinato, secondo le disposizioni del presente articolo. Gli incarichi hanno durata non inferiore a due anni e non superiore a sette anni, con facoltà di rinnovo. Sono definiti contrattualmente, per ciascun incarico, l'oggetto, gli obiettivi da conseguire, la durata dell'incarico, salvi i casi di revoca di cui all'articolo 21, nonché il corrispondente trattamento economico. Quest'ultimo è regolato ai sensi dell'articolo 24 ed ha carattere onnicomprensivo".

82. Corte Costituzionale, sentenza n. 275/2001, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

83. Corte Costituzionale, sentenza n. 525/2002, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

84. F. CARINCI, *Regola maggioritaria, alternanza e bulimia riformatrice*, in *L. p.a.*, 2002, p. 845 ss, il quale sostiene che l'eventuale riqualificazione in termini di provvedimento – da parte della l. n. 145/2002 – dell'atto di conferimento degli incarichi dirigenziali non provoca una modifica della giurisdizione, considerata la ormai concorde giurisprudenza costituzionale, amministrativa ed ordinaria.

85. G. NICOSIA, *La Cassazione blinda la privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale*, op. cit.

che l'atto di conferimento<sup>86</sup> ha natura di determinazione assunta dall'amministrazione con le capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, sottolinea come *“la riconduzione del potere di conferimento degli incarichi nella categoria dei poteri privati con tutto l'apparato di controllo che la giurisprudenza del lavoro ha elaborato da tempo risalente, sembra costituire il giusto punto di equilibrio tra le esigenze di flessibilità (perseguite con la «privatizzazione») e quelle di garanzia del personale dirigenziale, con risultati conformi ai precetti costituzionali”*.

La Corte Costituzionale, infatti, ribadendo che la «privatizzazione» comporta la protezione degli interessi dei dirigenti con la consistenza del diritto soggettivo, ha più volte sottolineato come sia indispensabile che il regime di diritto privato assicuri comunque tutela adeguata dei dirigenti onde garantirne l'imparzialità (C. cost. n. 313 del 1996, n.11 del 2002, n. 193 del 2002)<sup>87</sup>.

## 5. Moduli privatistici, perseguimento dell'interesse pubblico e ruolo della dirigenza

Un altro importante quesito da porsi è poi se l'introduzione di moduli privatistici nell'organizzazione dell'amministrazione consente o meno a quest'ultima di perseguire l'interesse pubblico<sup>88</sup>.

All'affermazione del *giudice a quo* che il superamento del modello pubblicistico del rapporto di lavoro avrebbe pregiudicato il corretto esercizio delle funzioni pubbliche a vantaggio della collettività, la Corte ha sottolineato che attraverso il nuovo e diverso modello il legislatore ha *“inteso garantire, senza pregiudizio dell'imparzialità, anche il valore dell'efficienza contenuto nel precetto costituzionale, grazie a strumenti gestionali che consentano, meglio che in passato, di assicurare il contenuto della prestazione in termini di produttività ovvero una sua ben più flessibile utilizzazione. Dati, questi ultimi, dei quali la Corte ha sottolineato il carattere strumentale rispetto al perseguimento della finalità del buon andamento della pubblica amministrazione”*<sup>89</sup>, *“salvi peraltro restando i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione*

86. L'articolo 19, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, come modificato dalla L. n. 145/2002, prevede che *“Con il provvedimento di conferimento dell'incarico (...) 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 ed alle eventuali modifiche degli stessi che intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei principi definiti dall'articolo 24. È sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto”*.

87. Per una più ampia trattazione, vedi D. BOLOGNINO, *Il conferimento degli incarichi dirigenziali pubblici al vaglio della Corte Costituzionale*, op. cit.; G. NICOSIA, *La Cassazione blinda la privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale*, op. cit.; F. CARINGELLA, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. – La tutela giurisdizionale*, in *Corso di Diritto Amministrativo*, 2004.

88. L'intento di superare l'interpretazione tradizionale e giustificare l'impostazione contenuta nel d. lgs. 29/93, ha portato parte della dottrina ad affermare che soltanto l'organizzazione strutturale sarebbe soggetta ai principi di imparzialità e buon andamento (interesse pubblico al ..), mentre la disciplina e la gestione dei rapporti di lavoro vi sarebbero sottratte e potrebbero perciò essere sottoposte ad un regime privatistico e, in qualche modo, liberate nel fine (interesse privatistico della pubblica amministrazione-datore di lavoro).

89. Corte Costituzionale, sentenza 309/1997, par. diritto 2.1.2

delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate<sup>90</sup>”.

Per la Corte, quindi, l'introduzione di moduli privatistici nel rapporto di lavoro, e si deve presumere anche nell'organizzazione strettamente intesa, non esprime, di per sé, un pregiudizio per il perseguimento dell'interesse pubblico. Anzi, la Corte ha tenuto ad affermare che “la sostanziale conformità a Costituzione del mutamento operato nella natura giuridica del rapporto dei dipendenti pubblici può essere affermata (...) anche avuto riguardo alle finalità di decentramento, snellimento e semplificazione di apparati e procedure, espresse dalla più recente legislazione<sup>91</sup>”.

Tale ultimo passaggio fa registrare un ulteriore orientamento inteso ad inquadrare la riforma “nell'ambito del più complessivo indirizzo legislativo contrassegnato da un superamento della vecchia concezione che vedeva la pubblica amministrazione come destinata ad operare necessariamente secondo moduli unilaterali ed autoritativi, ritenuti gli unici idonei a garantire il perseguimento del pubblico interesse<sup>92</sup>”.

La conclusione sembra essere quella che l'organizzazione degli uffici, l'organizzazione del lavoro e la disciplina e gestione dei rapporti di lavoro – cioè gli elementi del potere organizzativo complessivamente inteso – sono legati da un unitario vincolo di scopo, come quello di assicurare l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione, ma che per nessuno di essi tale vincolo richiede l'integrale sottoposizione al regime pubblicistico.

Anche nell'area assoggettata a privatizzazione, quindi, la strumentalità<sup>93</sup> alla realizzazione dell'interesse pubblico della disciplina dell'organizzazione non viene meno, ma si trasforma in un obiettivo di risultato il cui perseguimento sembra essere affidato proprio alla professionalità<sup>94</sup> del dirigente, obiettivo del quale lo stesso è chiamato a rispondere attraverso il complesso circuito della responsabilità<sup>95</sup>.

Una tale lettura, peraltro, sembra essere confermata dalla Corte stessa, laddove si legge, con riferimento ai poteri di gestione delle risorse umane: “il rapporto di lavoro sempre più si va configurando nella sua propria essenza di erogazione di energie lavorative, che, assunta tra le diverse componenti necessarie dell'organizzazione della pubblica amministrazione, deve essere funzionalizzata al raggiungimento delle finalità istituzionali di questa<sup>96</sup>”.

90. Corte Costituzionale, sentenza n. 313/1996, par. diritto 4.1.

91. Corte Costituzionale, sentenza n. 309/1997, par. diritto 2.1.3.

92. F. LISO, *La privatizzazione del rapporto di lavoro*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni* – Commentario diretto da F. CARINCI E M. D'ANTONA, 2000, p. 195ss.

93. Per la relazione di strumentalità esistente tra gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni e l'organizzazione amministrativa vedi Corte costituzionale, sentenze n. 52/1981 e n.728/1988, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

94. Sul punto vedi in particolare A. GARILLI *Profili dell'organizzazione e tutela delle professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” n. 16/2003, il quale sottolinea come la professionalità “nel suo significato comunemente accettato di grado di qualificazione del rapporto richiesto per l'esecuzione della prestazione e di promozione professionale, rappresenta un elemento di ambivalenza e di tensione con il potere politico e con il sistema organizzativo degli uffici e del lavoro. La professionalità, infatti, non solo è funzionale alla produttività-efficienza, ponendosi in correlazione con le tecniche di amministrazione concernenti l'organizzazione e i metodi di lavoro, ma costituisce strumento di difesa del corpo burocratico dagli assalti dell'esecutivo”.

95. F. LISO, *La privatizzazione del rapporto di lavoro*, op. cit., p. 231; L. PAOLUCCI, *Principi in materia di organizzazione e gestione del personale*, in *Il Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni* – Commentario diretto da F. CARINCI E M. D'ANTONA, 2000, p. 520 ss., il quale sottolinea che “una sana e corretta gestione del personale non può che risultare elemento di organizzazione amministrativa efficiente”.

96. Corte Costituzionale, sentenza n. 309/1997, par. diritto 2.1.3, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Una diversa lettura del medesimo passaggio della sentenza è fornito da C. D'ORTA, op. cit., p. 170, il quale vi intravede una reminiscenza della tradizione del pubblico impiego funzionalizzato.

## 6. Le garanzie a tutela della professionalità della dirigenza: dalle garanzie di status alle garanzie di sistema

Ma la professionalità del dirigente pubblico trova delle garanzie nell'ambito della Carta Costituzionale, in modo che il compito affidatogli di perseguire l'interesse pubblico sia liberamente perseguibile senza alcuna ingerenza da parte della politica?

Quale discrezionalità è riconosciuta al legislatore nel disegnare uno *status* del dirigente coerente al dovere di assicurare l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione?

L'affermazione che i Ministri sono responsabili individualmente degli atti dei propri dicasteri (art. 95 Cost.), da un lato, ed i principi di imparzialità dell'amministrazione (art. 97, c.1 e 3 Cost; art. 98, c.1) e di competenza e responsabilità dei funzionari (art. 97, c.1 e 2, Cost.), dall'altro, non sembrano certo fornire delle indicazioni univoche<sup>97</sup>.

La cornice costituzionale in cui il legislatore si muove per riconoscere il ruolo della dirigenza pubblica è, dunque, la stessa in cui si muove il delicato rapporto tra politica ed amministrazione. Ed è su questa difficile linea di confine che si è delineato, dapprima, un modello in cui agli organi politici è stato riconosciuto un forte potere di gestione ma un limitato potere di scelta dei dirigenti attraverso le cosiddette "*garanzie di status dei dirigenti*", per poi passare a quello delineato dalla riforma, che invece riconosce alla politica un ruolo di indirizzo e di verifica dei risultati ed un'ampia discrezionalità in materia di nomine dirigenziali, affidando di contro la concreta amministrazione ai dirigenti.

In tale quadro si inseriscono le argomentazioni espresse dal Tar Lazio nell'ordinanza del 15 luglio 1995 con cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 97 Cost., delle disposizioni volte a ricondurre i rapporti di lavoro dei dirigenti non generali nell'ambito della disciplina del diritto civile<sup>98</sup>; secondo quel tribunale, infatti, "*le ampie attribuzioni assegnate ai dirigenti, strumentali ad una puntuale soddisfazione dei pubblici interessi, non sarebbero garantite dall'inserimento del rapporto nella contrattazione collettiva di diritto comune con la conseguente perdita della "forte stabilità del rapporto d'impiego". Ed ancora, i ricorrenti denunciano una "rottura del nesso tra garanzie di status dei funzionari pubblici e garanzie d'imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni"*<sup>99</sup>.

Così nella successiva ordinanza del Tar Lazio del 21 giugno 2000, relativa alla privatizzazione del rapporto di lavoro anche per i dirigenti generali<sup>100</sup> si sostiene

97. Per una più ampia trattazione vedi C. D'ORTA, *Politica e amministrazione*, op. cit., p. 371 ss.

98. Ci si riferisce alla prima fase della privatizzazione: art. 2, comma 1, lettera a) della L. n. 421/1992, rt.2, commi 2 e 4, 12, commi 2 e 4, 16, 17 e 20, comma 1, del d. lgs. n. 29/1993, nella parte in cui tali articoli mantenevano il rapporto pubblicistico di servizio per i soli dirigenti generali e privatizzavano viceversa lo status degli altri dirigenti.

99. Corte costituzionale, sentenza n. 313/1996, par. 1 e 3 motivazione in fatto. Per status l'impostazione tradizionale intendeva quella "posizione del dipendente pubblico nell'ambito della comunità statale, caratterizzata da una particolare subordinazione rispetto allo Stato (e di conseguenza all'amministrazione che ne è parte), più intensa di quella implicita nel normale rapporto di cittadinanza". Una vera e propria "assimilazione del rapporto di impiego con l'amministrazione alla relazione fra il cittadino e lo Stato: un rapporto, cioè, non paritario, ma di sottomissione dell'uno all'altro; un rapporto, inoltre, non conflittuale, ma di immedesimazione, cui è assolutamente estranea ogni idea di scambio e di corrispettività. Ed è proprio attraverso la riconduzione dell'amministrazione allo Stato (e dell'impiegato al cittadino), che si intendeva garantire l'imparzialità, poiché la soggezione allo Stato-ordinamento avrebbe dovuto escludere o limitare la soggezione allo Stato-governo". S. BATTINI, *Il personale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di SABINO CASSESE, 2003, I, p. 392 ss.

100. Ci si riferisce alla seconda fase della privatizzazione.

ne che la normativa “*elude il valore sostanziale enunciato dall’articolo 97 Cost., ossia che ai vertici degli apparati burocratici deve essere assicurato uno status coerente al dovere della imparzialità e del buon andamento. E tale non può ritenersi una disciplina che assoggetta l’acquisizione e la conservazione dell’incarico di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale al gradimento del vertice politico dell’amministrazione*”.

In altri termini, sia per il rapporto di servizio (prima ordinanza) che per il rapporto d’ufficio (seconda ordinanza) del dirigente, il giudice a quo ritiene che il principio di imparzialità debba necessariamente ripercuotersi sullo *status* del dirigente, diventando così espressione di una garanzia costituzionale alla “*stabilità*” del dirigente, senza la quale non sembra possibile poter garantire la necessaria autonomia dal potere politico.

Al riguardo, la Corte sottolinea come “*la disciplina della dirigenza non può essere avulsa dal complessivo sistema instaurato con la riforma (...). Una consimile unilaterale prospettazione – che è quella ricavabile dall’ordinanza di rimessione – cristallizzerebbe infatti il tema in termini di status e non coglierebbe viceversa l’aspetto dinamico-funzionale dell’attuale collocazione della dirigenza*”<sup>101</sup>.

E questa nuova collocazione risulta alla Corte conforme a Costituzione, considerato che per i dipendenti pubblici (dirigenti o no) “*non vi é – come accade per i magistrati – una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare che assicuri, ad es., stabilità ed inamovibilità*”. Rientra, quindi, nella “*discrezionalità del legislatore disegnare l’ambito di estensione di tale privatizzazione, con il limite del rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e della non irragionevolezza della disciplina differenziata*”<sup>102</sup>.

E proprio al fine di assicurare il buon andamento e l’efficienza dell’amministrazione pubblica, la stabilità del rapporto di impiego dei dirigenti non implica necessariamente anche stabilità dell’incarico che, viceversa, può essere soggetto alla verifica dell’azione svolta e dei risultati perseguiti<sup>103</sup>.

Superata così una visione di *status*<sup>104</sup>, la Corte sembra concentrare l’attenzione sull’intero sistema delineato dal legislatore, concludendo che i dirigenti “*sono posti in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione*” in quanto il legislatore delegato ha sempre più “*accentuato il principio della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di*

101. Corte costituzionale, sentenza n. 313/1996, par. 4.1 motivazione in diritto. È da notare che tale approccio di “sistema” è rinvenibile nella stessa legge delega. È la stessa Corte che nella sentenza n. 193/2002 osserva che “La finalità generale posta dalla legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, era quella di un «miglioramento dell’efficienza e della produttività del settore pubblico». A tal fine si prevedeva la separazione tra compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa, con autonomi poteri di direzione, vigilanza, controllo e gestione (lettera g, numero 1) ed inoltre «la mobilità, anche temporanea, dei dirigenti, nonché la rimozione dalle funzioni e il collocamento a disposizione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti della gestione» (lettera g, numero 3). Per quanto attiene allo *status giuridico dei dirigenti*, quindi, la *ratio* dell’intervento da realizzarsi era rappresentata, da un lato, dal «rafforzamento dei poteri di impulso, direzione e coordinamento», e, dall’altro, da «una verifica dei risultati di gestione e più precise responsabilità dirigenziali». Inoltre, «nell’ambito di una prospettiva generale di separazione tra politica e amministrazione e di connesso riconoscimento di autonomia gestionale» venivano indicati come obiettivi «la massima flessibilità e agilità nel reclutamento, nella mobilità e nei procedimenti di rimozione dalle funzioni in caso di accertata incapacità a raggiungere gli obiettivi programmati».

102. Corte Costituzionale, ordinanza n. 11/2002; Corte costituzionale, sentenza n. 313/1996, par. 4.1.1 motivazione in diritto.

103. Corte Costituzionale, ordinanza n. 11/2002.

104. Al riguardo, vedi P. CERBO, *Lo status del dirigente e l’imparzialità della pubblica amministrazione*, in RIDL, 2002, II, 483 ss.

*gestione e attuazione amministrativa dei dirigenti*<sup>105</sup> e *“la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale nei suoi aspetti qualificanti – in particolare il conferimento degli incarichi dirigenziali (assegnati tenendo conto, tra l’altro, delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente) e la loro eventuale revoca (per responsabilità dirigenziale), nonché la procedimentalizzazione dell’accertamento di tale responsabilità (artt. 19 e 21 del d. lgs. n. 29 del 1993, ed ora artt. 19, 21 e 22 del d. lgs. n. 165 del 2001) – è connotata da specifiche garanzie”*<sup>106</sup>.

Ma proprio attraverso l’analisi di tale sistema, la Corte finisce per suggerire i pesi e i contrappesi della bilancia. Infatti, *“anche ai fini di una interpretazione delle norme conforme a Costituzione”*, è necessario che *“alla distinzione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e attività gestionale con propria autonomia e responsabilità dei dirigenti, nonché alla progressiva estensione della privatizzazione del rapporto (con la qualificazione di diritto soggettivo delle relative posizioni)”*, faccia da contrappeso, da un canto, un maggiore rigore nella responsabilità dei dirigenti e, dall’altro, un rafforzamento della posizione dei medesimi attraverso specifiche garanzie che, *“mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti, concorrono al rispetto del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione”*<sup>107</sup>. E tali garanzie, che potremmo definire *“di sistema”* sono individuate dalla stessa Corte: specificazione delle peculiari responsabilità dirigenziali, tipicizzazione delle misure sanzionatorie adottabili, previsione di adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati e dell’osservanza delle direttive ministeriali ed, infine, individuazione del modo e dei tempi in cui si può pervenire non solo alla revoca delle funzioni ma anche alla risoluzione definitiva del rapporto di impiego<sup>108</sup>.

## 7. I dubbi di costituzionalità dello spoils system una tantum

In un assetto normativo come quello sopra descritto, come si colloca il meccanismo del c.d. spoils system una tantum, introdotto dalla L. n. 145/2002?<sup>109</sup>

105. Nel riformulare gli artt. 3 e 14 del d. lgs. n. 29 del 1993, con gli artt. 3 e 9 del d. lgs. n. 80 del 1998, trasfusi ora negli artt. 4 e 14 del d. lgs. n. 165 del 2001 – ha escluso, per esempio, che il Ministro possa revocare, riformare, riservare o avocare a sè o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti

106. Corte Costituzionale, ordinanza n. 11/2002, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

107. Corte Costituzionale, ordinanza n. 11/2002 e sentenza n. 193/2002, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

108. Corte Costituzionale, sentenza n. 193/2002, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

109. *Art. 3, comma 7, L. n. 145/02*: “Fermo restando il numero complessivo degli incarichi attribuibili le disposizioni di cui al presente articolo trovano immediata applicazione relativamente agli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale ed a quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato ove è prevista tale figura. I predetti incarichi cessano dal sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, esercitando i titolari stessi in tale periodo esclusivamente le attività di ordinaria amministrazione. Fermo restando il numero complessivo degli incarichi attribuibili, per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello non generale, può procedersi, entro novanta giorni dalla entrata in vigore di della presente legge, all’attribuzione di incarichi ai sensi delle disposizioni di cui al presente articolo, secondo il criterio della rotazione degli stessi e le connesse procedure previste dagli artt. 13 e 35 del ccnl quadriennio 1998-2001 del personale dirigente area 1. Decorso tale termine, gli incarichi si intendono confermati, ove nessun provvedimento sia stato adottato. In sede di prima applicazione dell’art. 19, d. lgs. n. 165/01, come modificato dal presente articolo, ai dirigenti ai quali non sia riattribuito l’incarico in precedenza svolto è conferito un incarico di livello retributivo equivalente al precedente. Ove ciò non sia possibile, per carenza di disponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali, al dirigente è attribuito un incarico di studio, con il mantenimento del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno. La relativa maggiore spesa è compensata rendendo indisponibile, ai fini del conferimento, un numero di incarichi di funzione dirigenziale equivalente sul piano finanziario, tenendo conto prioritariamente dei posti vacanti presso l’amministrazione che conferisce l’incarico”.

I Tribunali di merito hanno già avuto modo di affermare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale<sup>110</sup> derivante dalla previsione di una *cessazione ex lege* degli incarichi dirigenziali generali, nonché dal suo combinato disposto con la mancata determinazione di una durata minima degli incarichi dirigenziali (art. 3, comma 1, lettera b) della L. n. 145/2002, che sostituisce l'art. 19, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001)<sup>111</sup>.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, le argomentazioni principali avanzate dai giudici di merito sembrano essere le seguenti<sup>112</sup>.

Il Tribunale di merito afferma, infatti, che *“la stessa Corte costituzionale, proprio nel confermare la legittimità costituzionale della regolazione privatistica del rapporto di lavoro del dirigente, ha individuato nei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento un limite invalicabile, laddove i detti principi impongono, anche in un contesto di c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale, quelle «specifiche garanzie» circa «la verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti» di cui all'ord. n. 11/2002 cit., significativamente ribadite più di recente da C. cost. 16.5.2002, n. 193”*. *“Le norme in questione sembrano dunque violare, alla luce della giurisprudenza costituzionale, tanto l'art. 97 che l'art. 98 cost. in quanto vi è il fondato pericolo che i dirigenti generali – necessariamente sottoposti alla riconferma da parte dello stesso vertice politico che li ha nominati e con scarse possibilità di una valutazione obiettiva dei risultati della gestione in relazione all'insussistenza di un termine minimo dell'incarico – siano portati alla ricerca di un improprio «gradimento» politico più che all'imparziale gestione ai fini del buon andamento dell'attività amministrativa”*<sup>113</sup>.

Al riguardo, tuttavia, è necessario segnalare che il medesimo giudice remittente, in altra occasione, ha anche valutato che *“la decadenza ex lege una tantum degli incarichi dirigenziali generali appare non lesiva dei beni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, perché ad essa deve seguire per legge l'apertura di un nuovo procedimento per la copertura del posto, al quale ha ben diritto di partecipare anche il diri-*

110. Tribunale di Roma, ordinanza 1 aprile 2004; Tribunale di Roma, ordinanza 30 aprile 2004; Tribunale di Roma, ordinanza 11 maggio 2004; Tribunale di Roma, ordinanza 14 giugno 2004.

111. Articolo 19, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001, come modificato dall'articolo 3, comma 1, lettera b) della L. n. 145/2002: *“Tutti gli incarichi di funzione dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, sono conferiti secondo le disposizioni del presente articolo. 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, 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 intervengano nel corso del rapporto, nonché la durata dell'incarico, che deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Gli incarichi sono rinnovabili. Al provvedimento di conferimento dell'incarico accede un contratto individuale con cui è definito il corrispondente trattamento economico, nel rispetto dei principi definiti dall'articolo 24. È sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto.”*

112. Per un'analisi più approfondita vedi A. ANDREONI, *Lo spoil system davanti alla Corte Costituzionale*, in RGL, 2004, n.2, 335 ss; A. BLASCO, *Lo spoil system approda al Tar* (nota a Tar Lazio, sez. II ter, sentenza 8 aprile 2003, n. 3277), in GDA, 11, 2003, 1147 ss; A. BLASCO, *Spoil system: lo stato della giurisprudenza*, in *Lav. pa.*, VI, 2003, 1111 ss; S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in GDA., 2002, 1341; D. MEZZACAPO, *Lo spoils system “una tantum” al vaglio della corte costituzionale*, in ADL, 2004, 620; V. TALAMO, *Lo “spoils system all’italiana” fra legge Bassanini e legge Frattini*, in *Lav. p.a.*, 2003, 240; B. VALENSISE, *Lo spoils system: prime controversie relative alla decadenza dall'incarico dirigenziale ex art. 3, comma 7, della legge 15 luglio 2002, n. 145*, in *Lav. p.a.*, 2002, 64 ss; B. VALENSISE, *Lo spoil system e le prime riflessioni costituzionalistiche del TAR Lazio*, in *Lav. p.a.*, 2003, 573.

113. Tribunale di Roma, ordinanza 30 aprile 2004.

gente cessato, e che è pur sempre volto all'individuazione della figura più idonea, con tutte le garanzie della fattispecie. Ed anzi, in un certo senso, l'azzeramento di tutte le nomine e la susseguente riconsiderazione nell'ambito concorsuale della figura più idonea (ove correttamente svolto) favorisce di per sé l'interesse dell'amministrazione al proprio miglior funzionamento, sgombrando dall'onere di dover giustificare la revoca dell'incarico già attribuito, che, seppur non immeritevolmente svolto, avrebbe eventualmente potuto, a suo giudizio, essere pur sempre meglio svolto da un terzo. Nel contempo la decadenza legale, per il suo avvenire statim et una tantum, non interferisce punto di per sé con l'autonomia del dirigente nel corso delle sue funzioni"<sup>114</sup>.

Medesimo percorso logico seguono le eccezioni avanzate in ordine alla mancata percezione, da parte della L. n. 145/2002, di una durata minima degli incarichi dirigenziali. La possibilità di conferire incarichi di durata anche molto breve non consente, secondo il giudice, una reale valutazione dell'operato del dirigente in base a criteri oggettivi, venendo meno così "la funzionalizzazione della temporaneità dell'incarico agli obiettivi di efficienza"<sup>115</sup>.

In conclusione, sembra che la preoccupazione maggiore sia che le nuove disposizioni riconoscano una minore tutela proprio a quel profilo che, nel passaggio dal modello burocratico a quello manageriale, era invece sembrato cruciale, e cioè al particolare nesso tra rapporto fiduciario e qualificazione professionale del dirigente: la scelta fiduciaria deve trovare fondamento nelle oggettive e verificate capacità professionali del dirigente<sup>116</sup>.

Ma per sapere se le disposizioni citate abbiano compromesso, dal punto di vista costituzionale, l'equilibrio del sistema è necessario attendere la decisione della Corte Costituzionale<sup>117</sup>.

114. Tribunale di Roma, ordinanza 14 giugno 2004.

115. Tribunale di Roma, ordinanza 30 aprile 2004; Tribunale di Roma, ordinanza 11 maggio 2004;

116. Sulla centralità della valutazione dei risultati e della responsabilità dirigenziale per la legittimità costituzionale della disciplina della dirigenza pubblica vedi P. CERBO, *Responsabilità politica e responsabilità dirigenziale dopo la legge n. 145/2002*, in *Diritto Pubblico* n. 2/2003, p.639 ss; A. BOSCATI, *La privatizzazione della dirigenza generale promossa a pieni voti dalla Consulta (nota a Corte Costituzionale, ordinanza 30 gennaio 2002, n. 11)*, in *Lav. p.a.*, 2002, n. 2, 299 ss. P. CERBO, *La responsabilità dirigenziale fra rigore e garanzia (nota alla Corte costituzionale, sentenza 16 maggio 2002, n. 193)*, in *Lav. p.a.*, 2002, III – IV, 558 ss; G. GARDINI, *L'attività dirigenziale tra responsabilità e stabilità (nota a sentenza Corte Costituzionale 16 maggio 2002, n. 193)*, in *GDA*, 9, 2002, 940 ss; A. GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela delle professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, op.cit.; S. MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale e il ruolo del Comitato dei Garanti*, in *Lav. p.a.*, 2002, 1078 ss; B. VALENSISE, *La dirigenza amministrativa tra fiduciarità della nomina ed il rispetto dei principi di costituzionalità del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, fasc. 2, pp. 1193-1258.

117. L'art. 14-sexies del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, inserito dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168, ha ulteriormente modificato la disciplina a regime della durata degli incarichi dirigenziali posta dall'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e già modificata dall'art. 3, comma 1, lettera b), della legge n. 145 del 2002, impugnato dalle ordinanze di remissione di cui si è trattato. Vedi in proposito Corte Costituzionale, Ordinanza 12 ottobre 2005, n. 398, con la quale la Corte ha ordinato la restituzione degli atti ai giudici rimettenti per rivalutare le questioni alla luce dello ius superveniens, e Ordinanza del Tribunale di Roma, Sezione IV Lavoro, del 4 novembre 2005.



**LA DIRIGENZA PUBBLICA NEL QUADRO GIURISPRUDENZIALE:  
LE CRITICITÀ EMERSE IN SEDE DI CONFERIMENTO DELL'INCARICO**

*di Daniela Bolognino*

## 1. Individuazione dei parametri di analisi giurisprudenziale riferimento alle criticità emerse in sede di conferimento dell'incarico dirigenziale

Attraverso il principio di disinzione tra politica e amministrazione (art. 4, d. lgs. n. 165/01), il legislatore, (tanto nella cosiddetta prima, quanto nella seconda privatizzazione del pubblico impiego), non ha inteso innalzare barriere di netta separazione, con valenza meramente negativa quale impedimento all'ingerenza nelle competenze altrui, bensì ha inteso innescare un circolo virtuoso per la riappropriazione delle rispettive sfere di competenza, dove alla politica spetterà a monte, l'individuazione degli obiettivi ed a valle, la valutazione dei risultati; mentre alla dirigenza spetterà la gestione concreta delle risorse, avvalendosi anche di metodologie privatistiche. In tale quadro la dirigenza pubblica diviene il fulcro di questa riforma<sup>118</sup>, attuando le scelte effettuate in sede politica, in una autonomia gestionale correlata dalla rispettiva responsabilità, elemento imprescindibile e legato allo svolgimento dei poteri gestionali ed organizzativi.

In particolare alla dirigenza compete l'organizzazione degli uffici, la gestione delle risorse economiche e del personale umano<sup>119</sup>, anche attraverso l'ausilio di un sistema informativo che permetta loro di raggiungere gli obiettivi prefissati ed eventualmente correggere le imperfezioni e disfunzioni che si manifestino durante il percorso. A fronte dei poteri organizzativi e gestionali si contrappone, come suo naturale bilanciamento, la previsione di responsabilità dirigenziale ex art. 21, d. lgs. n. 165/01<sup>120</sup>.

Che il percorso seguito dal legislatore sia coerente con il modello costituzionale alla luce dell'interpretazione evolutiva dell'art. 97, comma 1, Cost.<sup>121</sup>, è stato più volte sottolineato dalla stessa Corte Costituzionale, tanto con riferimento alla legittimità della privatizzazione della dirigenza pubblica, anche generale, avvenuta ad opera dell'art. 11, comma 4, lett. a), l. n. 59/97 e dei d. lgs. n.80/98 e n. 387/98, (con i riflessi prodotti sul riparto di giurisdizione come delineato dall'art. 63, d. lgs. n. 165/01) (sentenza n. 275/01<sup>122</sup> ordinanza 525/01), quanto alle garanzie derivanti per la dirigenza pubblica dalla contrattualizzazione

118. G. D'ALESSIO, *La riforma della dirigenza amministrativa nella prima elaborazione giurisprudenziale, (1998 – 2000)*, in *Lav. p.a.*, 2001, I, 45ss.; G. D'AURIA, *La tormentata riforma della dirigenza pubblica*, in *Lav. p.a.*, 2001, I, 15 ss..

119. E. ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto di lavoro tra indirizzo e gestione*, Milano, 2002.

120. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale dopo il decreto legislativo n. 29/93*, in *Riv. giur. lav.*, 1996, n. 3-4, 299 ss.; G. DI GASPARE, *Miti e paradossi della riforma amministrativa: tra asimmetria informativa ed indirizzo politico amministrativo, verso un modello neocavouriano di amministrazione pubblica*, in *Diritto Pubblico*, 2001, 2, 678.

121. A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giorn. dir. lav. relaz. ind.*, 1993, 466; C. D'ORTA, *Il potere organizzatorio delle pubbliche amministrazioni tra diritto pubblico e diritto privato*, in F. CARINCI E M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche*, seconda ed., Milano, 2000, I, p. 149 ss.; P. TALAMO, *La privatizzazione del pubblico impiego e l'opera di Massimo D'Antona per non dimenticare*, in *Lav. p.a.*, 2000, 220.

122. D. BOLOGNINO, *Il conferimento degli incarichi dirigenziali pubblici al vaglio della Corte Costituzionale*, in *Il Diritto del lavoro*, 2001, fasc. 6, p. 519 ss..

correttamente applicata (sent. 11/02<sup>123</sup>), sia nel momento di conferimento dell'incarico dirigenziale, che in fase di eventuale erogazione delle sanzioni per una rilevata responsabilità dirigenziale (sent. 193/02<sup>124</sup>).

Per quanto riguarda invece le modifiche intervenute ad opera della l. n. 145/02 si attende ancora il responso della Corte Costituzionale in relazione alla loro legittimità costituzionale.

Proprio in relazione alle modifiche intervenute ad opera della l. n. 145/02, di particolare interesse, anche se non in tal sede approfondibile, la questione, di non poco momento, relativa alla natura del conferimento dell'incarico<sup>125</sup>, questione che si è nuovamente proposta quando, all'originaria stesura dell'art. 19, comma 2 del d. lgs. n. 165/01, (in cui il conferimento dell'incarico dirigenziale vedeva *definito contrattualmente* l'oggetto, gli obiettivi da conseguire, la durata dell'incarico ed il trattamento economico), sono seguite le modifiche intervenute con l. n. 145/02, che attribuiscono alla fonte unilaterale, (nella specie un *provvedimento, ovvero con separato provvedimento del presidente del consiglio o del Ministro competente per gli incarichi di cui al comma*, la individuazione di quanto sopra, mentre il solo trattamento economico sarà stabilito in un contratto, che accederà al provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale).

Basterà in tal sede ricordare che è stata proprio la Corte di Cassazione che nella sentenza n. 5659 del 2004, ha sciolto i dubbi in tal senso, optando per la configurazione privatistica dell'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale<sup>126</sup>.

Quale che sia il modello proposto dal legislatore, i parametri di riferimento per il conferimento (e la revoca) degli incarichi dirigenziali, assumono un ruolo di primo piano, in quanto, l'autonomia della dirigenza pubblica, non va rilevata solamente in fase di concreta gestione, ma occorre che sia garantita a monte attraverso criteri di conferimento, che siano oggettivamente valutabili e trasparenti<sup>127</sup> al fine di evitare che l'elemento di fiduciarità

123. N. LUPO, *L'estensione della contrattualizzazione ai dirigenti generali supera il vaglio della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 83 ss..

124. P. CERBO, *La responsabilità dirigenziale fra rigore e garanzia*(nota alla Corte costituzionale, sentenza 16 maggio 2002, n. 193), in *Lav. p.a.*, 2002, III – IV, 558 ss.

125. Per una panoramica sulle posizioni assunte dalla dottrina in merito si veda D. BOLOGNINO, *Gli obiettivi di efficacia, di efficienza e di economicità nel pubblico impiego*, Milano, 2004, 56 – 70.

126. L'atto di conferimento dell'incarico dirigenziale (ex art. 19 del d. lgs. n.165/01)- sia con riguardo al testo originario, sia a quello modificato dall'art. 3 l. 145/02 – ha natura privata e si presenta come un atto “a necessaria struttura unilaterale e non recettizio” con cui si è inteso rafforzare “la posizione di preminenza del datore di lavoro pubblico sul piano dell'organizzazione”. A conferma della tesi in questione si annoverano la mancata modifica degli artt. 2, 4 e 5 del d. lgs. n. 165/01; la mancata modifica dell'art. 63 del d. lgs. n. 165/01, relativo al riparto di giurisdizione; nonché il mancato affiancamento alla locuzione provvedimento “del predicato “amministrativo”, costantemente presente nelle norme che disciplinano gli atti di esercizio del potere pubblico”. Ai sensi dell'art. 5, comma 2 del d. lgs. n. 165/01 l'atto in questione, che rileva esclusivamente sul piano dell'organizzazione ed ai fini dei controlli interni (art. 5, comma 3 del d. lgs. n. 165/01), viene assunto dunque dall'amministrazione “con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”. (Corte di Cassazione, 20 marzo 2004, n. 5659). Con nota di E. ALES, *L'incerta qualificazione del provvedimento di conferimento o revoca degli incarichi dirigenziali. Poteri imprenditoriali e poteri datoriali delle pubbliche amministrazioni al vaglio della giurisprudenza*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2004, 355; e di G. NICOSIA, *La Cassazione “blinda” la privatizzazione del rapporto di lavoro dirigenziale*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2004, 1095.

127. “Per evitare la precarietà destabilizzante legata al gradimento della politica, una delle strade esperibili sembra proprio quella di declinare in maniera adeguata i principi che già esistono nell'ordinamento, fra i quali il principale sembra essere proprio quello della estrinsecazione dei criteri e delle scelte attraverso una congrua motivazione. P. TALAMO, *Onere di motivazione e criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali: il controllo del giudice ordinario*, in *Lav. p.a.*, 2001, 262.

possa sfociare in un esercizio arbitrario del potere di scelta della dirigenza, quale mezzo surrettizio per influire sull'autonomia della stessa<sup>128</sup>.

In queste pagine si esamineranno, dunque, le problematiche che emergono nel momento costitutivo (di conferimento dell'incarico dirigenziale), quale momento di individuazione e specificazione dell'oggetto dell'incarico, sul quale il dirigente, sarà (in positivo) chiamato ad operare esercitando le proprie capacità manageriali/gestionali/organizzative, e per i quali (in senso limitativo) verrà ad essere chiamato a rispondere in sede di verifica dei risultati. Si tenteranno di ripercorrere le tappe segnate dalla giurisprudenza che negli anni si è pronunciata, tenendo conto delle possibili oscillazioni, ove vi fossero state, al variare della normativa.

La scissione tra il momento dell'acquisto della qualifica dirigenziale con il superamento della procedura selettiva concorsuale ed il successivo conferimento dell'incarico dirigenziale ha comportato, infatti, l'insorgere di una serie di problematiche, su cui la giurisprudenza si è pronunciata, e sulle quali è opportuno effettuare una riflessione articolata. In particolare, con riferimento al momento "costitutivo"/conferimento dell'incarico, si indagherà su:

- quale sia la posizione soggettiva che vanti il vincitore del concorso (inserito nel ruolo unico/ruoli delle singole amministrazioni), che sia in attesa di conferimento dell'incarico dirigenziale, e se si possa dunque vantare un diritto al conferimento dell'incarico dirigenziale;
- attesi i criteri soggettivi ed oggettivi di conferimento dell'incarico di cui all'art. 19, d. lgs. n. 165/01, (tanto nella versione ante l. n. 145/02<sup>129</sup>, quanto nella versione modificata dalla l. n. 145/02<sup>130</sup>) ed all'art 13, comma 1,<sup>131</sup> CCNL (1998 –2001) Area I, quali siano le posizioni della giurisprudenza e

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

129. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale e per il passaggio ad incarico di funzioni dirigenziali diverse, si tiene conto

- della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare,
  - delle attitudini e della capacità professionale del singolo dirigente, anche in relazione ai risultati conseguiti in precedenza,
- applicando di norma il criterio della rotazione degli incarichi.

130. Per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro.

131. Tutti i dirigenti hanno diritto ad un incarico.

Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato; l'affidamento e l'avvicendamento degli incarichi avvengono, nel rispetto di quanto previsto dall'art.19, c.1, del d. lgs. n.29/1993, in base ai seguenti criteri generali:

- natura e caratteristiche degli obiettivi da realizzare;
- attitudini e capacità professionale del singolo dirigente;
- risultati conseguiti anche rispetto ai programmi e agli obiettivi precedentemente assegnati ed alle posizioni organizzative precedentemente ricoperte;
- rotazione degli incarichi, la cui applicazione è finalizzata a garantire la più efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse in relazione ai mutevoli assetti funzionali ed organizzativi e ai processi di riorganizzazione, nonché a favorire lo sviluppo della professionalità dei dirigenti (art. 13 CCNL – Area I – 1998-2001).

quale il peso eventualmente assegnato, tra i criteri di conferimento degli incarichi, alla “valutazione complessiva dell’incarico svolto” in termini di risultati conseguiti e quali, nel caso vi fossero, le implicazioni di una eventuale valutazione negativa nel conferimento del successivo incarico dirigenziale;

- quale la posizione della giurisprudenza di fronte alle ipotesi di scelta effettuate dalla Pubblica Amministrazione, nell’attribuzione di un incarico dirigenziale nell’ambito di una selezione interna tra più candidati; e se, in relazione alla stessa, sussista la necessità di una valutazione comparativa dei candidati. Si indagherà inoltre, su quali (eventuali) possibilità di intervento ci siano in sede di controllo giudiziale;
- attesa la permanenza anche nella versione dell’art. 19, comma 1, d. lgs. n. 165/01 come modificato dalla l. n. 145/02, della inapplicabilità al conferimento dell’incarico ed al passaggio ad incarichi dirigenziali diversi dell’art. 2103 c.c. (*Mansioni del lavoratore*), quale l’atteggiamento assunto dalla giurisprudenza in merito.

## 2. Diritto al conferimento dell’incarico dirigenziale

La disciplina della dirigenza pubblica, per il contemperamento tra i principi di buon andamento ed imparzialità e l’esigenza di garantire soggetti professionalmente (compatibili) con i programmi da realizzare<sup>132</sup>, è costruita in modo peculiare<sup>133</sup>. Così dal superamento dei concorsi di cui all’art. 28, d. lgs. n. 165/01 si determina l’acquisto della qualifica dirigenziale e l’instaurazione di un rapporto contrattuale<sup>134</sup> (a tempo indeterminato) con le pubbliche amministrazioni, incardinando il dirigente nel ruolo unico/ruoli delle singole amministrazioni<sup>135</sup>; sarà dunque la successiva fase di conferimento dell’incarico ad attribuire le specifiche funzioni dirigenziali, attraverso i criteri (di cui all’art. 19, comma 1, d. lgs. n. 165/01), che il legislatore ha riconosciuto quali idonei ad individuare il soggetto maggiormente “qualificato”.

In forza della suddetta separazione fra il momento di inserimento nei ruoli per superato concorso ci si chiede quale posizione soggettiva vanti il dirigente pubblico in relazione al successivo conferimento dell’incarico, tenendo conto che l’art. 13, comma 1, CCNL 1998 – 2001 (Area I) prevede che “tutti

132. Si ritiene che “l’importanza dell’istituto dell’incarico dirigenziale a tempo determinato che si innesta su di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, consentendo, da un lato, di preservare, almeno potenzialmente, la *tenue* (stabilità) del rapporto, dall’altro, di conservare, in capo all’organo di governo o di vertice dell’amministrazione, la facoltà di assegnare ad altri la funzione o gli obiettivi affidati con l’incarico, qualora l’originario titolare non se ne sia dimostrato all’altezza” E. ALES, *La riforma della dirigenza pubblica nel prisma del metodo comparatistico*, in *Lav. p.a.*, 2002, 981.

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

134. M. LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Torino, 2003, 41.

135. “...l’art. 19 del D.L.vo n. 29 del 1993, ha tenuto nettamente distinto il momento della investitura di pubbliche funzioni dalla fase determinativa del rapporto di servizio, rimessa in parte alla contrattazione collettiva ed in parte ai contratti individuali di lavoro. I due momenti, seppure strettamente connessi in ragione della comune funzione svolta, si pongono su due diversi piani, il primo di diritto pubblico, attinente al procedimento di immedesimazione organica nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento (art. 97 della Costituzione), il secondo di diritto privato, sia pure investente la determinazione del contenuto, della durata dell’incarico e della graduazione dei rapporti di servizio”. Corte dei Conti, sez. contr. Stato, 19 giugno 2000, su: [www.giuffre.it/riviste/lpa](http://www.giuffre.it/riviste/lpa); Tribunale di Cosenza, sez. II, ordinanza 25 febbraio 2002, su: [www.giuffre.it/riviste/lpa](http://www.giuffre.it/riviste/lpa); Tribunale di Santa Maria di Capua Vetere, ordinanza 10 ottobre 2000, su: [www.giuffre.it/riviste/lpa](http://www.giuffre.it/riviste/lpa)

i dirigenti hanno diritto ad un incarico". In merito alla questione la giurisprudenza non sembra essersi pronunciata in maniera univoca.

Alcune delle pronunce analizzate sostengono la tesi dell'assenza di un diritto soggettivo del dirigente inserito nel ruolo unico all'attribuzione di un incarico dirigenziale. Proprio l'analisi dello sviluppo normativo, che ha stabilito la scissione temporale tra momento di instaurazione del rapporto di lavoro (successivo al superamento del concorso) e di conferimento dell'incarico, il fondamento delle cui pronunce di cui si discute.

Il superamento del concorso di cui all'art. 28, d. lgs. n. 165/01, produce il solo effetto dell'acquisto della qualifica dirigenziale (Tribunale di Cosenza, sez. II, ordinanza 25 febbraio 2002), con il "diritto a godere dello *status* di dirigente di ruolo dell'amministrazione", ma non dona un diritto soggettivo a vedersi attribuito un certo incarico di funzione dirigenziale. Per quest'ultimo si vanterà solo una *aspettativa* a concorrere con gli altri dirigenti per il conferimento dei successivi incarichi<sup>136</sup>, dove, ognuno di essi, *"sulla base delle proprie esperienze e competenze, potrà essere selezionato per un incarico di funzione dirigenziale di direzione ovvero per un incarico di funzione dirigenziale non di direzione, o, in mancanza, sarà semplicemente ammesso a disposizione della Presidenza del Consiglio"* (Tribunale di S. Maria Capua Vetere, ordinanza 12 ottobre 2000).

L'attribuzione delle funzioni avviene, dunque, solo in un secondo momento e deriva da un ulteriore e diverso procedimento volto ad individuare, attraverso i criteri preposti all'art. 19, comma 1, d. lgs. n. 165/01, il soggetto idoneo allo svolgimento dello stesso. Non viene a configurarsi dunque "né un diritto soggettivo perfetto del dirigente all'assunzione delle funzioni corrispondenti alla sua qualifica", in quanto tra i due momenti si inserisce "necessariamente una scelta discrezionale dell'amministrazione"<sup>137</sup>, né, per converso, può considerarsi un obbligo in capo all'amministrazione per il conferimento delle funzioni ai vincitori del concorso pubblico<sup>138</sup>, in quanto si tratterebbe di una mera "facoltà" attribuita all'amministrazione (Tribunale di Cosenza, sez. II, ordinanza 25 febbraio 2002).

Tra il momento di instaurazione del rapporto di lavoro (successivo al superamento del concorso) e quello di conferimento dell'incarico, può infatti intercorrere un lasso di tempo (anche non di breve durata) per l'attribuzione di funzioni, in cui il dirigente viene ad usufruire di trattamento economico stabilito dal contratto collettivo (art. 28, comma 5, d. lgs. n. 29/93<sup>139</sup>) (Tribunale di S. Maria Capua Vetere, ordinanza 12 ottobre 2000).

136. Nel caso in esame il Tribunale di S. Maria Capua Vetere è stato infatti ritenuto titolare dello status di dirigente a partire dalla data in cui il decreto, previa approvazione della graduatoria, viene dichiarato vincitore del concorso per il conferimento di 999 posti nella qualifica di primo dirigente del ruolo amministrativo del ministero delle Finanze, ma non vanta neanche il diritto ad ottenere un incarico di studio e ricerca, dovendo sussistere per gli stessi una richiesta da parte degli organi di vertice che ne abbiano necessità.

137. Sulla stessa linea il Tribunale di S. Maria Capua Vetere, che non riconosce un diritto soggettivo perfetto in capo al dirigente che abbia superato la fase concorsuale, stabilendo che "la qualifica dirigenziale attribuisce al dirigente la capacità di essere titolare di un ufficio dirigenziale, ma l'imputazione ai dirigenti delle funzioni dirigenziali è conseguenza della loro effettiva preposizione agli uffici dirigenziali" (Tribunale di S. Maria Capua Vetere, ordinanza 12 ottobre 2000).

138. Il Tribunale in questione ha ritenuto che vi sia una inidoneità degli atti normativi ed amministrativi propri della fase concorsuale a vincolare l'amministrazione in ordine alla futura attribuzione delle funzioni dirigenziali, l'efficacia di tali atti si esaurirebbe con la definizione della procedura di accesso.

139. "Ai vincitori dei concorsi di cui al comma 1, sino al conferimento del primo incarico, spetta il trattamento economico appositamente determinato dai contratti collettivi" (art. 28, comma 5, d. lgs. n. 29/93).

Sul versante opposto si è mossa altra parte della giurisprudenza, in particolare si fa riferimento ad una recente pronuncia del Tribunale di Roma, sezione lavoro, del 26 febbraio 2003, che condanna il ministero dell'Economia e delle finanze ed il Dipartimento della Funzione Pubblica, per inadempimento in relazione all'obbligo di conferire un incarico dirigenziale corrispondente alle attitudini ed alle capacità del dirigente.

Il G.O., in funzione di giudice del lavoro, configura un diritto soggettivo in capo al dirigente al conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale, dall'interpretazione dell'art. 19, comma 1, d. lgs. n. 165/01, relativo ai criteri di conferimento dell'incarico dirigenziale, dell'art. 19, comma 10, d. lgs. n. 165/01, che stabilisce che i dirigenti cui non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali, svolgano funzioni ispettive, di consulenza di studio e ricerca o incarichi specifici previsti dall'ordinamento, e dell'art. 13, comma 1 CCNL 1998 – 2001 (Area I), che prevede il diritto al conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale. Tali disposizioni, lette unitamente, conducono questa giurisprudenza ad affermare che *“il dirigente ha diritto allo svolgimento di compiti propri della sua qualifica”*, e, sebbene non sia configurabile in capo allo stesso un diritto alla titolarità di un ufficio *“di direzione”*, allo stesso dovranno essere affidate funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o dalle singole amministrazioni o dalla Presidenza del Consiglio.

In tal senso si orienta anche la dottrina. Innanzitutto il ruolo unico non può costituire un mero bacino di ristagno di risorse che invece sono a disposizione della Pubblica Amministrazione, senza contare i costi cui l'amministrazione (e dunque la collettività) andrebbe in contro, a scapito dell'efficienza e dell'economicità dell'agire amministrativo, per chi non svolge alcuna attività<sup>140</sup>.

Il Tribunale di Roma, non si è però limitato a questa affermazione di principio, ma ha effettuato un ulteriore passo avanti, tutelando il dirigente per il caso di inadempimento della Pubblica Amministrazione. Infatti, la configurazione del potere di conferimento dell'incarico dirigenziale tra i poteri datoriali di cui all'art. 5, comma 2, d. lgs. n. 165/01 e conseguentemente la configurazione di un rapporto paritetico tra le parti comporta, a fronte dell'individuazione di un diritto soggettivo in capo al dirigente (ricorrente) un corrispettivo obbligo in capo alla Pubblica Amministrazione; disattenderla comporta l'inadempimento contrattuale della amministrazione che sarà tenuta a corrispondere il risarcimento dei danni.

Non è stato in tal sede rilevato un possibile risarcimento per la configurazione di un danno patrimoniale (in quanto il dirigente, come spiegato, ha diritto a svolgere un incarico di funzione dirigenziale *“di direzione”* o *“non di direzione”*, senza che ciò possa essere *a priori* stabilito, in quanto sarà la Pubblica Amministrazione a scegliere, secondo i principi di correttezza e buona fede il dirigente che, secondo i criteri oggettivo e soggettivo di cui si dirà tra breve, sia idoneo all'incarico da ricoprire), ma un risarcimento per la *“lesione della personalità morale”* tutelata dagli artt. 2 e 3 della Costituzione e dall'art. 2087 c.c., che verrebbe ad essere frustrata a causa dell'inattività alla quale si è costretti (Tribunale di Roma, sez. lavoro, 26 febbraio 2003).

La sentenza appena analizzata è certamente un passo in avanti per la tutela della dirigenza pubblica e, se letta unitamente ad alcune delibere della Corte dei Conti rese in sede di controllo preventivo di legittimità sul conferimento degli incarichi dirigenziali ex art. 3, comma 1, lett. b), della legge del 14 gennaio 1994, n. 20, in relazione ad incarichi conferiti *“a soggetti esterni”* all'amministrazione ai sensi dell'art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01, avalla ulteriormente il diritto al conferimento dell'incarico vantato

140. G. D'AURIA, *Commento alla legge 15 luglio 2002, n. 145*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2002, 1164.

dal dirigente inserito nel ruolo dell'amministrazione.

V'è da dire che il provvedimento di conferimento dell'incarico ai sensi dell'art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01, si inquadra quale momento "eccezionale"<sup>141</sup> di scelta di conferire l'incarico a soggetto esterno all'amministrazione, in funzione delle spiccate doti e specifiche esperienze professionali del soggetto individuato, in quanto la *ratio* della norma è quella di arricchire la Pubblica Amministrazione di dette professionalità di cui all'interno la stessa dovesse risultare sprovvista<sup>142</sup>.

La Corte dei Conti sottolinea, che per il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale ai sensi dell'art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01, sussista, non solo la necessità, ma l'obbligo per l'Amministrazione di svolgere una idonea istruttoria, "anche mediante il coinvolgimento personale dei dirigenti interessati" (Corte dei Conti, delibera n. 31, del 7 agosto 2001), volta ad accertare che non vi sia alcun dirigente "tra quelli non ancora utilizzati" all'interno del ruolo unico, in grado, con la propria professionalità, di svolgere adeguatamente l'incarico da conferire e dunque della necessità di attingere al bacino esterno, che, come vedremo in seguito, si presenta quale momento assolutamente eccezionale. Ciò porta alla conclusione che il dirigente, che abbia superato il concorso pubblico di cui all'art. 28, d. lgs. n. 165/01, abbia, non solo in diritto<sup>143</sup> a vedersi conferito l'incarico,<sup>144</sup> ma il diritto ad essere "preferito" (per il caso di pari capacità professionali) a soggetti esterni.

### 3. Criteri di conferimento dell'incarico dirigenziale: il peso della valutazione nel conferimento del successivo incarico

L'art. 19, comma 1, d. lgs. n. 165/01 individua i criteri di cui si deve tener conto per il conferimento dell'incarico dirigenziale; la sua formulazione ha subito però una importante modifica ad opera della l. n. 145/02. La stesura originaria prevedeva la valutazione di tre tipologie di criteri: oggettivo, soggettivo e di rotazione. Il criterio oggettivo teneva conto della natura e delle caratteristiche del programma da realizzare, mentre quello soggettivo, riferendosi alle caratteristiche del singolo dirigente, aveva ad oggetto le nuove attitudini e la capacità professionale, "*in relazione anche ai risultati conseguiti in precedenza*"; in ultimo, si individua il criterio della rotazione degli incarichi, quale mezzo attraverso il quale salvaguardare la flessibilità nell'utilizzo della risorsa manageriale pubblica, da una parte, e di accrescimento delle esperienze professionali della dirigenza, dall'altra.

La modifica intervenuta ad opera della l. n. 145/02 prevede che per il conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tenga conto, per il criterio

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

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

143. Corte dei Conti, delibera del 26 luglio 2001, n. 30, in cui la corte richiama espressamente l'art. 13, comma 1, CCNL 1998 - 2001 (Area I).

144. Nel caso in esame l'incarico da conferire non richiedeva una specifica specializzazione, ma rientrava tra le funzioni normalmente svolte dai dirigenti di seconda fascia. Gli accertamenti del caso, del tutto sommari, avevano seguito e non preceduto il conferimento dell'incarico ai sensi dell'art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01 sicchè la Corte dei conti ha dunque ricusato il visto e la conseguente registrazione del decreto.

oggettivo della natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati, e per il criterio soggettivo delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, valutate anche in considerazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro.

Tale nuova formulazione della disposizione normativa, unitamente al venir meno del limite minimo di conferimento dell'incarico dirigenziale (art. 19, comma, d. lgs. n. 165/01), sposta, nella scelta del dirigente cui conferire l'incarico, l'accento sul momento più strettamente fiduciario (inteso in senso soggettivo), eludendo il principio di distinzione tra politica ed amministrazione di cui all'art. 4, d. lgs. n. 165/01, riproponendo scenari di "scambio sicurezza contro potere"<sup>145</sup> e dunque di neo-assoggettamento dell'amministrazione alla politica.

Inoltre il venir meno del criterio della rotazione degli incarichi e la soppressione del ruolo unico (art. 19, comma 3, nuova versione), conducono verso un irrigidimento ed una mancanza di flessibilità nella disciplina dell'affidamento degli incarichi dirigenziali<sup>146</sup>.

In questo scenario, però, i criteri individuati dal legislatore per il conferimento dell'incarico dirigenziale, ricorda la Corte Costituzionale (sentenza n. 11/02), sono di fondamentale importanza, in quanto sono posti affinché la Pubblica Amministrazione effettui una scelta "oggettivamente fiduciaria", con garanzia tanto per il dirigente, che vede valorizzata la propria professionalità anche in base ai risultati ottenuti in precedenza – facendo accrescere le propria quotazione "professionale", tanto per la P.A., che deve poter individuare il dirigente che, per le sue capacità professionali, sia idoneo a ricoprire un determinato incarico di funzione dirigenziale, (garantendo dunque il buon andamento dell'azione amministrativa).

Visto il quadro normativo appare interessante analizzare la giurisprudenza che nel tempo si è stratificata, proprio per verificare quale sia il peso dei criteri sopra delineati nell'affidamento degli incarichi dirigenziali e se vi sia stata una variazione del peso degli stessi al variare della normativa (con particolare riferimento ad una "più spiccata fiduciarità"), individuando quale sia il peso della valutazione nel conferimento del successivo incarico (ove sia presente giurisprudenza in tal senso).

Le pronunce analizzate si orientano nel senso di ritenere che la scelta del dirigente cui conferire l'incarico non possa basarsi esclusivamente su un elemento strettamente fiduciario<sup>147</sup>, che, nonostante il variare della normativa con la 145/02 (che sembra aver proposto l'accentuazione della fiduciarità intesa in senso soggettivo anzichè oggettivo), è stato ritenuto da solo insufficiente a fondare il conferimento dell'incarico<sup>148</sup>.

Il TAR Lazio, sez. II-bis, nella sentenza del 24 dicembre 1999, n. 2683, ha stabilito che quando un'amministrazione opera un'attività di "sviluppo"<sup>149</sup> dei criteri legislativamente previsti dall'art. 19, comma 1, d. lgs. n. 165/01, agli stessi deve attenersi nella individuazione del candidato cui conferire l'incarico<sup>150</sup>; ma la scelta non può essere basata su una valutazione che pre-

145. S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2002, 1343.

146. C. COLAPIETRO, *La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2002, n. 4-5, p. 9.

147. TAR Lazio, sez. II –bis, 24 dicembre 1999, n. 2683; Consiglio di Stato, sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 246; Corte dei Conti, delibera n. 8, del 3 aprile 2003; in senso parzialmente contrario Tribunale di Potenza, ordinanza del 29 dicembre 1999.

148. Corte dei Conti, delibera n. 10, del 15 aprile 2003.

149. I criteri in questione erano stati individuati, nel caso di specie. 1. studi compiuti e qualificazione culturale; 2. precedenti posizioni dirigenziali ricoperte; 3. risultati conseguiti in precedenti incarichi; 4. esperienze amministrative e professionali acquisite.

150. TAR Emilia Romagna – sede di Parma, 20 dicembre 2001, n. 1049.

diliga l'elemento fiduciario, ma dalla motivazione del provvedimento devono emergere *“gli elementi oggettivi e soggettivi desumibili dalla norma, circa le attitudini e le capacità professionali, la competenza tecnica e le esperienze maturate durante il pregresso servizio dal dipendente pubblico in funzione della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare”*<sup>151</sup>.

Del medesimo orientamento il Tar Liguria, che nel ritenere che non sia possibile, nella scelta del soggetto cui conferire l'incarico, l'utilizzazione esclusiva dell'elemento della fiduciarità, sottolinea la necessità di dar contezza delle ragioni obiettive della logicità della scelta in relazione ai criteri obiettivi e predeterminati, rispettando gli oneri istruttori e procedurali imposti dalla legge<sup>152</sup>.

Di fondamentale importanza si presenta, inoltre, l'individuazione dell'oggetto dell'incarico dirigenziale, (tanto nell'attuale formulazione degli obiettivi da raggiungere, che nella precedente formulazione delle caratteristiche dei programmi da realizzare), ciò sia per poter (in fase costitutiva) individuare il dirigente che abbia le capacità professionali idonee a ricoprire un determinato incarico, che per poter effettuare una corretta valutazione del suo operato (ed eventualmente, in fase patologica, individuarne le eventuali responsabilità).

Proprio la Corte dei Conti, in sede di controllo di legittimità ai sensi dell'art. 3, lett. 1. n. 20/94, sottolinea che una individuazione generica sia dell'oggetto che degli obiettivi dell'incarico, *“non permetta la correlazione tra attitudini e capacità professionali richieste all'art. 3, l. n. 145/02”* in capo al soggetto designato<sup>153</sup> (Delibera del 15 aprile 2003, n. 15).

Così per il conferimento di incarichi ai sensi dell'art. 19, comma 2, d. lgs. n. 165/01, l'oggetto del contratto non solo non può essere individuato in modo generico, ma non può neanche effettuarsi un rinvio a future direttive<sup>154</sup>. Si devono invece individuare in maniera puntuale *“i compiti attribuiti a ciascun dirigente, e, nell'ambito di questi, gli obiettivi da perseguire e la relativa scala di priorità”*. Tale precisazione è necessaria per una idonea collocazione del dirigente, in base alla propria professionalità, che in base agli interessi che la Pubblica Amministrazione intende perseguire (rispettando i criteri di efficacia, di efficienza e di economicità), nonché per poter effettuare una sua valutazione ed individuare una eventuale responsabilità<sup>155</sup> (Delibera del 22 marzo 2001, n. 19) ed al fine di conferire i trattamenti retributivi diversificati<sup>156</sup>.

151. Nel caso in esame il Comune non effettua una adeguata valutazione dei possibili candidati a quell'incarico e soprattutto non tiene nella dovuta considerazione i titoli di studio ed i risultati ottenuti in precedenza. (Il TAR dichiara illegittimo il provvedimento di conferimento dell'incarico) TAR Lazio, sez. II -bis, 24 dicembre 1999, n. 2683.

152. L'incarico, nella specie è stato conferito senza assicurare il rispetto del principio del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa in un'area di valutazione caratterizzata da eccessiva discrezionalità. (TAR Liguria, 18 gennaio 2003, n. 267)

153. Corte dei Conti, delibera del 15 aprile 2003, n. 15; Corte dei Conti, delibera del 15 aprile 2003, n. 10;

154. La Corte stabilisce che se dovessero far riferimento a future direttive per rimodulare gli obiettivi, occorrerebbe, per la parziale integrazione del contratto, non si potrebbe non effettuare una nuova manifestazione di volontà. In caso contrario si riconoscerebbe ad una delle due parti (la P.A.) la potestà di modificare in modo unilaterale il rapporto contrattuale.

155. La genericità degli obiettivi ha prodotto, nel caso in esame, una scala di priorità, impossibile dunque sia individuare una responsabilità ai sensi dell'art. 21, d. lgs. n. 29/93 che una attribuzione della retribuzione di risultato.

156. *“Anche se è pur vero che, a posteriori, si renderà possibile valutare i modi in cui ciascun compito è stato assolto, ciò non comporta che l'Amministrazione, nel disporre di contingenti di personale dalle caratteristiche professionali ed attitudinali notevolmente diversificate possa sottrarsi, proprio presso una delle sue articolazioni tanto più complessa per quanto in essa operi una pluralità di soggetti con qualifica dirigenziale, alla regola di ripartire gli incarichi da affidare secondo criteri che pongono in evidenza come, con i propri interventi, essa possa concorrere al conseguimento di quel buon andamento dei servizi che costituisce fondamentale canone di valutazione del suo operato”* (Corte dei Conti, delibera del 24 gennaio 2002, n. 6).

Sulla stessa linea la delibera in sede di controllo sez. per la Calabria, n. 8 del 15 maggio 2003, dove nel sottolineare l'importanza della determinazione degli obiettivi in sede di attribuzione degli incarichi delle funzioni dirigenziali, (anche per il collegamento tra obiettivi da conseguire quale elementi per la valutazione ai fini della verifica dei risultati), considera la disposizione normativa di tale importanza, perchè in grado di raggiungere, per il principio della buona amministrazione, gli obiettivi di efficacia, di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa, da estenderla anche ai soggetti non interessati dalla contrattualizzazione (nello specifico i funzionari della carriera prefettizia).

Più esplicitamente nella delibera del 15 maggio 2003, n. 5 la Corte dei Conti sottolinea (con particolare considerazione della intervenuta l. n. 145/02) che *“l'assegnazione degli obiettivi, cui è finalizzata l'attività di gestione amministrativa da parte di coloro che assumono responsabilità dirigenziali, costituisce un momento ineludibile per l'affermazione del fondamentale principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, che deve avere una gestione efficace ed economica.”* L'assegnazione degli obiettivi è dunque divenuta un elemento essenziale del provvedimento (come da l. n. 145/02)<sup>157</sup>.

Né sembra eludibile l'individuazione puntuale degli obiettivi sulla base di argomentazioni, tal volta sostenute da talune Amministrazioni, dell'assenza di titolarità esclusiva delle competenze dell'ufficio cui il dirigente è destinato (delibera del 24 gennaio 2002, n. 6)<sup>158</sup>, o, per il caso di uffici con competenze preminentemente tecniche, di omogeneità dei contenuti dell'attività che si andranno a svolgere (delibera del 15 aprile 2003, n. 15).

Si evidenzia infatti che *“rispetto al precedente orientamento la portata dell'innovazione risiede non nel conferimento di funzioni dirigenziali astrattamente preordinate, ma nella configurazioni di incarichi specifici, commisurate alle caratteristiche dell'azione da svolgere”,* dunque *“tutti gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale sono contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giustificare il conferimento”,* tanto *“sotto il profilo oggettivo della loro coerenza con il quadro dell'indirizzo politico amministrativo deliberato nell'anno dal governo”,* tanto *“sotto il profilo soggettivo della sussistenza di idonee attitudini, e capacità professionalità dei singoli dirigenti, comprovate anche dai risultati conseguiti in precedenza”*.

Ciò ha condotto la Corte dei Conti a ritenere illegittimi i contratti che abbiano una *“omogeneità dell'oggetto”* che non consenta di individuare a monte i rispettivi compiti ed a valle le rispettive responsabilità (Delibera del 24 gennaio 2002, n. 6).

Dunque si presenta imprescindibile il legame tra (l'elemento sogget-

157. Il collegio ha sottolineato che la variazione della disposizione normativa (da contratto a provvedimento) sottolinea che la sottrazione della individuazione degli obiettivi alla negoziazione tra le parti e la rimessione alla unilaterale determinazione dell'organo che conferisce l'incarico, fa sì che si intenda richiamare il direttore generale alle responsabilità dirigenziali cui va incontro con la sua scelta, in quanto è sua la responsabilità di fronte all'organo di direzione politica dei risultati conseguiti dal dirigente che egli incarica della struttura di sua competenza.

158. La delibera, del 24 gennaio 2002, n. 6 aveva ad oggetto la legittimità del conferimento di funzioni dirigenziali di seconda fascia presso il servizio XII del segretariato generale del ministero dei beni culturali (ex art. 19, comma 2, d. lgs. n. 165/01). I provvedimenti (per 14 soggetti) da incardinare tutti nella medesima struttura vedevano l'omologazione della individuazione degli obiettivi, in quanto l'amministrazione riteneva che nessuno dei dirigenti da nominare risultasse esclusivo titolare delle competenze dell'ufficio cui era destinato, dunque non appariva necessario specificare l'oggetto dell'incarico per ognuno.

tivo) le capacità professionali e l'oggetto dell'incarico (inteso anche quale elemento oggettivo), laddove le prime devono essere rapportate all'incarico che si intende conferire, e tali da poter ritenere sia di svolgere l'attività che di assumersi le responsabilità connesse<sup>159</sup>. Legame fortemente tutelato in sede di controllo di legittimità ed in sede giurisdizionale.

Le riflessioni sino ad ora operate conducono anche ad analizzare, più in particolare, alcune delibere che hanno ad oggetto il conferimento di incarico dirigenziale a soggetto esterno ai sensi dell'art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01, prima e dell'art. 19, comma 5 bis, d. lgs. n. 165/01, a seguito della modifica intervenuta ad opera della l. n. 145/02<sup>160</sup>.

Anche in tal caso l'elemento della sola fiduciarietà non è stato ritenuto sufficiente a giustificare il conferimento dell'incarico, infatti, pur presentandosi come "elemento non trascurabile nell'ambito di un Ufficio di diretta collaborazione dell'azione del Ministro", dove "in ogni caso concorrere l'esigenza del reperimento di una professionalità adeguata alle materie oggetto dell'incarico da conferire" e trattandosi nel caso di specie, del ricorso ad una esperienza esterna, occorre che "il prescelto sia in grado di esprimere immediatamente, in ragione della sua preparazione, un contributo di esperienza direttamente attinente alle attività del settore nel quale si intende inserirlo"<sup>161</sup>.

Il criterio soggettivo della professionalità diviene di grande rilevanza in quanto deve essere tale da fuoriuscire dalla media, senza rappresentare "l'ordinaria esperienza lavorativa nell'esercizio delle mansioni tipiche di una divisione amministrativa e di vigilanza della Pubblica Amministrazione.", che condurrebbe a ritenere un provvedimento di conferimento di incarico dirigenziale (ex art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01) non conforme (delibera n. 22 del 3 maggio 2001).

Si ripropone l'analisi del collegamento tra oggetto dell'incarico e profes-

159. Corte dei Conti, delibera n. 16 del 9 luglio 2002, che, ha ritenuto illegittimo per assenza di queste capacità professionali, il provvedimento di conferimento dell'incarico ai sensi dell'art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01; Corte dei Conti delibera 22 marzo 2001, n. 19, che ritiene "la previsione di due contratti individuali in cui si operi un mero richiamo alle competenze proprie del Consiglio superiore, del tutto idoneo a dare concreta attuazione all'art. 19, comma 2, d. lgs. n. 29/93 e si operi un rinvio, con funzione integrativa, alle direttive del Ministro dei lavori pubblici, le quali si riferiscono alle competenze dell'organo collegiale nel suo complesso, risultando indeterminato ed indeterminabile, l'ambito degli obiettivi che i due dirigenti dovrebbero conseguire e la relativa scala di priorità. In tale situazione risultano prive di adeguato supporto le previsioni negoziali che, in attuazione dell'art. 21, d. lgs. n. 29/93, completano la responsabilità dirigenziale e che prevedono la corresponsione di una retribuzione di risultato correlata all'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati".

160. Il dibattito giurisprudenziale si era acceso in relazione alla interpretazione dei soggetti cui era possibile conferire l'incarico ai sensi dell'art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01. Due gli orientamenti che emergono in sede di controllo di legittimità ad opera della Corte dei Conti, ex art. 3, lett. b), l. n. 20/94; il primo prevede l'esclusione dei dirigenti dello Stato (nel caso specifico di I fascia) tra i soggetti cui è possibile affidare un incarico dirigenziale di cui all'art. 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01 (Delibera n. 11, 7 ottobre 2004); il secondo ha invece interpretato estensivamente la previgente disciplina ("a persone di comprovata qualificazione professionale....") permettendo l'inclusione dei funzionari delle amministrazioni dello Stato nell'ambito dei destinatari della disposizione 19, comma 6, d. lgs. n. 165/01 (delibera n. 7 del 18 gennaio 2001); alla variazione normativa avvenuta ad opera della l. n. 145/02, ("anche presso amministrazioni statali"), la Corte dei Conti ha ritenuto che la disposizione in questione consentisse l'attribuzione di incarichi di funzione dirigenziale anche a soggetti interni all'amministrazione (delibera n. 13 del 25 novembre 2004), anche a soggetti, che in possesso di elevatissime professionalità, collocati in pensione Corte dei Conti, delibera del 13 novembre 2003, n. 16.

161. Corte dei Conti, delibera n. 8 del 3 aprile 2003; Corte dei Conti, delibera n. 10 del 15 aprile 2003.

sionalità dove, in tal caso, *una genericità del provvedimento, non renderebbe possibile non solo la verifica della rispondenza tra professionalità emergente dal curriculum dell'interessato e le funzioni che lo stesso sarebbe chiamato a svolgere*, ma impedirebbe di escludere che un soggetto “interno”, già inserito nel ruolo dell'amministrazione, ma attualmente inutilizzato, non fosse idoneo a svolgere quella determinata attività di funzione dirigenziale (delibera n. 10, del 15 aprile 2003), in un sistema in cui, affinché il conferimento dell'incarico sia considerato legittimo dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo ex art. 3, lett. b), l. n. 20/94, oltre alla valutazione dei requisiti dell'interessato, occorre dimostrare che si possa escludere la sussistenza di un soggetto idoneo all'interno del ruolo della Pubblica Amministrazione (attraverso la pubblicità richiesta dall'art. 13 ccnl (area I) per la partecipazione degli altri soggetti interessati).

Non sembra invece emergere dalle pronunce analizzate una importanza preponderante della valutazione del dirigente (quale componente dell'elemento soggettivo in grado di incidere come un *plus* valore o come una *deminutio* della capacità professionale della dirigenza), né una “flessione” nella tipologia di incarichi allo stesso affidati in caso di una valutazione, se non negativa in modo preponderante, tale da comportare l'insorgere di una successiva fase di responsabilità sfociante nella revoca o recesso dell'amministrazione, ma, quanto meno, non pienamente positiva (come risultati raggiunti al 100%). Questa minore rilevanza di un elemento importante tra i componenti dell'elemento soggettivo, in grado di incidere sulla capacità professionale del dirigente, potrebbe essere la conseguenza di un sistema di valutazione che stenta a decollare, con una insufficiente presenzadello stesso in sede di conferimento dell'incarico.

Un breve cenno devo poi essere rivolto alla oramai venuto meno (nella disposizione normativa, ma non in sede contrattuale, sicché parte della dottrina ritiene l'attuale vigenza del principio nel conferimento dell'incarico dirigenziale), criterio della rotazione degli incarichi. Sembra che per lo stesso la giurisprudenza sia concorde nel considerare la rotazione degli incarichi come uno dei criteri da tener in considerazione, ma non certo il principale, e, lo stesso vada applicato nel rispetto dei principi di imparzialità, di trasparenza e di partecipazione al contraddittorio<sup>162</sup>, in quanto la rotazione degli incarichi è necessaria per l'arricchimento culturale della dirigenza, ma la mobilità non può prescindere dalla individuazione dell'interesse pubblico<sup>163</sup>. Infatti per poter giustificare un trasferimento occorre che vi sia una motivazione dell'interesse pubblico all'avvicendamento, unitamente agli altri elementi, oggettivi e soggettivi, dunque di attitudini e capacità professionali in relazione ai programmi da realizzare<sup>164</sup>.

#### 4. Valutazione comparativa

Ci si interroga su quale sia la posizione della giurisprudenza di fronte alle ipotesi di scelta effettuate dalla Pubblica Amministrazione per l'attribuzione di un incarico dirigenziale (nell'ambito di una selezione interna tra più candidati) e se in relazione alla stessa occorra effettuare una valutazione com-

162. Tribunale di Belluno, ordinanza 3 ottobre 2002.

163. TAR, Abruzzo, sez. Pescara, 25 giugno 1998, n. 474.

164. Consiglio di Stato, parere 4 maggio 1999, dove, l'insufficienza delle motivazioni hanno condotto il Consiglio di stato ad annullare i provvedimenti.

parativa tra più candidati per la individuazione del maggiormente idoneo a ricoprire una posizione dirigenziale e quali possibilità (eventuali) di intervento del giudice sulla scelta operata dalla Pubblica Amministrazione.

Parte della giurisprudenza individua tale potere di scelta quale esercizio della capacità del privato datore di lavoro, ex art. 5, comma 2, d. lgs. n. 165/01, sicché nel conferimento dell'incarico dirigenziale, la Pubblica Amministrazione non è obbligata ad effettuare una valutazione comparativa tra più candidati, dovendo invece effettuare un giudizio di idoneità del soggetto che sceglie (Cassazione, 15 maggio 2003, n. 7623).

Il procedimento non presenterebbe i caratteri di una selezione di tipo concorsuale finalizzata al reclutamento di personale, in quanto vi è una mera valutazione comparata dei *curricula* dei dirigenti interessati, senza l'attribuzione di punteggi di merito e senza la formazione di una graduatoria (Tar Campania – Napoli, n. 10168/04).

I lavoratori aspiranti al conferimento di un incarico superiore non vantano un diritto soggettivo alla promozione, ma un diritto soggettivo all'adempimento delle operazioni selettive nel rispetto delle disposizioni contrattuali e regolamentari ovvero delle clausole generali di correttezza e buona fede di cui all'art. 1175 c.c.; diritto soggettivo che vede come corrispettivo un obbligo della Pubblica Amministrazione di "motivare correttamente l'atto o comunque di fornire in giudizio, assumendone l'onere della prova, la dimostrazione della correttezza del potere discrezionale esercitato" (Tribunale di Ravenna, sentenza 28 novembre 2001).

Particolarmente acceso il dibattito attorno alla questione relativa al conferimento dell'incarico nell'area della dirigenza sanitaria, dove il Tar Abruzzo – sez. Pescara, ha sostenuto la necessità di una valutazione comparativa tra gli aspiranti, per verificare, in base alle capacità professionali dei soggetti, quello idoneo all'incarico in questione<sup>165</sup>.

In tal senso anche il Tar Friuli ed il Tar Puglia – sez. Bari, che hanno ritenuto che il procedimento di accesso alla posizione di dirigente sanitario risulta assimilabile, quantomeno ai fini della giurisdizione, al pubblico concorso, concludendosi con un provvedimento di scelta, conseguente ad una selezione pubblica affidata ad un'apposita Commissione di esperti, rispetto al quale la posizione degli aspiranti all'incarico quinquennale ha consistenza di interesse legittimo in ragione dell'ampia discrezionalità che caratterizza il potere di scelta, con conseguente devoluzione alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo<sup>166</sup>.

Il dibattito in questione sembra aver trovato un punto d'arrivo con la Corte di Cassazione che ha preso una netta posizione con la sentenza n. 2954 del 2002, stabilendo che la disciplina della dirigenza del ruolo sanitario si articola, secondo quanto disposto dall'art. 15 del d. lgs. 502/92 (come modificato dall'art. 16 del d. lgs. n. 517/93), in due livelli, le cui modalità di accesso sono, per il primo livello, il concorso pubblico, mentre per il secondo livello l'incarico viene conferito dal direttore generale a coloro che sono in possesso dell'idoneità nazionale sulla base del parere di un'apposita Commissione di esperti. Non possono annoverarsi tra le procedure concorsuali "il concorso diretto non già ad assumere,

165. Nel caso in esame non si è riscontrata traccia di valutazione degli altri dipendenti. Ci si è limitati ad individuare la professionalità e l'idoneità del solo soggetto cui l'incarico è stato conferito. Il Tar accoglie i ricorsi ed annulla gli atti di conferimento. TAR, Abruzzo, sez. Pescara, 25 giugno 1998, 474.

166. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 10 maggio 1999, n. 601; TAR Puglia, sez. Bari, n. 175 del 2001.

ma a promuovere il personale già assunto, nei casi in cui la legge riserva il conferimento dell'incarico al potere discrezionale della Pubblica Amministrazione". Dunque nel caso del conferimento dell'incarico di dirigente sanitario di secondo livello, non si instaura una procedura concorsuale in quanto "la commissione non è chiamata ad operare una valutazione comparativa tra gli aspiranti ed a redigere una graduatoria", ma esprime un giudizio di idoneità, nell'ambito dell'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro; poteri che sono sindacabili dall'A.G.O. sotto il profilo del rispetto delle regole di correttezza e di buona fede<sup>167</sup>.

Quanto alle possibilità di intervento in sede di controllo giudiziale è possibile effettuare un controllo sotto il profilo dell'osservanza delle leggi, regolamenti o CCNL, nonché del rispetto del dovere di correttezza e buona fede, in particolar modo, con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali "sotto il profilo dell'osservanza delle leggi viene in rilievo l'art. 19, d. lgs. n. 29/93, che impone una valutazione in chiave comparativa, nell'ambito della quale è obbligatoria la considerazione di elementi di carattere oggettivo e soggettivo"; diviene dunque fondamentale l'estrinsecazione, attraverso la motivazione, della scelta effettuata, per una valutazione *ab externo* attraverso parametri di ragionevolezza e di correttezza<sup>168</sup>.

Sebbene non sia mancato chi, oltre al sindacato esterno per il rispetto dei profili limite di origine normativa, consenta un giudicato interno in relazione all'esercizio non arbitrario del potere, per manifesta irragionevolezza che si traduca in arbitrarietà della scelta (Tribunale di Napoli, ordinanza 10 dicembre 1999), altra parte della giurisprudenza ha ritenuto che non è invece dato al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, entrare nel merito delle scelte effettuate dalla Pubblica Amministrazione sostituendosi alla stessa, in funzione di privato datore di lavoro (ex art. 5, comma 2, d. lgs. n. 165/01). In particolare ove la valutazione comparativa fosse carente, "non potrà il giudice sostituirla, con una diversa, rispettosa, a suo criterio, della regola della buona fede e della correttezza; se una determinata assegnazione risulta incongrua non potrà sostituirla il giudice con una da egli ritenuta più congrua"<sup>169</sup>. Proprio l'alta discrezionalità della scelta conduce anche il tribunale di Potenza a ritenere che "non sia in alcun modo censurabile in sede giudiziale" la scelta effettuata dalla Pubblica Amministrazione<sup>170</sup>.

Qualora si ravvisi la violazione delle regole di correttezza e buona fede nella "selezione dei soggetti da far accedere alla qualifica dirigenziale" (siamo esplicitamente nel caso di concorso interno e vi è una norma contrattuale che impone l'obbligo di una valutazione comparativa tra gli aspiranti), è invece possibile richiedere il risarcimento del danno, per violazione dell'obbligo strumentale di comportamento (di correttezza e buona fede), che, "avendo valenza patrimoniale è fonte di danno risarcibile". Il danno è un danno certo in relazione all'*an debeat*, in quanto si è rilevato l'inadempimento dell'obbligazione di natura patrimoniale, incerto è invece il *quantum*, infatti si opererà una liquidazione equitativa del danno prodotto individuato come perdita di *chance*<sup>171</sup>.

167. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 27 febbraio 2002, n. 2954.

168. Tribunale di Napoli, ordinanza 10 dicembre 1999, con nota di P. TALAMO, *Onere di motivazione e criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali: il controllo del giudice ordinario*, in *L. p.a.*; 2001, 254 ss..

169. Tribunale di Ravenna, sentenza 28 novembre 2001.

170. Tribunale di Potenza, ordinanza del 29 dicembre 1999.

171. Corte di Cassazione, sentenza del 14 dicembre 2001, n. 15810.

## 5. Inapplicabilità dell'art. 2103 c.c.

La previsione legislativa di inapplicabilità dell'art. 2103 c.c. al conferimento di incarichi dirigenziali ed al passaggio ad incarichi dirigenziali diversi, è pensata per un uso flessibile della "risorsa dirigenziale"; flessibilità che, come ricordato in precedenza, sembra essersi attenuata a seguito delle modifiche intervenute ad opera della l. n. 145/02.

Non sembra infatti applicabile alla dirigenza, il concetto stesso di equivalenza delle mansioni, in quanto all'accesso del ruolo unico non corrisponde un livello di mansioni<sup>172</sup>, anche in presenza di un parziale trattamento economico differenziato a seconda del livello di incarico che si ricopre. Per cui, sebbene gli incarichi di funzione dirigenziale siano di diversa natura, la giurisprudenza ha ritenuto che con la dichiarata inapplicabilità dell'art. 2103 c.c. sia venuta meno, nel campo del lavoro dirigenziale, la possibilità di ancorare tale valutazione al canone di equivalenza rispetto alle ultime mansioni effettivamente svolte. Sicché non si può individuare un demansionamento o dequalificazione, né dal punto di vista dell'equivalenza di livello, né della concreta omogeneità al patrimonio professionale pregresso<sup>173</sup>.

In virtù di queste considerazioni parte della dottrina ha ritenuto che l'art. 13, comma 4, del CCNL Area 1 (1998 – 2001), in cui si stabilisce che nel caso di mancata valutazione negativa, ma in assenza della volontà di confermare l'incarico si garantisca al dirigente un incarico equivalente, intendendosi per tale l'incarico che avesse una retribuzione di pari fascia o una retribuzione di posizione complessiva non inferiore del 10% rispetto al precedente, fosse una disposizione contrattuale, oltre che eccessivamente garantista<sup>174</sup> per la dirigenza, anche di dubbia validità rispetto all'inapplicabilità dell'art. 2103 c.c., anche se, al di là delle perplessità, la disposizione contrattuale si ritiene oggi inapplicabile anche in forza dell'art. 19, comma 12 bis, d. lgs. n. 165/01<sup>175</sup>.

172. G. D'ALESSIO, *Gli incarichi di funzioni dirigenziali*, in F. CARINCI E M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000, 761.

173. Tribunale di Ravenna, sentenza 28 novembre 2001; Tribunale di Potenza, ordinanza del 29 dicembre 1999.

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

175. L. MENGHINI, *La disciplina degli incarichi dirigenziali*, in *Lav. p.a.*, 2002, 1025.

**LA VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI NEL PRISMA DEI POTERI  
DI REVOCA E RECESSO DEL DATORE DI LAVORO PUBBLICO:  
L'INTERPRETAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA**

*di Gabriella Nicosia*

## 1. Premessa

Il sistema della valutazione della dirigenza pubblica, congegnato e messo a punto dal legislatore italiano nell'ultimo decennio, allorché è stato sottoposto alla verifica della giurisprudenza ha mostrato, accanto ai propri punti di forza, pure le inevitabili debolezze.

In questo scritto ci si propone di mettere in luce, per l'appunto, i nodi cruciali risultanti dal confronto del dettato normativo con la prassi applicativa e con l'interpretazione giurisprudenziale. A tale fine, sono opportune alcune premesse chiarificatrici, sia con riguardo alla delimitazione del campo d'indagine, sia con riguardo alla documentazione giurisprudenziale cui si farà riferimento.

Ai fini dell'analisi che si intende condurre, è utile porre attenzione non solo alle pronunce rese, da parte soprattutto del giudice ordinario, con riguardo al rapporto di lavoro della dirigenza delle amministrazioni dello stato (area I) ma, in chiaroscuro, anche a quelle riguardanti almeno il rapporto di lavoro della dirigenza degli enti locali (area II). Questo perché per un verso in tale ultimo ambito di riferimento è possibile rinvenire pronunce che offrono imprescindibili spunti per la riflessione scientifica sui temi oggetto di questa ricerca e, per altro verso, le amministrazioni locali non dismettono i panni di antesignane nella sperimentazione di molte delle esperienze poi diffuse nelle altre amministrazioni, soprattutto statali. Si pensi al percorso storico del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, tanto per fare un esempio, prima attuato negli enti locali con la l. 142/1990 e poi applicato, come principio di carattere generale, a tutte le amministrazioni attraverso il d.lgs 29/1993, oggi confluito nel d.lgs 165/2001, testo novellato dalla l. 145/2002<sup>176</sup>.

Rispetto alle pronunce delle più alte corti, invece, saranno presi in considerazione anche i provvedimenti del giudice ordinario che non riguardano principalmente la dirigenza dell'area I.

Non è possibile addentrarsi nell'analisi che si intende condurre se prima non si chiarisce ancora un nodo cruciale, relativo, questa volta, al rapporto che passa tra i tre concetti chiave che sottendono la procedura di monitoraggio delle prestazioni dirigenziali. Sussiste, infatti, un collegamento, e tuttavia una indipendenza strutturale e funzionale, fra i tre anelli che compongono la catena virtuosa della gestione dirigenziale consapevole ed efficiente: vale a dire l' "incentivazione", la "valutazione" e la "responsabilità".

Ciascuno di questi tasselli, seppur dotato di autonomia genetica, riceve dal collegamento con gli altri, benefici effetti amplificatori della propria utilità sistemica.

L'incentivazione trae, infatti, impulsi propulsivi dal sistema di valutazione nella sua fase fisiologica di *condicio iuris* per l'erogazione della retri-

176. La ricostruzione del tormentato percorso normativo che, partendo dalla riscrittura del d.lgs 29/1993 ad opera dei d.lgs 396/1997, 80/1998, 387/1998, è approdato alla l. 145/2002, che ha novellato il d.lgs 165/2001 (in cui era confluito il d.lgs 29/1993 nuova versione) è consultabile nel volume a cura di TALAMO, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche, il nuovo testo unico del lavoro pubblico*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 2005; con riguardo ai lavori preparatori, si veda, altresì, D'ANTONA, MATTEINI E TALAMO (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998)*, Giuffrè, 2001; si rammenta, tuttavia, che il d.lgs 165/2001 ha subito una nuova modifica ad opera della l. 17 agosto 2005, n. 168 con la quale è stato convertito il decreto legge 30 giugno 2005, n. 115; per un primo commento si veda l'editoriale di D'ALESSIO, *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche*, in *L. p.a.*, 2005, p. 445.

buzione di risultato e di conferimento degli incarichi.

Dal canto proprio, i sistemi di incentivazione strumentali alla valutazione ne rinforzano la valenza sistemica seppur non vi si identificano.

E ancora, l'imputazione di responsabilità rappresenta una fase meramente eventuale, per intenderci quella patologica, della procedura di valutazione dell'attività dei dirigenti pubblici e, per tale ragione, con questa intrinsecamente connessa.

Si tratta anche in questo caso di concetti per l'appunto separati ma strettamente intrecciati da un vincolo funzionale.

Lo scopo che si prefigge questa analisi è proprio quello di analizzare l'impatto sul piano giurisprudenziale dei percorsi di rilevazione – insiti in una procedura di valutazione – degli estremi per l'imputabilità della responsabilità dirigenziale e, quindi, per l'esercizio da parte del datore di lavoro pubblico del potere di revoca (o di recesso dall'incarico) e di recesso dal rapporto di lavoro di base.

Saranno analizzati, in buona sostanza, i principali orientamenti del giudice ordinario rispetto alla valutazione, intesa come momento prodromico della fase, tutta eventuale, dell'addebito di responsabilità e di rimozione dall'incarico di funzione dirigenziale ed eventualmente di recesso dal rapporto di lavoro di base.

## 2. La delimitazione del campo di indagine: la revoca dell'incarico ed il ruolo interpretativo dei giudici ordinari

Prima di procedere con l'analisi che si intende condurre, è opportuno fare una precisazione relativa al modo in cui si atteggia il rapporto di lavoro del dirigente pubblico rispetto all'esercizio dei poteri datoriali della pubblica amministrazione.<sup>177</sup>

È necessario, cioè, tenere presente che il dirigente pubblico è legato alla Pubblica Amministrazione da un rapporto di lavoro di base sul quale si innesta, variamente modificandolo a seconda delle tipologia di funzioni dirigenziali di volta in volta conferite, il rapporto di incarico.

Nella riforma della dirigenza pubblica, attuata negli anni 1997/98 e rimangiata nel 2002<sup>178</sup>, è ormai accertato che il contratto di lavoro e quello di incarico, pur sovrapponendosi, siano dotati di reciproca autonomia.

Il contratto di incarico si innesta sul contratto di lavoro basilico e assume dinamiche di stipulazione o interruzione in base ad atti di nuovo affidamento, conferma e revoca che normalmente trascendono le vicende del contratto di lavoro e pur tuttavia ne presuppongono l'esistenza. Le vicende del rapporto scaturente dal contratto di incarico possono, tuttavia, interferire sul contratto di lavoro basilico, fino a determinarne persino il

177. Sul ruolo della pubblica amministrazione quale datore di lavoro v. per tutti ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro, un'interpretazione giuslavoristica del rapporto tra indirizzo e gestione*, Collana Quaderni, Giuffrè, Milano, 2002; sia consentito, altresì, rinviare a NICOSIA, *La dirigenza statale tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici*, DLRI, 2003, p. 253 ss..

178. In dottrina, fra i commenti relativi all'impatto della novella del 2002 sul sistema, v. S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, GDA, 2002, 12, 1341 ss; D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, L. p.a., 2002, 213 ss; B. CARUSO, *La storia interna della riforma del p.i.: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, L. p.a., 2001, p. 973 ss; D'AURIA, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, GDA, 2002, n. 11; da ultimo pure ZOLI, *La dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità: l'attribuzione degli incarichi*, L. p.a., 2005, p. 263

recesso, attraverso i meccanismi di imputazione della responsabilità dirigenziale oggi regolati dall'art. 21 del d.lgs 165/2001, (modificato dall'art. 3 comma 2, lettera a) l. 15 luglio 2002, n. 145, e secondo i modi che saranno esaminati nei paragrafi che seguono. Alla stessa maniera, il contratto di base può ben esistere senza che vi si riconnetta necessariamente un incarico di funzione dirigenziale. Questo perché il dirigente può rimanere in una posizione di attesa<sup>179</sup> sino al momento del conferimento dell'incarico; incarico che non è detto sia di direzione di ufficio dirigenziale ben potendo consistere pure nello svolgimento di funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca<sup>180</sup>.

Il fatto che il rapporto di lavoro dirigenziale si snodi lungo l'asse e del rapporto di base e di quello di incarico, induce l'osservatore ad interrogarsi sulle conseguenze dell'esercizio del potere datoriale sanzionatorio configurato dalla disciplina sulla valutazione e rilevazione della responsabilità dirigenziale.

Al fine di una corretta impostazione di questa analisi è allora opportuno distinguere fra:

- a) le vicende che incidono sul rapporto di incarico dirigenziale
- b) e quelle che si riflettono pure sul rapporto di base.

Sub a) è pianamente riconducibile tutta la tematica relativa al mancato conferimento dello stesso incarico precedentemente ricoperto e alla revoca e ricollocazione nei ruoli di appartenenza.

Sub b) si possono, viceversa, annoverare tutte quelle vicende che prendono le mosse da una procedura di valutazione nel cui ambito sono emersi profili di responsabilità talmente gravi da indurre la parte datoriale pubblica a scegliere, fra le opzioni riconosciutegli dall'ordinamento, di ricorrere al recesso dal rapporto di lavoro. Quindi alla cessazione pure del rapporto di base.

Dall'esito negativo della valutazione del rapporto di incarico potrebbe, allora, scaturire il travolgimento pure del rapporto base, secondo il noto schema del collegamento negoziale sintetizzabile nel brocardo *simul stabunt simul cadent*. Non è questa la sede per analizzare le varie teorie formulate con riguardo al rapporto fra i contratti *de quibus* e per ricostruire i vari aspetti della questione<sup>181</sup>, basterà, ai fini di questo scritto, aver chiara la distinzione tra eventi che ricadono sul rapporto di incarico ed eventi che trascinano oltre questo argine coinvolgendo pure il rapporto di lavoro di base.

L'analisi delle pronunce giurisprudenziali che ci si avvia a svolgere sottende proprio questa chiave di lettura.

Va subito detto che fra le molte pronunce che hanno affrontato il tema della rimozione dall'incarico di funzione dirigenziale – intesa tanto come impossibilità di rinnovo, quanto come revoca *stricto sensu* e contestuale collocazione nei ruoli – non rilevano in gran numero quelle volte a dirimere

179. Come si deduce pure dalla disciplina di cui agli artt. 19 e 21 del d.lgs 165/2001, nuovo testo. Quest'ultima norma, in particolare, prevede, per l'appunto, la collocazione del dirigente a disposizione dei ruoli; e dunque in posizione di stand by, in attesa di un nuovo incarico.

180. Cfr. art. 6 del D.p.r. 108/2004.

181. In dottrina, si rinvia alle considerazioni di LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, In CARINCI e D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, 2000, Giuffrè, p. 213, che parla di "contratto di missione"; ZOPPOLI A., *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, ESI, Napoli, 2000, p. 270, che lo qualifica come "contratto complesso"; sia consentito, altresì, rinviare a NICOSIA, *I nuovi meccanismi di responsabilizzazione della dirigenza pubblica: gli incarichi di funzione dirigenziale*, FI, 2001, I, spec. p. 730, ove si ravvisano gli estremi della fattispecie civilistica del "collegamento negoziale".

controversie inerenti la perdita dell'incarico a seguito di un esito negativo della procedura di valutazione.

Allo stesso modo, non rilevano, almeno per quanto consta, casi di recesso dal rapporto di base succedanei a procedure di valutazione chiuse con giudizi negativi sulla gestione dirigenziale.

La giurisprudenza si è, infatti, per lo più misurata con la rimozione dell'incarico "senza aggettivi" cioè con la fattispecie della revoca non intimamente connessa con una procedura di valutazione.

I casi giurisprudenziali che riguardano le vicende patologiche del rapporto di incarico, consentono, di analizzare i punti di forza e di fragilità dell'intero sistema di valutazione.

Tali casi possono, poi, essere idealmente suddivisi a seconda che involgano l'esercizio del potere datoriale di revoca, mancata conferma o mancato conferimento, in generale – senza, cioè, presupporre una procedura valutativa con esiti negativi – ovvero contemplino l'esercizio di detti poteri come risultante di una valutazione negativa dell'operato dirigenziale.

A tal fine, si procederà prima di tutto analizzando in generale le pronunce più significative che hanno messo a fuoco i principi cardine dell'addebito di responsabilità dirigenziale e, solo poi, con la individuazione delle pronunce che hanno vagliato il momento della valutazione sperimentandone l'adeguatezza quale segmento prodromico per l'addebito di tale tipo di responsabilità. Nel far questo, sarà esaminato pure il particolare intreccio di fonti, normative e contrattuali, sul quale hanno fatto aggio le pronunce *de quibus*. In particolare saranno prese in considerazioni le disposizioni, di legge (ordinaria ma anche della decretazione delegata) e di contratto, tanto relative alle amministrazioni dello Stato quanto a quelle degli enti locali.

### 3. La responsabilità dirigenziale e l'intreccio con il sistema di valutazione

Come si è avuto modo di osservare, la valutazione può rappresentare, in via del tutto eventuale, il momento di rilevazione, di emersione, degli estremi per l'addebito della responsabilità dirigenziale<sup>182</sup>.

È opportuno, allora, un breve *excursus* sui principi e le regole sui quali si fondano da un lato la disciplina della responsabilità in questione e, dall'altro, la relativa procedura per l'addebito<sup>183</sup>.

La disciplina sulla responsabilità dirigenziale è sostanzialmente contenuta negli artt. 21 e 22 del d.lgs 165/2001, testo novellato. Queste disposizioni sono richiamate, seppur con modifiche, in qualche caso di non poco momento, pure nei contratti collettivi per la dirigenza statale (area I) e per quella locale (area II). Il nucleo essenziale di questa tipologia di responsabilità è certamente la valorizzazione dei profili fiduciari<sup>184</sup> e di reciproco

182. Sulla responsabilità dirigenziale LANOTTE, *Il licenziamento del dirigente pubblico*, Giappichelli, 2003; BOSCATI, *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale e Comitato dei Garanti*, in F. CARINCI E L. ZOPPOLI, (a cura di), *Commentario, Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, 2004, p. 1160 ss; MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale*, L. p.a., 2002, p. 1078 ss.; proficui spunti per la riflessione scientifica sull'argomento si traggono da ZOLI, *La dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità: l'attribuzione degli incarichi*, cit..

183. Sul tema cfr. BOSCATI, *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale e Comitato dei Garanti*, cit..

184. Per un approccio critico alla componente fiduciaria quale risorsa regolativa per i contratti di lavoro v., da ultimo, ZOPPOLI L. *La fiducia nei rapporti di lavoro*, Dases, quaderno n. 4, Benevento, 2004.

affidamento, che connotano il rapporto tra il datore di lavoro pubblico (vertice politico) e la dirigenza.

Questo perché consente nel corso dell'esecuzione del rapporto di incarico di verificare la persistenza dell'interrelazione fiduciaria e, a fronte dell'eventuale venir meno di quest'ultima, di intervenire in senso correttivo.

Ciò significa che la responsabilità dirigenziale è precipuamente volta a rilevare l'inidoneità alla funzione dirigenziale e cioè l'inidoneità a condurre a buon esito il progetto datoriale correlato all'incarico<sup>185</sup>. In ciò si distingue, rectius dovrebbe distinguersi, dalla responsabilità disciplinare che viceversa è la responsabilità strettamente connessa con l'inadempimento degli obblighi nascenti dal contratto di lavoro. Questo è particolarmente vero a seguito della novella del 2002, citata, che, inserendosi d'autorità nel vivace dibattito alimentato in argomento tanto dalla dottrina<sup>186</sup> che dalla giurisprudenza<sup>187</sup>, ha definitivamente chiarito che la responsabilità *stricto sensu* dirigenziale è "altro" rispetto a quella disciplinare.

L'art. 21 del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165, nella versione successiva alla novella in questione, dispone, per l'appunto, che è possibile rilevare gli estremi per l'addebito della responsabilità dirigenziale "ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo". Da questa alterità deriva la necessità di distinguere la procedura di rilevazione che fa capo a ciascuna delle due diverse forme di responsabilità e le relative differenti modalità di addebito.

Dopo la novella del 2002 le causali che determinano la responsabilità dirigenziale sono divenute, come si è sopra osservato, quelle che presuppongono un legame di fedeltà della dirigenza al vertice politico/datore di lavoro: cioè il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati e l'inservanza delle direttive.

L'art. 21 del d.lgs 165/2001, versione novellata, prevede un primo livello di responsabilità caratterizzato dall'impossibilità di rinnovare lo stesso incarico ed un secondo, in relazione alla gravità dei casi, che consente alternativamente la revoca dell'incarico (e la messa a disposizione dei ruoli di cui all'art. 23) o il recesso dal rapporto di lavoro.

La disgiuntiva "ovvero" consacra la discrezionalità della scelta, tutta

185. Nel senso che la responsabilità dirigenziale non riguarda tutti gli incarichi dirigenziali ma solo quelli che coinvolgono la direzione di un ufficio, cfr. la ricostruzione di ZOPPOLI A., *Commento all'art. 21*, in CORPACI, RUSCIANO ZOPPOLI L., *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, NLCC, 1999, p. 1180-1181, sebbene l'autore giunga a tale conclusione a fronte del dettato normativo, derivante dal combinato disposto degli artt. 19 e 21 del d.lgs 165/2001, precedente la novella del 2002.

186. La ricostruzione sintetica dei principali orientamenti può essere letta in LANOTTE, cit., spec. il capitolo II.

187. Le pronunce del giudice ordinario rintracciabili in materia di responsabilità dirigenziale in tutti i comparti della pubblica amministrazione, si sono in molti casi confrontate con la delicata questione della corretta qualificazione del tipo di addebito da muovere in capo al dirigente. Non sempre la vicenda portata all'attenzione dei giudici del lavoro ha consentito di richiamare nettamente ora l'una o l'altra tipologia di responsabilità. Fra le pronunce più recenti, significative di questa difficoltà ermeneutica, si segnalano quelle relative alla dirigenza dell'area III e cioè l'area di contrattazione relativa alla dirigenza sanitaria ed, in particolare, la Corte d'appello di Napoli, 31 dicembre 2004, in corso di pubblicazione su DML, che si preoccupa, per l'appunto, di qualificare correttamente la fattispecie di responsabilità sottoposta alla sua cognizione. Nel caso specifico non si trattava di responsabilità dirigenziale, come sostenuto dall'appellato, bensì di responsabilità disciplinare per "inadempimento dei doveri di diligenza e buona fede nella esecuzione del contratto" (cfr. l'ampia motivazione della pronuncia); del medesimo tenore, e sempre nell'ambito della medesima area di contrattazione, v. Tribunale di Palermo, 10 ottobre, 2002, in RGL, 2004, 350 con nota di CARINI, *La giusta causa di recesso tra responsabilità di risultato e responsabilità disciplinare del dirigente sanitario*.

datoriale, di licenziare il dirigente piuttosto che limitarsi alla revoca dell'incarico.

La novella del 2002 ha reso più gravosa la responsabilità dirigenziale nel senso che ha valorizzato le sue componenti oggettive tanto da attribuire, alla medesima, i connotati della responsabilità senza colpa dell'agente.

Ad avviso di chi scrive, la responsabilità che oggi grava sul dirigente è più rigorosa che nel passato; ciò perché l'attenzione è concentrata esclusivamente sul raggiungimento dell'obiettivo assegnato, essendo, per l'appunto, venuta meno la figura della responsabilità dirigenziale per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione; vale a dire quel tipo di responsabilità che consentiva di misurare in modo puntuale la colpa del dirigente<sup>188</sup>. Al di là dell'inosservanza delle direttive, che merita un discorso a parte, la responsabilità dirigenziale si sostanzia nel mancato adempimento di un'obbligazione di risultato. Ciò significa che il dirigente sarà adempiente nei confronti della pubblica amministrazione, non quando abbia dimostrato semplicemente di avere usato tutti i mezzi possibili nell'esecuzione della prestazione, bensì quando abbia conseguito proprio il risultato programmato<sup>189</sup>. Il dirigente, in tale ultimo caso, si libera dell'obbligazione solo con il raggiungimento dell'obiettivo<sup>190</sup>. I presupposti del proprio inadempimento si esauriscono dunque nella pura e semplice mancanza della prestazione dovuta nel tempo e nei luoghi previsti, senza bisogno di ulteriori indagini circa il proprio comportamento, con l'unica possibilità di temperare l'eventuale risposta dell'ordinamento al ricorrere delle fattispecie come il caso fortuito o la forza maggiore, che rendono inesigibile la prestazione.

La verifica della complessiva gestione si affievolisce a tutto vantaggio di un mero accertamento oggettivo circa il conseguimento degli obiettivi pro-

188. Sulle problematiche legate alla distinzione tra responsabilità dirigenziale per i «risultati negativi dell'attività amministrativa» o «della gestione» da una parte, e «mancato raggiungimento degli obiettivi», dall'altro, restano valide le osservazioni di FRANCESE, *La responsabilità dirigenziale dei dirigenti della PA nel D.lvo 3 febbraio 1993 n. 29, note di aggiornamento*, in *FA*, 1994 p. 2627; in argomento pure ZOPPOLI A., *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, cit., 307; per la interpretazione della responsabilità dirigenziale come responsabilità di risultato cfr. pure RUSCIANO, *Spunti sul rapporto di lavoro e responsabilità di risultato del dirigente pubblico*, in *RTDPC*, 1998, p. 387 ss.; ID., *A proposito della responsabilità di risultato del dirigente pubblico dopo il d. lgs. 29 del 1993*, in D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Cedam, Padova, 1998; in argomento TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova, 2000.

189. Sul consolidato pensiero della dottrina civilistica, in tema di obbligazioni di mezzo e obbligazioni di risultato, si vedano *ex aliis*, BIANCA, *sub art. 1218-1229*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile, Dell'inadempimento delle obbligazioni*, Zanichelli – Il Foro italiano, Bologna, 1979; in materia anche l'ampio studio di MENGONI, *Obbligazioni di risultato e obbligazioni di mezzi*, in *RDCComm*, 1954, I, pag. 184; cfr. pure NATOLI, *L'attuazione del rapporto obbligatorio*, in *Trattato di Diritto Civile e Commerciale* (diretto da) A. CICU e F. MESSINEO, XIV, 1 e 2, Giuffrè, Milano, 1974 e 1984; in giurisprudenza v. da ultimo Cass. 13.7.1998 n. 6812, FI, 1999, I, 205.

190. Al contrario, nel caso di obbligazioni di mezzi è indifferente il verificarsi di un risultato talché risulta necessaria un'indagine sull'atteggiamento tenuto dal debitore ai fini dell'attuazione della prestazione. Egli potrà esser scagionato solo a fronte di un comportamento diligente. In senso critico rispetto all'assenza di indicazioni specifiche nel dettato normativo che chiariscano se l'elemento soggettivo del dirigente abbia o meno un peso ai fini della valutazione in termini di responsabilità, v. RUSCIANO, *Spunti sul rapporto di lavoro e responsabilità di risultato del dirigente pubblico*, cit. che considera rivestite della medesima ambiguità anche la natura e l'entità dell'eventuale danno subito dall'amministrazione come possibili criteri utili per la rilevazione della responsabilità del dirigente. Nel senso della natura oggettiva di tale responsabilità cfr. CORPACI, *L'esperienza in Italia*, in Sorace D. (a cura di), *La responsabilità pubblica nell'esperienza giuridica europea*, Il Mulino, Bologna 1994.

grammati<sup>191</sup>. Nel rinviare al contributo di Ales, per gli approfondimenti relativi alla questione ermeneutica che deriva dalla lettura combinata delle disposizioni in questione e di quelle contenute nel d.lgs 286/1999 (specificamente all'art. 5), sembra opportuno ricordare che l'obiettivo è oggi frutto di un atto di imperio e come tale "subìto" dal dirigente che può temperarne la difficile attuabilità<sup>192</sup> solo con un'adeguata contropartita retributiva.

Quanto all'inosservanza delle direttive, non è possibile, in questa sede, affrontare sistematicamente la questione della riconducibilità di tale causale nell'alveo delle mancanze per così dire disciplinari del dirigente, si rinvia, pertanto, agli studi condotti in materia<sup>193</sup>.

Va, piuttosto, osservato che il legislatore del 2002 ha raccolto i segnali provenienti dalla prassi applicativa ed ha eliminato il requisito della "gravità" dell'inosservanza, prima necessario per l'integrazione della fattispecie di responsabilità dirigenziale<sup>194</sup>.

Gli attori negoziali, dal canto proprio, si erano già mossi in questo senso laddove, all'art. 35 del Contratto collettivo 1998-2001 per la dirigenza dell'Area 1, avevano previsto la revoca a fronte "dell'inosservanza delle direttive impartite ai sensi dell'art. 21 del d.lgs 29 del 1993"<sup>195</sup> che faceva, comunque, propendere per l'ammissibilità della revoca anche per inosservanza semplice delle direttive.

Si pone, in ogni modo, il problema della misurazione della "gravità" della mancanza sia con riguardo al mancato raggiungimento degli obiettivi sia con riguardo all'inosservanza delle direttive. È legittimo domandarsi se la gravità possa derivare da valutazioni "soggettive" della stessa amministrazione oppure da misurazioni "oggettive", basate su scale di valori graduate secondo l'entità della mancanza.

Logica vorrebbe che fosse lo stesso soggetto, e, quindi, la parte datoriale pubblica, che ne subisce le conseguenze, a giudicarne la gravità, a seconda che tale situazione abbia prodotto eventi più o meno pregiudizievole per l'efficiente gestione dell'azione amministrativa.

191. Nel senso che tanto nel caso di responsabilità per i risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione quanto nel caso di responsabilità per il mancato raggiungimento dell'obiettivo è condivisibile la tesi per cui «[...] ad avere rilievo giuridico essenzialmente è, di per sé, "l'andamento" dell'ufficio che si dirige, in tutti i suoi profili e non una "colpa" del dirigente» v. le osservazioni di ZOPPOLI A., *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, cit., spec. 310.

192. In effetti, vi sono casi in cui, a causa dell'esiguità degli strumenti a disposizione, l'obiettivo risulta di difficile, se non impossibile, realizzazione, nonostante che i mezzi vengano gestiti e organizzati al massimo della loro efficienza. Il CCNL per la dirigenza dell'area II ha considerato proprio questo aspetto (cfr. art. 14 Ccnl, area dirigenza, 1998-2001). Sul punto cfr. le osservazioni di RUSCIANO, cit.; Per una ricostruzione della problematica con spunti propositivi sul potere di fare del dirigente cfr. TORCHIA, op. cit..

193. La bibliografia sul tema è ampia si rinvia, fra gli altri, a TULLINI, *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavorista)*, ADL, 2000, 591 ss; LANOTTE, cit.; MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale*, cit.; BOSCATI, *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale e Comitato dei Garanti*, cit.

194. Al medesimo risultato era comunque possibile pervenire attraverso un'interpretazione sistematica del combinato disposto del comma 7 dell'art. 19 d.lgs 165/2001 e dell'art. 21 d.lgs 165/2001, nelle versioni precedenti la novella del 2002. La dizione letterale della prima norma invitava, infatti, a ritenere che per il legislatore delegato la responsabilità dirigenziale potesse essere azionata anche in caso di semplice inosservanza delle direttive generali, a prescindere dalla gravità della mancanza. Il legislatore del 2002 sotto questo profilo ha fatto chiarezza, abrogando il comma 7 dell'art. 19 citato e avanzando la soglia di punibilità sino alla inosservanza semplice delle direttive. In senso contrario all'addebito per un mero scostamento dalle direttive cfr., però, TORCHIA, op. cit. .

195. La dizione letterale era, peraltro, impropria, visto che l'art. 21, nel vecchio dettato, non si occupava di definire il modo in cui dovevano essere impartite le direttive.

D'altra parte, se la *ratio* generale, sottesa alla disciplina normativa e contrattuale della dirigenza pubblica, consiste nella trasparenza e oggettività dei criteri cui improntare la valutazione della propria attività, sembra opportuno, allora, trovare un compromesso tra due opposte esigenze: quella datoriale di riservarsi il giudizio *ex post* sulla gravità della mancanza, che tenga conto delle ricadute sulla complessiva organizzazione amministrativa, e quella, contrapposta, della dirigenza di conoscere preventivamente le modalità di valutazione datoriali.

La mediazione tra queste due esigenze potrebbe risiedere nella previsione datoriale, sulla base di una propria valutazione soggettiva *ex ante*, dei comportamenti da considerare pregiudizievoli per la complessiva gestione amministrativa, tanto da integrare gli estremi della "gravità", supportata da una verifica *ex post* circa l'effettivo avveramento della disfunzione gestionale.

Si potrebbe, allora, pensare, come già sostenuto in altra sede<sup>196</sup>, a costruire un "codice dell'inosservanza delle direttive e del mancato raggiungimento degli obiettivi" predisposto secondo la gravità delle mancanze, cui far seguire, poi, una verifica dei fatti concreti.

Del resto, i più recenti interventi sul piano della contrattazione di comparto sembrano muoversi proprio in questa direzione. L'ipotesi di accordo relativa alla dirigenza dell'area II pone proprio in rilievo l'importanza della valutazione soggettiva tutta datoriale della gravità della mancanza nella parte in cui prevede che "La responsabilità particolarmente grave del dirigente, accertata secondo le procedure adottate da ciascun ente nel rispetto delle previsioni dell'art. 23 del CCNL del 10.4.1996, come sostituito dall'art.14 del CCNL del 23.12.1999, costituisce giusta causa di recesso. La responsabilità particolarmente grave è correlata: a) al mancato raggiungimento di obiettivi particolarmente rilevanti per il conseguimento dei fini istituzionali dell'ente previamente individuati con tale caratteristica nei documenti di programmazione e formalmente assegnati al dirigente; b) ovvero, per la inosservanza delle direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione, formalmente comunicate al dirigente, i cui contenuti siano stati espressamente qualificati di rilevante interesse"<sup>197</sup>.

Il riferimento alla "espressa qualificazione" dei contenuti delle direttive come di "rilevante interesse" per la parte datoriale pubblica, parrebbe avvalorare l'ipotesi sopra avanzata.

Se si sposta l'attenzione al piano della prassi applicativa, non si aprono scenari confortanti.

Si rileva, infatti, dai dati emersi da alcuni studi in materia<sup>198</sup>, la sostanziale inefficacia dei sistemi di valutazione ai fini dell'emersione delle fatti-

196. Sia consentito rinviare a NICOSIA, *La dirigenza statale tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici*, cit..

197. Si fa riferimento all'art.11 comma 1 dell'ipotesi di accordo sottoscritta per la dirigenza dell'area II e consultabile all'indirizzo internet [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

198. Dalla data di costituzione del Comitato dei Garanti (10 novembre 2000 a seguito delle elezioni tenute tra il 19 e il 21 luglio 2001), su circa 4.700 dirigenti di prima e seconda fascia delle amministrazioni dello Stato, i procedimenti attivati per responsabilità dirigenziale medio-grave (comma 2 abrogato dell'art. 21) sono all'incirca 4. Di questi, due hanno determinato l'addebito di una sanzione in sanzione e due si sono conclusi invece con il rilievo della non configurazione della fattispecie al contrario le richieste di informazioni da parte delle p.a. vanno da 6 a 10 casi ed i solleciti da parte di Oo.Ss. per l'intervento del Comitato vanno da 5 a 7 casi per segnalare inadempimenti delle p.a. (in procedure concorsuali, atti di gestione, mancati avanzamenti in carriera, ecc.), cfr. i dati riportati da MAINARDI *La responsabilità dirigenziale*, in *L. p.a.*, 2002, pag. 1078; cfr. pure il d.p.c.m. del 15 novembre 2001 che contiene la direttiva generale per l'attività dei Ministri del 2002, pubblicato su G.U., n. 18, del 22-01-2002, e che rileva come "nessuna amministrazione dello Stato attualmente è in possesso di un sistema valido e funzionante di valutazione dei dirigenti".

specie di responsabilità dirigenziale.

A ciò si aggiungano, come mostrano alcune delle pronunce in materia<sup>199</sup>, la sostanziale diffidenza della dirigenza, rispetto alla fondatezza degli addebiti e alla regolarità della procedura di rilevazione, per un verso, e per l'altro, la convinzione, largamente diffusa, che le decisioni datoriali siano spesso fonte di mortificazione della professionalità del dirigente medesimo.

L'individuazione delle condizioni che configurano la responsabilità dirigenziale, è funzionale alla delimitazione del potere di revoca spettante al datore di lavoro pubblico.

Qualora nel corso dell'esecuzione dell'incarico, il dirigente si riveli inadeguato, per tutte le ragioni previste nell'art. 21 del d.lgs 165/2001, nuovo testo, il datore di lavoro può ricorrere alla revoca dell'incarico e destinarlo ad altro, visto che è espressamente prevista l'impossibilità di rinnovare il medesimo, o in relazione alla gravità dei casi, contestualmente alla revoca, collocarlo a disposizione dei ruoli di cui all'art. 23, nuovo testo, ovvero recedere dal rapporto.

La questione delicata che si apre a fronte di tale disposizione normativa, è strettamente connessa con quella relativa alla natura della procedura di conferimento dell'incarico. È noto che la giurisprudenza costituzionale ha dovuto pronunciarsi relativamente all'atto di revoca dell'incarico dirigenziale, e contestualmente sulla natura della complessiva attività gestionale, e, quindi, anche sanzionatoria, del datore di lavoro pubblico offrendo una lettura interpretativa pan privatistica<sup>200</sup>. Tuttavia, il *nomen iuris* dell'atto di conferimento dell'incarico, oggi espressamente identificato nei termini del "provvedimento" a seguito della novella del 2002<sup>201</sup>, rinnova i dubbi pure sulla natura dell'atto di revoca.

Ad avviso di chi scrive, pure l'atto che incide sull'incarico revocandolo ha natura giusprivatistica.

Gli indici rivelatori della validità di questa lettura interpretativa possono essere così sintetizzati.

- a) Il primo indice è rappresentato dal dato testuale: vale a dire l'assenza nella riformulazione dell'art. 21, compiuta dal legislatore del 2002, della qualificazione dell'atto di revoca come provvedimento.
- b) Il secondo, risiede nell'interpretazione sistematica derivante dal combinato disposto degli artt. 21 e 63 del d.lgs 165/2001, nuova versione; vale a dire nella mancata riformulazione dell'art. 63 in tema di giurisdizione. Tale norma continua, infatti, a riconoscere la competenza del giudice ordinario in materia di revoca degli incarichi e responsabilità dirigenziale. Ciò, evidentemente, perché queste vicende rientrano tra le manifestazioni del potere di micro organizzazione del datore di lavoro pubblico devoluto alla cognizione di questo giudice.
- c) Il terzo, concerne ancora l'interpretazione sistematica derivante dalla lettura combinata della disciplina in tema di mutuo consenso, o più cor-

199. Cfr. Tribunale di Roma 20.7.2000, in *Giur.it.*, 2000, 497; Tribunale di Catania, 7.7.2000, per quanto consta inedita, cui ha fatto seguito un provvedimento dello stesso tribunale di Catania mirato a rendere esecutiva la reintegra nell'incarico revocato, Tribunale di Catania 13.10.2000, *FI*, 2000, I, 3620; Tribunale di Caltagirone 14.2.2002, per quanto consta inedita.

200. Ha sollevato la questione di legittimità costituzionale il Tribunale di Genova (ord.) 22.9.2000, n. 753., per il relativo commento si consenta il rinvio a NICOSIA, *La competenza del giudice ordinario sulla revoca degli incarichi dirigenziali al vaglio della Consulta: un freno alla riforma?*, in *L. p.a.*, 2001, p. 175 ss, cui ha fatto seguito la pronuncia della C. Cost. 23.7.2001, n. 275; per l'analisi dei contenuti v. l'esauritivo commento di D'ALESSIO, *Incarichi dirigenziali, riparto di giurisdizione e poteri del giudice ordinario (nota a Corte costituzionale, sentenza 23 luglio 2001, n. 275)*, in *L. p.a.*, 2001, p. 631 ss.

201. *L. n.* 145/2002.

rettamente dissenso, e di quella in tema di conferimento dell'incarico. Poiché è sempre ammesso, ai sensi del nuovo dettato dell'art. 19 del d.lgs 165/2001, lo scioglimento del rapporto di incarico per mutuo consenso, e poiché quest'ultimo si configura come contratto di diritto privato che incide, nei termini di un accordo di senso contrario, su un precedente contratto (risultato dall'accordo di due o più parti), deve obbligatoriamente concludersi che il rapporto di incarico è frutto di un accordo contrattuale. L'atto che vi incide non può che avere natura negoziale.

- d) Il quarto, riguarda la complessiva qualificazione giuridica del potere del datore di lavoro pubblico non ibridata, in questo caso specifico, dall'esplicita presenza di un atto denominato provvedimento. L'art. 5 del d.lgs 165/2001 è rimasto, infatti, immutato nella parte in cui stabilisce che «le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro sono assunte [...] con i poteri del privato datore di lavoro»<sup>202</sup>.

Ciò significa, allora, che la verifica della parte datoriale risponderà a criteri di correttezza e buona fede, pur nel rispetto della proceduralizzazione dell'attività di accertamento della responsabilità dirigenziale che la normativa prevede.

L'accertamento della responsabilità dirigenziale prevede, infatti, lo svolgimento di un iter procedurale che si conclude con l'adozione della sanzione che presuppone il previo parere conforme del Comitato dei garanti (cfr. art. 22 del d.lgs 165/2001, nuova versione). Questo parere coinvolge, oggi, tutte le sanzioni di cui all'art. 21 del d.lgs 165/2001<sup>203</sup>, nuovo testo, e offre il giusto contrappeso garantista visto che in caso di manifestazione negativa dell'Organismo, l'amministrazione non potrà adottare la relativa sanzione<sup>204</sup>.

Procedura che non inficia l'eventuale natura privatistica di questa fase.

Questo nonostante le indicazioni di segno contrario provenienti dalla prassi applicativa, per lo più coincidenti con il tentativo di applicare le regole della l. 241/1990, strumentale alla condanna della P.A per illegittimo procedimento. Ma sul punto ci si soffermerà più avanti.

Per completare il quadro delle norme applicabili alla fattispecie in questione, bisogna accostare alla disciplina del legislatore, delegato e ordinario, quella delle parti negoziali.

Il CCNL della dirigenza dell'area I prevede, infatti, un'ipotesi aggiuntiva di revoca che prescinde dall'incapacità del dirigente poiché si fonda su «ragioni organizzative e gestionali»<sup>205</sup>, salvo il limite di un'adeguata motivazione. Si potrebbe dire, mutuando l'esperienza del settore del lavoro privato in tema di licenziamento, che gli attori negoziali abbiano introdotto la revoca anche per «giustificato motivo oggettivo». Le ricadute sistemiche di questa lettura interpretativa non sono di poco momento, visto che si potrebbe accedere alla revoca anticipata a pre-

202. Lo stesso GIANNINI rifiutava la natura provvedimento degli atti incidenti sul rapporto di impiego pubblico che considerava frutto della connotazione operata dalla giurisprudenza amministrativa. Cfr. GIANNINI, *Impiego Pubblico*, Enc. dir., XX, Giuffrè, Milano, 1970, pag. 303; e la ricostruzione di RUSCIANO, *Giannini e il pubblico impiego*, in RTDPC, 2000, 1140.

203. Nella vecchia stesura del d.lgs 165/2001 il Comitato dei garanti interveniva solo rispetto alle sanzioni più gravi cioè quelle del vecchio comma 2 dell'art. 21 di tale decreto. In dottrina per un primo commento alla norma nella nuova formulazione v. MAINARDI *La responsabilità dirigenziale*, in *L. p.a.*, 2002, p. 1078 ss.

204. In argomento BOSCATI, *Verifica dei risultati, responsabilità dirigenziale e Comitato dei Garanti*, op. cit. p. 1160 ss; MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale*, op. cit. p. 1078 ss.

205. Cfr. art. 35 comma 8 del CCNL per la dirigenza dell'Area I, 1998-2001.

scindere dalle incapacità gestionali o inadempienze soggettive del dirigente, essendo sufficiente la sussistenza di scelte datoriali tecnico/organizzative o gestionali che possono incidere sull'opportunità del mantenimento di un determinato incarico.

Ciò significa, ad esempio, che il sindacato del giudice sarà concentrato non sul giudizio di comparazione tra risposta datoriale (revoca) e comportamento del dirigente, nelle sue varie sfaccettature, ma solo sulla *coerenza* della revoca con le motivate ragioni organizzative e gestionali adottate dal datore di lavoro pubblico. D'altra parte, gli stessi attori negoziali si sono premurati, nel CCNL citato, di prevedere che a fronte di una «ristrutturazione e riorganizzazione che comporta la modifica o la soppressione delle competenze affidate all'ufficio o una loro diversa valutazione si provvede ad una nuova stipulazione dell'atto di incarico, assicurando al dirigente l'attribuzione di un incarico equivalente» (art. 13 comma 4 ult. cpv).

#### **4. L'apporto interpretativo del giudice ordinario in tema di valutazione e l'addebito di responsabilità in capo al dirigente pubblico**

Una volta esaminato il quadro normativo vigente ed i punti di criticità in esso riscontrabili, è possibile procedere con l'analisi delle pronunce rinvenibili in materia, in modo da verificare se il dato normativo sia stato arricchito di contenuti – e in che misura – da parte dell'interpretazione giurisprudenziale.

Le pronunce in questione possono essere suddivise in due raggruppamenti:

- I) il primo, relativo all'esercizio in generale del potere datoriale di sanzionare i dirigenti con la revoca dell'incarico o la mancata conferma nel precedente (intesa anche come mutamento del precedente incarico);
- II) il secondo, relativo all'analisi specifica del procedimento di valutazione inteso quale momento di emersione dei profili di responsabilità dirigenziale e del concatenamento con il succedaneo esercizio del potere datoriale sanzionatorio.

Con riguardo al primo dei due gruppi idealmente descritti, è possibile enucleare, fra le questioni affrontate dai giudici, quelle maggiormente pertinenti con le finalità dell'indagine che si conduce, vale a dire:

- a) la ricollocabilità nell'alveo dei rapporti di diritto privato della materia relativa alla revoca o mancata conferma dell'incarico precedentemente ricoperto;
- b) l'applicabilità della l. 241/1990;
- c) la giurisdizione del giudice ordinario e la sufficienza dei poteri ad esso attribuiti.

Rispetto al profilo sub a), la giurisprudenza del giudice ordinario si è per lo più orientata nel senso di riconoscere la natura privatistica della procedura di revoca dell'incarico. Si può citare, a questo proposito, innanzitutto la sentenza della Corte Costituzionale 23 luglio 2001, n. 275, che rappresenta un punto di snodo cruciale per la messa a punto delle regole in materia. In questa sede i giudici della Consulta, hanno, per l'appunto, consacrato la ricollocabilità nell'alveo della disciplina del diritto privato del rapporto di lavoro di tutta la dirigenza pubblica, ed il

conseguenziale riconoscimento della perfetta consonanza con gli intenti del legislatore delegante della seconda privatizzazione, pure rispetto alla procedura di revoca. Nel solco di tale pronuncia si colloca pure l'ordinanza della Corte cost. 9 dicembre 2002, n. 525 che, in buona sostanza, conferma il suo precedente orientamento.

Accanto a queste pronunce si pongono, poi, quelle dei giudici ordinari di primo grado che confermano come l'orientamento dominante sia quello di ricondurre sotto l'egida del diritto privato la procedura relativa alla revoca dell'incarico.

Si vedano, ad esempio, le pronunce di Tribunale di Vicenza, ord. 23 agosto 1999, n. 606, Tribunale di Milano, ord. 23 maggio 2000, Tribunale di Milano, 11 aprile 2000<sup>206</sup>, Tribunale di Nocera Inferiore, 30 marzo 2000<sup>207</sup>, Tribunale di Caltagirone, ord. 14 febbraio 2002. Relativamente al profilo sub b) sopra citato, è possibile osservare come la giurisprudenza si sia mostrata oscillante rispetto all'impostazione giusprivatistica che comporta l'inapplicabilità delle regole sul procedimento amministrativo alla procedura gestionale di modifica dell'incarico, a fronte di una eventuale responsabilità del dirigente.

Alcuni giudici hanno vivacemente sostenuto l'incoerenza dei dettami di tale normativa col regime privatistico del rapporto di lavoro dirigenziale<sup>208</sup>.

Altri, viceversa, si sono schierati a favore del rispetto delle regole sul procedimento amministrativo previste nella legge menzionata. Ciò con particolare riguardo all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento per la revoca<sup>209</sup>.

Discorso a parte merita l'obbligo di motivazione dell'atto di revoca, rispetto al quale bisogna necessariamente operare un distinguo tra la disciplina della dirigenza statale e quella relativa alla dirigenza locale.

Rispetto alla prima, infatti, non è dato riscontrare una previsione legislativa relativa all'obbligo di motivazione dell'atto di revoca, previsione riscontrabile, viceversa, nell'ambito delle previsioni contrattuali<sup>210</sup>. Con riguardo alla dirigenza delle autonomie locali, invece, è la stessa previsione di legge (più precisamente del d.lgs 267/2000, art. 109) che individua in capo al soggetto deputato a revocare l'incarico dirigenziale un obbligo di motivazione in tal senso.

Ad avviso di chi scrive, in nessuno dei due casi è possibile, però, configurare un obbligo di motivazione negli stessi termini di cui alla l. 241/1990, come pure affermato in qualche caso dal giudice del lavoro<sup>211</sup>.

206. FI, Rep. 2000, voce *Impiegato dello stato e pubblico*, n. 603.

207. GC, 2000, I, 3033 che in particolare afferma come l'atto di revoca delle funzioni dirigenziali e di conferimento al dirigente di altro incarico abbiano natura di atto privatistico soggetto al regime del diritto civile.

208. Nel senso dell'inapplicabilità della l. 241/1990 v. fra le altre Tribunale di Milano, ord. 23 maggio 2000, in [www.giuffre.it/riviste/lpa](http://www.giuffre.it/riviste/lpa); Tribunale di Catanzaro 8.5.2001, in [www.unicz.it/lavoro/lavoro](http://www.unicz.it/lavoro/lavoro), che ha chiarito, con riguardo ad una procedura di revoca dell'incarico dirigenziale che «[...] la P.A. agisce con i poteri del privato datore di lavoro e i suoi atti di gestione del personale, svuotati di ogni contenuto autoritativo, sono atti di diritto privato non soggetti alla disciplina dettata dalla l. 241/90 per il procedimento finalizzato all'adozione di provvedimenti amministrativi».

209. V. Tribunale di Potenza (ord.) 16.11.1999, n. 1931, *L. p.a.* 2001, 230; Tribunale di PAOLA (ord.) 8.5.2000, *L. p.a.*, 2000, 933; da ultimo Tribunale di Enna, sent. 13 luglio 2004, n.180, per quanto consta inedita.

210. Art 46 CCNL dirigenza area 1, tornata contrattuale 1998/2001.

211. Si veda a questo proposito Tribunale di Novara, 24 novembre 2000, GA, 2001, 78, che per l'appunto afferma come «è da ritenere illegittimo un provvedimento che, in violazione del canone fondamentale racchiuso nell'art. 3 l. 241/1990 [...] revoca – senza alcuna specifica motivazione – un incarico dirigenziale precedentemente conferito ad un dipendente della stessa amministrazione per attribuirlo ad un soggetto esterno mediante contratto di diritto privato».

Molto più semplicemente si tratta, infatti, pure in questi casi, dell'obbligo datoriale di giustificare un proprio atto secondo i principi giurisprudenziali della buona fede e correttezza comportamentale.

Con riguardo, infine, al profilo sub c), non sussistono dubbi, e sul punto la giurisprudenza è abbastanza coesa<sup>212</sup>, rispetto alla riconducibilità della competenza a conoscere delle procedure di addebito della responsabilità dirigenziale, e l'eventuale ricorso alla revoca dell'incarico, sotto l'egida della cognizione del giudice del lavoro.

Questo anche per la chiarezza della norma (cfr. art 63 d.lgs 165/2001, nuovo testo) che ha esplicitamente devoluto alla competenza del giudice ordinario le controversie relative alla revoca e alla responsabilità dirigenziale.

La Corte Costituzionale, che nel tempo ha assunto il ruolo di principale garante della seconda privatizzazione del lavoro pubblico<sup>213</sup>, e di tutta la dirigenza, pure rispetto alla materia della revoca dell'incarico dirigenziale ha, per l'appunto, confermato il suo approccio favorevole alla riconduzione del pubblico impiego nell'alveo dei rapporti governati dal diritto privato e conoscibili dal giudice ordinario.

Si pensi alla sentenza della Corte n. 275 del 23 luglio 2001<sup>214</sup>, nella quale esplicitamente si legge che [...] *“L'affidamento e la revoca dell'incarico [...] sono eventi che non originano o risolvono un rapporto diverso da quello considerato dal legislatore, bensì determinano e fanno cessare obbligazioni particolari ad tempus, sempre definite contrattualmente. le controversie in oggetto, dunque, rientrerebbero senza distinzioni in quelle relative ai rapporti di lavoro, cui si riferirebbe senza alcuna esclusione la norma delegante. Il dipendente potrebbe sempre ottenere dal giudice ordinario [...] tutte le misure necessarie a soddisfare la sua domanda di tutela, con esclusione della rilevanza della pregiudizialità amministrativa, riservata ai casi sporadici di impugnative proposte da terzi diversi dal dipendente. La cognizione del giudice ordinario verrebbe esercitata direttamente sul rapporto, in relazione a posizioni soggettive non più discriminabili secondo la nuova disciplina sostanziale, spettando al giudice di adottare tutti i provvedimenti di accertamento, costitutivi e di condanna richiesti dalla natura dei diritti tutelati”*.

I problemi che sono stati sollevati sul piano giurisprudenziale per lo più riguardano l'ampiezza dei poteri dei giudici nei confronti del datore di lavoro pubblico.

Non è possibile in questa sede ripercorrere il vivace dibattito sul tema, ci si limiterà, pertanto, a individuare i nodi cruciali della *querelle* rin-

212. V, in questa direzione, fra le ultime pronunce, Tribunale di Enna, sent. 13 luglio 2004, citata, che per l'appunto si esprime nel senso che “in virtù del suddetto 1° comma dell'art. 68, la nuova giurisdizione attribuita all'A.G.O. (con la contestuale abolizione della precedente giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) ricomprende indubbiamente tutte le controversie (tra cui quella in questione) comunque concernenti tutte le fasi del rapporto di lavoro con le P.A., dalla sua instaurazione sino alla sua estinzione, e quindi tutte le categorie o tipologie degli atti giuridici (atti di gestione o negoziali, e non più amministrativi) costitutivi, modificativi ed estintivi del rapporto.

213. Si intende far riferimento alle pronunce della Corte. cost. 25 luglio 1996, n. 313, in Foro it., 1997, I, 34 con nota di Falcone e della successiva Corte. cost. 16 ottobre 1997, n. 309, Foro it., 1997, I, 3484; per un esaustivo commento v. F. LISO, *La più recente giurisprudenza sul lavoro pubblico. Spunti critici*, in ADL, 1998, 189.

214. I cui passaggi cruciali trovano conferma pure nella successiva ordinanza della Consulta 9 dicembre 2002, n. 525, in [www.giust.it](http://www.giust.it) oggi [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).

viando eventuali approfondimenti alla copiosa letteratura sul tema<sup>215</sup>.

Le principali questioni affrontate dai giudici riguardano, in buona sostanza, l'ammissibilità di un penetrante giudicato nei confronti del datore di lavoro pubblico che si esprime per un verso nella configurabilità, o meno, di un potere di annullamento dell'atto amministrativo presupposto<sup>216</sup> e, per altro, verso nella possibilità, o meno, di emanare, nei confronti del datore di lavoro pubblico, un ordine di reintegra.

Alcuni giudici<sup>217</sup> hanno interpretato in maniera ampia la norma che riconosce loro tutti i poteri di accertamento, costitutivi e di condanna richiesti dalla natura dei diritti tutelati (cfr. art. 63 comma 2 d.lgs 165/2001, nuovo testo). In alcune pronunce si ritrova, infatti, il ricorso a poteri penetranti come l'ordine di reintegra, se non addirittura la predisposizione dell'accompagnamento dell'ufficiale giudiziario per verbalizzare eventuali ostacoli o rifiuti frapposti dalla pubblica amministrazione nell'esecuzione dell'ordine medesimo<sup>218</sup>.

Altri giudici<sup>219</sup>, viceversa, hanno ridimensionato la portata della norma *de qua* fermandosi dinanzi all'atto amministrativo di macro organizzazione presupposto (che non veniva quindi annullato) o rifiutando di concedere

215. Si propongono alcune segnalazioni che, lungi dal contemplare in maniera esaustiva la letteratura sul tema, costituiscono delle indicazioni bibliografiche a titolo meramente esemplificativo CORPACI, *Il nuovo regime del conferimento degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione sugli incarichi dirigenziali*, L. p.a., 2003, spec. p. 227-228; IARIA, *La Cassazione e gli interessi legittimi nel rapporto di lavoro pubblico*, GDA, 2001, p. 807 ss; SASSANI, *Il passaggio alla giurisdizione ordinaria del contenzioso sul pubblico impiego: poteri del giudice, esecuzione della sentenza, comportamento antisindacale, contratti collettivi*, in PERONE E SASSANI (a cura di) *Processo del lavoro e rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, 1999, p. 1 ss. MENCHINI, *La tutela dei diritti soggettivi e degli interessi nel pubblico impiego privatizzato*, RDP, 2002, p. 446-448; BORGHESI, *La giurisdizione del giudice ordinario*, in CARINCI E ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, 2004, spec. p. 1230; TRISORIO LIUZZI, *Controversie relative ai rapporti di lavoro*, in CARINCI E D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, 2000, spec. p. 1830-1831; da ultimo pure TAMPIERI, *Il demansionamento del dirigente pubblico e la tutela giurisdizionale*, in L. p.a., 2005, p.573 ss.

216. In dottrina nel senso della configurabilità in capo al g.o proprio del potere di annullamento dell'atto amministrativo, v. MONTINI, *Il giudice del lavoro, quale giudice naturale delle posizioni soggettive della dirigenza pubblica "privatizzata" alle prese con gli effetti della sentenza n. 204 del 2004 della corte costituzionale*, L. p.a., 2004, p.1098. nello stesso senso DE ANGELIS, *Lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e giurisdizione*, ADL, 2000, spec. p. 574.

217. *Ex multis*, v. Tribunale di Parma, (ord.) 28 marzo 2001, n. 125; Tribunale di Napoli, sent. 20 giugno 2000, in FI, 2001, I, p. 718; Tribunale di S. Angelo dei Lombardi, sent.10 maggio 2001, n. 342; Tribunale di Catania, 13 ottobre 2000, FI, 2000, I, p. 3620, cui ha fatto seguito la successiva pronuncia del 5 dicembre 2000 nella quale, però, il medesimo Tribunale di Catania ha aggiustato il tiro chiarendo come l'ordine di reintegrazione nel posto di lavoro "non è suscettibile di esecuzione in forma specifica, risultando necessario un comportamento attivo del datore di lavoro, nell'ambito delle proprie competenze organizzative e funzionali, tale da non consentirne la sostituzione – in caso di inottemperanza – con altro soggetto esterno [...]; nella stessa direzione ancora il Tribunale di Catania, ord. 19 novembre 2001, per quanto consta inedita, che afferma come "l'ordine di riassegnazione del lavoratore alle mansioni in precedenza espletate con conseguente reintegrazione nell'ufficio di competenza non è suscettibile di esecuzione in forma specifica, risultando necessario un comportamento attivo del datore di lavoro, nell'ambito delle proprie competenze organizzative e funzionali, tale da non consentirne la sostituzione – in caso di inottemperanza – con altro soggetto esterno o l'intervento della forza pubblica, sì come richiesto.

218. Così, ad esempio, Tribunale di Catania, 13 ottobre 2000, citata.

219. Da ultimo si veda, ad esempio, Tribunale Pistoia, sent. 10 maggio 2004, n. 288, sul n. 2 di L. p.a., 2005 p. 327 ss. Il giudice ordinario in questa occasione ha affermato, per l'appunto, che "solo il vittorioso esperimento dell'azione di annullamento dinanzi al giudice amministrativo può creare le premesse perché l'interesse sostanziale fatto valere dal ricorrente possa ricevere adeguata tutela da parte del g.o. la disapplicazione dell'atto generale di organizzazione degli uffici con reintegra del dirigente nell'incarico relativo ad un servizio che non esiste più non ha evidentemente efficacia limitata al singolo rapporto con il lavoratore, ma ne implica una necessariamente operante erga omnes".

la reintegra nell'incarico per l'impossibilità di condannare la parte datoriale pubblica ad un *facere infungibile*<sup>220</sup>.

#### **4.1. (segue) La valutazione come sedes dell'emersione dei profili di addebito per la responsabilità dirigenziale: le causali e le sanzioni**

Con riguardo al secondo dei due raggruppamenti di pronunce individuate nel paragrafo precedente, è possibile osservare quanto segue. Il meccanismo di imputazione della responsabilità congegnato dal legislatore delegato degli anni 1997/98 e rimodellato dal legislatore ordinario del 2002 attribuisce alla fase della valutazione un ruolo di primaria importanza<sup>221</sup>. Essa diventa, infatti, *condicio sine qua non* per l'addebito della responsabilità dirigenziale di cui all'art 21 del d.lgs 165/2001, più volte citato.

Dalla procedura di rilevazione e addebito della responsabilità dirigenziale, come più sopra osservato, può derivare l'impossibilità di rinnovo nell'incarico precedentemente ricoperto, la revoca o addirittura il recesso dal rapporto.

La giurisprudenza in materia si è per lo più occupata di fattispecie relative alla revoca dell'incarico. Per tale ragione le osservazioni che saranno di seguito svolte riguarderanno principalmente questo aspetto del potere sanzionatorio datoriale.

Sembra opportuno operare un distinguo che renderà più agevole ricostruire la tematica alla luce delle pronunce giurisprudenziali oggetto di questa analisi.

La revoca, infatti, opera una cesura non sul rapporto di base ma su quello di incarico determinando la perdita della retribuzione di posizione e di risultato intimamente connesse con l'incarico revocato. In questo caso è possibile parlare di recesso dal rapporto di incarico.

Nelle ipotesi più gravi di responsabilità dirigenziale, tuttavia, il datore di lavoro pubblico potrà decidere di recedere dal rapporto di lavoro. In tal caso ad interrompersi sarà proprio il rapporto di lavoro di base (licenziamento), con tutte le conseguenze esposte nei paragrafi precedenti sul piano del travolgimento dell'eventuale rapporto di incarico ad esso collegato. Ma sul punto si tornerà più avanti.

Per il momento basta aver individuato le due tipologie di recesso: dall'incarico e dal rapporto di lavoro.

Si è più sopra osservato come la procedura di valutazione, con esito negativo, rivesta il ruolo di condizione necessaria, e sufficiente, per il legittimo ricorso al recesso dal rapporto di incarico (la revoca).

Ecco perché, ad esempio, il ricorso *sic et simpliciter* alla "revoca senza aggettivi" – vale a dire alla revoca priva del supporto di una adeguata procedura di valutazione che ne abbia costituito il momento sistemico legittimante – non esprime un esercizio corretto del potere datoriale di sanzionare la cattiva gestione. Questo, ovviamente, a meno che non sussistano quelle motivate ragioni organizzative e gestionali, delle quali si è già detto, che, per volere delle parti negoziali, autorizzano il recesso dal rapporto di incarico pur in assenza di una cattiva gestione del dirigente (sia essa rappresentata dal mancato raggiungimento dell'obiettivo ovvero dall'inosservanza delle direttive).

220. In dottrina, nel senso che il g.o. può ben condannare la p.a. ad un fare infungibile anche se insuscettibile di esecuzione forzata, v. SORDI, *I confini della giurisdizione ordinaria nelle controversie di pubblico impiego*, ADL, 1999, spec. p. 185.

221. Pur rinviando ai contributi contenuti in questo volume, in generale sul tema della valutazione si veda *ex aliis*, ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Giuffrè, 2001; PROVENZANO, *La valutazione dei dirigenti*, in AZZONE, DENTE, *Valutare per governare*, Etas, 1999.

Di tale cruciale passaggio sembrano avere perso coscienza pure alcuni giudici ordinari<sup>222</sup>.

In effetti, così come evidenziato dalla giurisprudenza ora citata, il ricorso alla revoca si giustifica a fronte non solo della sussistenza delle causali previste dalle previsioni di legge e di contratto, sopra analizzate, ma anche del corretto esperimento – secondo le disposizioni della legge e del contratto – tanto della procedura di valutazione quanto della eventuale susseguente procedura per l'addebito di responsabilità dirigenziale<sup>223</sup>.

È necessario, cioè, un intreccio virtuoso delle regole poste a presidio tanto della corretta valutazione quanto della procedura per l'emersione e l'addebito della responsabilità dirigenziale. Nel rinviare ai rapporti contenuti in questo volume che si occupano specificamente degli aspetti relativi alla valutazione, qui basterà ricordare che ai fini del legittimo esercizio del potere datoriale di revoca è opportuno che tale potere sia stato preceduto da una valutazione che abbia osservato le *guidelines* di seguito descritte:

- a) che abbia tenuto conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione,
- b) che abbia avuto almeno cadenza annuale;
- c) che le amministrazioni abbiano adottato preventivamente i criteri generali che informano i sistemi di valutazione della prestazione e delle competenze organizzative dei dirigenti nonché dei relativi risultati di gestione.
- d) che la procedura sia stata ispirata ai principi della trasparenza e pubblicità dei criteri
- e) che la procedura sia stata improntata ai principi della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore;
- f) che la procedura sia stata ispirata al principio dell'approvazione o verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza;
- g) che sia avvenuto il coinvolgimento del valutato nella procedura di valutazione;
- h) che la valutazione abbia verificato l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico;
- i) che la valutazione sia consistita nell'analisi preventiva e successiva della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi<sup>224</sup>.

222. Si veda a questo proposito la pronuncia del Tribunale di Catania, ord. 7 luglio 2000.

223. In giurisprudenza, nel senso che la revoca delle funzioni dirigenziali non può basarsi solo sul venir meno del rapporto fiduciario ma occorre che ricorrano le ipotesi espressamente previste dalla legge o dal contratto collettivo v. Pret. Siracusa sez. lav., (ord.) 19.7.1999, FI, Rep. 1999, voce *Impiegato dello stato e pubblico*, n. 572; quanto alla possibilità di ordinare la reintegra del dirigente nell'incarico illegittimamente revocato v. Tribunale di Firenze (ord.) 13.10.1999, (ord.) 20.7.1999, FI, 2000, I, 1302, con nota di richiami, quest'ultimo in particolare ribadisce, negli *obiter dicta*, la necessità che si ricorra alla revoca dell'incarico solo a fronte di risultati negativi della gestione o dell'attività amministrativa o per il mancato raggiungimento degli obiettivi e nel caso di « motivate ragioni organizzative e gestionali oppure in seguito all'accertamento dei risultati negativi di gestione o della inosservanza di direttive»; nella stessa direzione pure Tribunale di Siracusa, 20 aprile 2000, inedita.

224. Cfr. il combinato disposto della disciplina contenuta nel d.lgs 286/1999 e nei contratti collettivi della dirigenza dell'area I, tornata contrattuale 1998-2001 e area. 2 tornata contrattuale 1998/2001. Si tenga presente che esiste già una ipotesi di nuovo contratto per la dirigenza dell'area II che contiene ulteriori indicazioni in materia.

Una volta rispettate tali pre-condizioni e una volta emersa la responsabilità del dirigente, si renderà necessario osservare un ulteriore pacchetto di misure previste a tutela del medesimo. Sarà necessario cioè proceduralizzare pure il percorso di addebito della responsabilità dirigenziale.

Questo significa che occorreranno almeno la contestazione dell'addebito, il contraddittorio e l'assistenza da parte di persona di fiducia o del proprio legale rappresentante.

Del resto i pochi casi di pronunce giurisprudenziali rinvenibili in materia fanno dipendere la legittimità dell'azione punitiva del datore di lavoro pubblico quasi esclusivamente dalla corretta proceduralizzazione del potere sanzionatorio della Pubblica Amministrazione.

Ai fini di questa analisi, meritano attenzione alcune pronunce del giudice ordinario dalle quali è possibile trarre un paradigma di comportamento per la impostazione di una corretta valutazione e di un legittimo addebito di responsabilità con contestuale ricorso alla revoca dell'incarico.

Si fa riferimento, in particolare, ad una pronuncia del Tribunale di Caltagirone<sup>225</sup> che offre proficui spunti di riflessione rispetto ad una vicenda di mancata conferma nell'incarico, susseguente una valutazione con esito negativo e una procedura di addebito della correlata responsabilità dirigenziale per inosservanza delle direttive datoriali. Pur trattandosi di fattispecie relativa alla dirigenza locale, l'analisi del *decisum* e degli *obiter dicta* di questa pronuncia offre, lo stesso, lumi chiarificatori sulla disciplina di tutta la dirigenza compresa quella dell'area I.

In particolare, merita di essere segnalato il passaggio dell'ordinanza relativo al legittimo esperimento della procedura di valutazione e addebito della responsabilità dirigenziale.

Nella ricostruzione del giudice si legge, per l'appunto, che *“Quanto innanzi tutto alla procedura seguita dal Comune resistente per l'imputazione della responsabilità dirigenziale di cui sopra, nulla può eccepirsi dal punto di vista del procedimento seguito, in tutto conforme alle disposizioni di legge in materia: a seguito della segnalazione di grave inadempienza operata dal Sindaco con la nota 21.2.2001, veniva infatti costituito il nucleo di valutazione, il quale evidenziava nel comportamento del ricorrente gli estremi della “grave inosservanza di direttive”; di conseguenza, il Comune resistente decideva di adottare la sanzione più volte citata (non senza aver prima ottenuto il parere favorevole del Comitato dei garanti), ed assegnava il ricorrente alle mansioni attualmente ricoperte”*.

Quello che emerge dalla lettura della pronuncia *de qua* è proprio la ratifica, sul piano giurisprudenziale, del corretto esperimento della proceduralizzazione del potere datoriale di valutare e sanzionare gli esiti negativi della valutazione. Nel solco di questo orientamento si colloca pure la pronuncia del Tribunale di Belluno<sup>226</sup> che, rispetto ad una mancata conferma nell'incarico precedente, mette in evidenza come *“[...]una siffatta determinazione – per le evidenti incidenze che è destinata ad avere sulla vita lavorativa e sul profilo professionale della ricorrente – avrebbe potuto (e dovuto) essere adottata soltanto all'esito di una attenta ed approfondita disamina dei fatti, e soprattutto garantendo al dipendente il diritto, stabilito dalle norme collettive e desumibile dai principi generali in materia, alla partecipazione al procedimento ed all'esplicazione piena ed effettiva del contraddittorio in tempi congrui e certi, nel rispetto del principio di trasparenza che deve connotare al riguardo l'agire del datore pubblica amministrazione.*

225. Tribunale di Caltagirone, 14 febbraio 2002, citata.

226. Tribunale di Belluno, ord. 22 maggio 2002, in [www.giust.it](http://www.giust.it) oggi [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).

*Partecipazione e contraddittorio che, per quanto consta in questa sommaria fase di accertamento, risultano pretermessi nel compimento delle attività accertative[...].*<sup>227</sup>

Del resto la giurisprudenza della Consulta sembra avvalorare questa impostazione laddove auspica “la specificazione delle peculiari responsabilità dirigenziali, la tipicizzazione nelle misure sanzionatorie adottabili, nonché la previsione di adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati”<sup>227</sup>.

## 5. Il recesso dal rapporto del datore di lavoro pubblico

Si è avuto modo di osservare come in relazione alla gravità dei casi di responsabilità dirigenziale, il datore di lavoro pubblico possa decidere di optare per il recesso dal rapporto di base ovvero per il licenziamento.

Non sussistono, almeno per quanto consta, pronunce del giudice ordinario relative a fattispecie di licenziamento di dirigenti dell’area I susseguenti una procedura di valutazione con esito negativo.

I casi sottoposti all’attenzione del giudice ordinario riguardano principalmente la dirigenza del comparto sanità (area III e IV), tuttavia, come si è anticipato nell’*incipit* di questo scritto, l’analisi che interessa ai fini di questa indagine è condotta solo avendo riguardo alle amministrazioni relative all’area di contrattazione I e II.

Nel considerare sempre valide le indicazioni di principio provenienti dalla storica pronuncia della Corte costituzionale n. 313 del 1996<sup>228</sup>, qualche spunto di riflessione su questi temi può, comunque, essere tratto da alcune pronunce del giudice amministrativo<sup>229</sup> relative alla dirigenza dell’area II.

Ad avviso di questi giudici, pure rispetto al recesso dal rapporto di lavoro di base è imprescindibile l’esperimento di una corretta proceduralizzazione del potere datoriale proprio per la gravità della risposta datoriale. Diventa, pertanto, indispensabile il preventivo giudizio da parte del nucleo di valutazione che assolve ad una irrinunciabile funzione di garanzia. Allo stesso modo, è opportuno che i soggetti preposti alla valutazione godano di una posizione di terzietà rispetto ai dirigenti valutati.

Ciò per non inciacciare l’intera procedura e soprattutto per non ingenerare dubbi sulla effettiva imparzialità della rilevazione dei risultati della gestione dirigenziale.

Del resto, pure i recenti orientamenti delle parti negoziali si pongono a conferma di questa impostazione.

227. Cfr. C. Cost. Sent. 16 maggio 2002, n. 193, in [www.giuffre.it/riviste/lpa](http://www.giuffre.it/riviste/lpa)

228. Che per l’appunto si era così espressa “[...] è appena il caso di rammentare che l’applicabilità al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti delle disposizioni previste dal codice civile comporta non già che la pubblica amministrazione possa liberamente recedere dal rapporto stesso, ma semplicemente che la valutazione dell’idoneità professionale del dirigente è affidata a criteri e a procedure di carattere oggettivo – assistite da un’ampia pubblicità e dalla garanzia del contraddittorio -, a conclusione delle quali soltanto può essere esercitato il recesso”. Si rammenta che tanto la Corte. cost. 25 luglio 1996, n. 313, in FI, 1997, I, 34, con nota di Falcone, quanto la successiva Corte. cost. 16 ottobre 1997, n. 309, FI, 1997, I, 3484, si sono fatte carico di salvaguardare l’impianto normativo della privatizzazione del pubblico impiego e, per quello che ci riguarda, di tutta la dirigenza. Per un esaustivo commento v. F. LISO, *La più recente giurisprudenza sul lavoro pubblico. Spunti critici*, ADL, 1998, p. 189.

229. Si intende far riferimento alle pronunce di Tar Veneto, sez. II, 18 marzo 1999, n. 380 in FA, 2000, 547 e C. Stato. Sez. VI, 26 aprile 2000, n. 2493, in *L. p.a.*, 2000, p. 639.

Nella ipotesi di accordo relativa alla dirigenza dell'area II, sopra citata, si legge per l'appunto che "costituisce condizione risolutiva del recesso l'annullamento della procedura di accertamento della responsabilità del dirigente, disciplinata da ciascun ente ai sensi dell'art. 23 del CCNL del 10.4.1996, come sostituito dall'art. 14 del CCNL 23.12.1999."<sup>230</sup>

Brevi osservazioni conclusive possono, poi, essere svolte, a margine della medesima pronuncia, con riguardo ad un altro delicato aspetto della questione affrontato dal Tar Veneto.

Si intende far riferimento alla possibilità di imporre alla pubblica amministrazione il ripristino in capo al dirigente della posizione lavorativa precedente il licenziamento.

Le medesime considerazioni più sopra svolte con riguardo all'ordine di reintegra relativo al recesso dall'incarico possono, a maggior ragione, essere prospettate rispetto al recesso dal rapporto di lavoro.

I dubbi più consistenti riguardano proprio l'opportunità del ripristino, con un ordine del giudice<sup>231</sup>, dello *status quo ante* il licenziamento.

In effetti, a fronte di un licenziamento ritenuto illegittimo, prospettare un potere di reintegra, pari a quello che il giudice ordinario esplica nei confronti del datore di lavoro privato, determinerebbe, conseguenze di non poco momento, quali ad esempio l'eterodirezione di un legame, invece, ormai, comunque, fortemente intriso dell'elemento della fiduciarietà e, quindi, difficilmente ricostruibile con un ordine del giudice<sup>232</sup>.

Un conto è, infatti, il ripristino dell'incarico che si innesta su un contratto di base comunque ancora esistente, altro conto il ripristino proprio del contratto di lavoro di base<sup>233</sup>. Si è consapevoli che il tema meriterebbe ampia e approfondita disamina ma nell'economia di questo scritto non è possibile indugiare oltre con l'esame dei molti e controversi aspetti dell'esercizio del potere datoriale di recesso dal rapporto di lavoro.

Nel rinviare agli studi condotti in materia, è possibile in questa sede almeno osservare che un ruolo di primaria importanza sarà rivestito, con tutta probabilità, dalla contrattazione dell'area I.

Questo è particolarmente vero se solo si considera che il nuovo testo dell'art. 21, citato, nell'eliminare il riferimento alle norme del codice civile, ha rinviato proprio alle parti negoziali il delicato compito di disegnare le coordinate del recesso dal rapporto di lavoro<sup>234</sup> col dirigente pubblico.

230. Cfr. art 11 comma 2 dell'ipotesi di accordo, consultabile su [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

231. cfr. le sempre valide osservazioni di CARUSO, *Il licenziamento nel pubblico impiego riformato*, relazione al Convegno di Camarina, 3-4 ottobre 1998, dattiloscritto, che osserva che "non sembra sostenibile che un rapporto di lavoro, come quello dirigenziale fortemente intriso dell'elemento della fiduciarietà definitivamente incrinatosi, possa essere ricostruito per ordine del giudice. È semplicemente inimmaginabile che un dirigente possa essere riammesso in una posizione che implica una intensa e fattiva collaborazione con l'amministrazione datrice di lavoro, dopo che una procedura di imputazione di responsabilità, sicuramente dolorosa e traumatica, sia ritenuta invalida da un giudice".

232. Sui poteri del giudice ordinario v. per tutti A. PIOGGIA, *Il giudice e la funzione. Il sindacato del giudice ordinario sul potere privato dell'amministrazione*, Dir. Pubbl., 10, 2004, p. 219 ss, cui si fa rinvio anche per le citazioni giurisprudenziali utili a ricostruire i poteri del giudice ordinario in materia di conferimento dell'incarico.

233. Per spunti di approfondimento si rinvia da ultimo a BOSCATI, MAINARDI, TALAMO, in CARINCI E MAINARDI (a cura di) *Commentario, Dirigenza Area I*, Giuffrè, 2005.

234. Cfr. BOSCATI, MAINARDI, TALAMO, in CARINCI E MAINARDI (a cura di) *Commentario, Dirigenza Area I*, cit; *infra* pure il contributo di ALES.

**LA VALUTAZIONE DELLE COMPETENZE E DEGLI OBIETTIVI:  
RIFLESSIONI E PROPOSTE**

*di Giuseppe Martino*

## 1. Premessa

Nelle seguenti pagine sono trattati i temi della valutazione delle competenze e della valutazione degli obiettivi al fine di individuare alcuni “consigli/modelli di valutazione” che possano introdurre un miglioramento nei sistemi attuati dagli enti considerati; inoltre, al fine di trasmettere utili suggerimenti agli enti interessati, vengono evidenziate le caratteristiche di un sistema di programmazione degli obiettivi basato sul *Management by objectives* ed il legame tra sistema premiante e *Balanced Scorecard*

## 2. La valutazione delle competenze

Il rinnovamento della Pubblica Amministrazione costituisce, in relazione al fatto che la società odierna è sempre più globalizzata nelle attività e nei processi economici, un momento fondamentale per la modernizzazione dell'Amministrazione. In questa ottica il tema della valutazione della dirigenza deve intendersi non come semplice processo organizzativo, ma elemento determinante di tutto il processo di gestione e sviluppo delle risorse umane. Difatti, poiché nella Pubblica Amministrazione si è passati da un'organizzazione del lavoro che si basa su specializzazione delle funzioni e su definizione dei livelli gerarchici dotati di potere decisionale ad una struttura organizzativa basata sul metodo del lavoro per processi e dello sviluppo delle risorse umane, la valutazione delle *performance* dei dirigenti costituisce l'elemento cardine dei “controlli interni” per migliorare sia le prestazioni individuali, sia quelle dell'amministrazione nel suo complesso. Tale obiettivo si realizza diffondendo le logiche che sono alla base del cambiamento attraverso un percorso formativo adeguato ed individuando strumenti idonei a rendere concreto il cambiamento e a favorire l'introduzione di nuovi processi valutativi. Quest'ultimo aspetto rende indispensabile predefinire i criteri generali sulla base dei quali inquadrare i modelli *standard*, oggettivizzarli, individuare e condividere indicatori e concetti con estrema puntualità in modo da renderne omogenea l'applicazione. Ma come possono essere utilizzati gli indicatori comportamentali? Tali indicatori comportamentali possono essere utilizzati per delineare i comportamenti che i *managers* pubblici dovrebbero espletare nei processi lavorativi quindi sia per attivare un processo di autovalutazione che di valutazione stessa. La valutazione dev'essere cioè intesa non come un momento negativo, ma come momento dialettico di confronto tra il modo in cui ciascuno vede la propria attività ed il modo in cui la vedono gli altri. Anche le norme emanate sul tema della valutazione in relazione alle determinanti relative alle competenze ed alle capacità manageriali sottendono alcune domande che possono aiutare il dirigente nei suoi compiti direttivi. In pratica, in merito alla costruzione del proprio percorso dirigenziale è auspicabile che il *manager* pubblico si ponga i seguenti quesiti :

- cosa faccio io e come opero con i miei collaboratori?
- qual è il mio comportamento dirigenziale?
- quali sono gli stimoli che produco nei miei collaboratori e quali comunicazioni conferisco loro?
- come cerco di ottimizzare il lavoro (renderlo più efficace ed efficiente)?
- come cerco di favorire i punti di vista altrui?

Tutte queste domande possono essere successivamente declinate in ulteriori quesiti per comprendere se il comportamento individuale possa esse-

re soddisfacente per lo stesso valutato e quindi per l'ente di appartenenza.

Seguendo anche le indicazioni di Peter Druker (elencati nel "Le sfide del Management del XXI secolo" Ed. F. Angeli 1999) è necessario porsi i suddetti quesiti perché solo in questo modo si può avviare un cambiamento culturale e mentale della pubblica dirigenza che può portare il *new public management* a vincere le sfide di cui si diceva inizialmente. In pratica ciascuno dovrebbe considerare le azioni da porre in essere per tradurre i problemi aziendali in opportunità per l'ente e per lo stesso manager. Poiché i criteri/parametri comportamentali prescelti dall'ente come oggetto della valutazione possono essere diversi, le suddette domande possono applicarsi a ciascuno come elemento di spinta al miglioramento delle prestazioni.

### 3. La valutazione degli obiettivi

Gli enti che sono stati inseriti nello studio possono essere considerati soggetti giuridici analizzabili, nell'ambito delle sfere socio economiche, come "sistemi socio tecnici" finalizzati alla realizzazione di una missione ben definita.

La logica di sistema evidenzia un'esigenza di integrazione di ciascuna delle componenti dell'organismo/ente al fine di rendere meglio attuabile (e farlo in modo efficace ed efficiente) l'obiettivo assegnato con atto normativo.

In tale logica i controlli interni rappresentano uno strumento alla missione, ma nello stesso tempo individuano un sottosistema dell'Ente articolato nelle quattro componenti declinate nel d.lgs n. 286 del 1999 (controllo strategico, controllo di gestione, valutazione della dirigenza, controllo di regolarità amministrativa).

Da quanto descritto ne deriva che il sotto-sistema dei controlli interni per meglio adempiere al proprio scopo deve:

- progettare unitariamente le 4 componenti;
- monitorare l'impatto dello sviluppo di ciascuna delle componenti sul sottosistema;
- verificare la capacità di ciascun sottosistema di favorire la realizzazione della missione/obiettivo assegnata all'ente.

Muovendo da tale premessa un modello di valutazione della dirigenza si deve porre l'obiettivo di essere perfettamente integrato con le logiche di programmazione e controllo dell'ente e, contemporaneamente, di realizzare uno strumento efficace di gestione e sviluppo delle risorse umane secondo criteri di trasparenza delle regole del sistema stesso e del rapporto tra valutatore e valutato, di oggettività intesa nel senso di evitare giudizi soggettivi, di equità (connessa alla trasparenza) in quanto l'univocità delle regole assicura uniformità nella valutazione. Tale sistema – in coerenza con le norme contrattuali – deve considerare (come fanno la maggior parte degli enti analizzati) sia le competenze organizzative dei dirigenti sia i risultati conseguiti, al fine di favorire un sistema integrato di valutazione inteso a superare la formalizzazione di meri dati quantitativi finalizzati ad erogare indennità economiche e percezioni non strutturate (vale a dire impressionistiche e soggettive).

Normalmente gli aspetti più rilevanti di un sistema di valutazione formalizzato tendono a dare risposta alle seguenti domande:

- perché si valuta?
- chi valuta?

- chi viene valutato?
- come si valuta?

La prima domanda attiene agli obiettivi, la seconda ai valutatori, la terza al valutato e infine la quarta alla individuazione di metodologie e strumenti idonei al caso.

Ciò che rileva all'interno di un sistema integrato non è tanto la natura dell'obiettivo, ma il suo legame con gli obiettivi strategici dell'ente e la sua missione, il peso del contributo individuale a questi e gli strumenti a disposizione per raggiungerlo. La mancanza di chiarezza nella definizione degli obiettivi è, viceversa, un elemento chiave nei dati rilevati che, come giustamente si rileva, priva il sistema della valutazione del suo cardine principale.

Se non sono chiari gli obiettivi non possono esserlo gli indicatori che li sintetizzano e non possono essere chiari gli strumenti di valutazione.

Le tecniche che possono applicarsi per rispondere alla esigenza di formulazione degli obiettivi possono essere diverse.

Ad esempio il *Management By Objectives* (MBO) tende ad individuare obiettivi, anche mediante le cosiddette “*check list per la formulazione di obiettivi*” – che aiutano a definirli in termini di risultati attesi – descrivendoli in modo tale da poter essere analizzati di periodo in periodo, delineati per coprire un risultato specifico, progettati per far concorrere risorse e capacità manageriali, orientati anche allo sviluppo delle risorse utilizzando la migliore combinazione possibile tra individui e situazioni.

La metodologia applicata negli enti considerati è assimilabile in molti casi al MBO nel tentativo di superare la logica/obiettivo che ha caratterizzato la Pubblica Amministrazione per lungo tempo ovvero l'assegnazione di risorse da spendere in un determinato tempo (l'anno di riferimento), tenendo traccia delle prestazioni ottenute. Ma il MBO è utilizzato come tecnica e non come filosofia gestionale e come tale produce un miglioramento della gestione rispetto alla logica della spesa poiché misura il conseguimento degli obiettivi; spesso però tale tecnica viene applicata senza la preoccupazione di scomporre gli obiettivi dell'ente in sottobiettivi per monitorare poi se questi siano raggiunti.

La scomposizione degli obiettivi strategici in sottobiettivi tra loro legati in modo da identificare ipotesi di causa ed effetto è il fulcro della cosiddetta *Balanced Scorecard* (BSC), un insieme integrato di misure di prestazioni individuate appositamente per supportare l'implementazione della strategia attraverso l'intera organizzazione.

Lo schema concettuale della BSC recupera l'idea organizzativa di “catena mezzi-fini” scomponendo gli obiettivi strategici in obiettivi a livello inferiore tenendo traccia, lungo questa disarticolazione, dei legami di causa-effetto ipotizzati nella scomposizione (ovvero di ciò che bisogna fare ad ogni livello per conseguire gli obiettivi di livello immediatamente superiore).

Le stesse prospettive sotto cui vengono analizzati gli obiettivi strategici cambiano e con essi gli indicatori di performance; si parla infatti di prospettiva economico-finanziaria, dei clienti/utenti (gli utenti percepiscono che è consegnato loro un maggior valore), dei processi interni (la prestazione dei processi critici produce un valore crescente per gli utenti), dell'apprendimento (l'organizzazione è in grado di sostenere l'innovazione ed i processi di cambiamento).

I limiti di un sistema di definizione di obiettivi non orientato alla BSC sono quelli di un sistema orientato al breve periodo che privilegia l'attribuzione di premi sulla base dei risultati di breve periodo ed il *feed back* che produce è tattico piuttosto che strategico.

La BSC invece agevola la comunicazione della strategia a tutta l'organizzazione attraverso la definizione degli obiettivi da assegnare ai manager, traduce quindi la strategia in azione, allinea tutti i livelli organizzativi alla strategia, permette la valutazione globale della *performance* aziendale ed il peso di ciascun contributo manageriale.

I passi da percorrere sono i seguenti:

- definire la visione (dove l'ente vuole andare)
- identificare la strategia (quali sono le linee guida)
- identificare i fattori critici di successo (cosa fare per eccellere in ogni prospettiva)
- identificare le misure e le relazioni causa effetto (cosa misurare in ogni prospettiva) valutare (definire gli obiettivi/*targets*)
- creare i piani di azione (definire le attività da svolgere per raggiungere gli obiettivi)
- mantenere il sistema (definire le modalità di monitoraggio)

L'*iter* descritto posiziona l'individuazione degli obiettivi e la loro valutazione come *steps* di un processo più complesso. Solo in tale logica è però possibile assicurare la coerenza delle singole azioni aziendali con i macro-obiettivi strategici e con la missione dell'ente.

Elaborando un esempio di definizione di obiettivi strategici (nell'ambito della missione aziendale) che possa aiutare il riposizionamento degli enti della Pubblica Amministrazione all'interno della sfida internazionale che è nota con il termine di "globalizzazione possiamo individuare i seguenti:

- diffondere a tutti i livelli organizzativi le esigenze e le aspettative dei clienti/utenti
- individuare e monitorare i processi che hanno incidenza sulla qualità del servizio erogato
- porre in primo piano il personale, valorizzandolo e coinvolgendolo renderlo partecipe del miglioramento aziendale

Sulla base dei seguenti obiettivi può impostarsi la gestione operativa (con i relativi obiettivi) ovvero individuare obiettivi, misure, *targets*, iniziative in ciascuna delle prospettive considerate (quella dei clienti utenti, quella economico-finanziaria, quella delle RU e quella dei processi interni). Successivamente si possono individuare i legami e le relazioni causa effetto che traducono il percorso della strategia in azioni concrete e quindi in obiettivi da misurare attraverso opportuni indicatori. A tale proposito è fondamentale precisare che la disponibilità di un efficace supporto informatico è condizione necessaria per reperire i dati per la costruzione degli indicatori delle diverse aree aziendali interessate e per fornire tempestivamente ai *manager* l'andamento della propria *performance* in modo da poter esercitare (attraverso il *feed back*) le azioni correttive. Strumenti di supporto informatico risultano già presenti sul mercato e sono forniti dalle maggiori società del settore IT.

In relazione a quanto affermato sull'esigenza di fissare obiettivi operativi in linea con gli obiettivi strategici bisogna però non dare per scontato che sia semplice costruire un modello operativo della strategia, scomporre cioè i macro-obiettivi in sottobiettivi identificando efficaci strumenti di misurazione delle prestazioni intermedie. Anzi il compito è particolarmente difficile. Resta però il fatto che se la scelta degli obiettivi operativi e dei relativi criteri di misurazione non risultasse adeguata, allora la BSC potrebbe addirittura produrre risultati controproducenti per l'organizzazione. In assenza di efficaci criteri di valutazione delle prestazioni o avendo identifi-

cato relazioni causa effetto non corrette l'attenzione dei dirigenti si sposterebbe nella direzione sbagliata rispetto alle priorità dell'ente.

Per trovare ciò che conta realmente per il successo delle strategie di un'organizzazione bisogna in pratica collegare obiettivi ed attività.

Ma riconoscere le cause del successo (per poter indirizzare verso di essi le attenzioni degli operatori aziendali) è la maggiore difficoltà nel realizzare efficaci sistemi di valutazioni delle prestazioni.

#### 4. Il Management By Objectives ed alcuni modelli di applicazione

Ma vediamo di affrontare meglio il concetto di MBO sopraccitato, le sue finalità e la sua applicazione.

Il termine si è diffuso da alcuni decenni sotto la spinta di Peter Drucker il quale nei suoi studi affermò che gli obiettivi sono necessari in tutti quei settori in cui i risultati influenzano in maniera determinante la sopravvivenza e la prosperità dell'azienda sottolineando anche l'importanza del coinvolgimento del personale sia nella definizione degli obiettivi, sia nell'autocontrollo e nell'autovalutazione.

Il MBO risulta quindi coerente con le recenti spinte al rinnovamento della Pubblica Amministrazione.

Drucker in alcuni suoi scritti sostiene che "il management per obiettivi e l'autocontrollo possono essere legittimamente definiti una filosofia di management. Questa filosofia poggia sull'analisi dell'esigenze specifiche del gruppo manageriale e degli ostacoli che questo affronta. Poggia su un particolare concetto di azione umana, comportamento e motivazione. Inoltre, può essere applicato ad ogni manager, qualunque sia il suo livello o la sua funzione, e a qualsiasi organizzazione, grande o piccola che sia. Assicura il risultato convertendo le esigenze oggettive in obiettivi personali. E questa è vera libertà".

Lo studioso vedeva quindi il MBO come metodo di direzione piuttosto che come tecnica di attribuzione di obiettivi e di valutazione dei risultati; in tal senso non fu immediatamente interpretato; al contrario, vennero utilizzati, anche nel settore privato, solo alcuni aspetti dell'MBO, ed in particolare la sola valutazione dei risultati. Questo approccio è però limitativo e non produce quegli effetti al cambiamento e di rinnovamento tanto necessari nella nostra.

Un altro studioso, Douglas McGregor, considerato uno dei maggiori conoscitori della scienza del comportamento, ha contribuito notevolmente alla diffusione dell'MBO tra gli enti di diversa natura denunciando le carenze dei convenzionali programmi di valutazione del personale che danno un'eccessiva importanza ai soli aspetti della personalità. Con il MBO, i dipendenti si autopongono obiettivi di rendimento a breve termine e poi li discutono con i superiori. In seguito, le prestazioni individuali sono valutate in rapporto a tali obiettivi, ma anche questo secondo criteri autovalutativi.

Intorno al 1965, alcuni consulenti e direttori di produzione cominciarono ad interessarsi al concetto di autocontrollo. L'MBO veniva visto come un mezzo per integrare gli obiettivi dell'azienda con quelli individuali. La premessa implicita di tale approccio prevede infatti che i *top manager* non siano i soli ad essere ritenuti capaci di prendere decisioni, ma che tutti gli individui a tutti i livelli siano in grado di contribuire al successo dell'organizzazione: la partecipazione è dunque un aspetto chiave del metodo.

Un'altra caratteristica di questo approccio è il fatto che non si limita alla

definizione degli obiettivi globali, ma anche di quelli individuali. L'MBO riconosce che l'apprendimento non cessa nel momento in cui si consegue un obiettivo ma è un processo continuo e gli obiettivi di sviluppo e crescita dovrebbero costituire una parte importante del processo MBO.

Le persone che oggi lavorano in una qualsiasi azienda, anche quelli che lavorano nella Pubblica Amministrazione e soprattutto la nuova generazione di impiegati, hanno un'istruzione superiore a quella che avevano in passato e quindi, tendenzialmente, non accettano più ciecamente un ordine, ma desiderano partecipare alle scelte; sono persone che vogliono esercitare un maggior controllo sul proprio lavoro, ansiose di conoscere le strategie dell'organizzazione e di contribuire al raggiungimento degli scopi. Le esigenze dell'organizzazione e dell'individuo non sono necessariamente in conflitto ma possono essere integrate nell'organizzazione.

Sebbene l'attenzione posta ai bisogni individuali contribuisca a sviluppare un clima favorevole nell'ente in cui i presta la propria opera, permangono in ogni caso numerosi problemi. Uno di questi è che la maggior parte dei programmi è incentrata soprattutto sugli obiettivi a breve termine. Purtroppo questo aspetto ha spesso conseguenze molto spiacevoli; infatti, gli individui evitano in genere di prendere quelle decisioni che sono invece determinanti per la prosperità dell'azienda nel lungo periodo. Questo dimostra ancora una volta quanto sia importante integrare obiettivi a lungo termine (strategici) con quelli a breve-medio termine.

L'attenzione sul lungo termine ha un impatto maggiore di quanto ci si possa immaginare.

L'MBO deve quindi essere visto non solo come strumento di valutazione delle prestazioni, ma anche un dispositivo per l'integrazione di obiettivi individuali ed organizzativi e, successivamente, strumento di pianificazione su larga scala.

Gli esperti condividono sempre più l'opinione che il MBO, per essere veramente efficace, deve essere un sistema che integri le funzioni direzionali.

George Odiorne, attualmente considerato il più autorevole esperto di MBO, ha pubblicato il libro *Management per Obiettivi – Lo stile manageriale più efficace per la direzione dell'impresa*. Il sottotitolo riconosce già la natura metodologica dell'MBO, ma fu solo dopo alcuni anni che un gruppo di ricercatori iniziò ad affrontare le implicazioni dell'integrazione di attività manageriali chiave all'interno di un sistema MBO.

È necessario pensare al MBO come modello in cui:

- viene vista l'integrazione di molte attività manageriali;
- viene utilizzato un approccio sistemico per mettere in luce l'interdipendenza dell'organizzazione con il suo ambiente;
- viene posta grande attenzione al rapporto tra risorse impiegate e risultati.

Quest'ultima è una dimensione fondamentale: gli obiettivi sono definiti in termini di input e output e questo consente una misurazione oggettiva della produttività.

Occorre inoltre chiarire che sebbene il *Management By Objectives* sia stato definito in vari modi ciascuna delle definizioni potrebbe comunque risultare troppo astratta; è quindi opportuno puntualizzare alcuni petti del MBO, ed in particolare che tale filosofia significa fundamentalmente:

- Valutazione delle condizioni esterne e interne all'impresa
- Sviluppo di una gerarchia di obiettivi che vanno dalla determinazione dei traguardi aziendali alla definizione di obiettivi per ogni singolo componente
- Definizione di un piano strategico (a lungo termine) che serva da base per programmi intermedi e a breve termine

- Necessità di porre obiettivi verificabili
- Sviluppo di piani di azione per raggiungere gli obiettivi, coordinamento dei compiti, chiarificazione della struttura dell'organizzazione, dei processi decisionali, delle responsabilità e dei ruoli
- Creazione di un'organizzazione flessibile e dinamica che possa rispondere alle variazioni dell'ambiente esterno
- Integrazione della gestione delle risorse umane in un sistema efficace, al fine di determinare le esigenze dei dipendenti e per innescare un corretto meccanismo di valutazione e remunerazione
- Motivazione e coinvolgimento dell'intera organizzazione
- Controllo del rendimento esclusivamente mediante la valutazione di obiettivi verificabili
- Raggiungimento di una filosofia del management che stimoli ogni potenzialità degli individui incoraggiando la responsabilità e l'autocontrollo.

In effetti solamente alcuni dei programmi di introduzione dell'MBO negli enti pubblici riescono ad integrare tutti questi aspetti in un unico sistema e tra quelli esaminati solo il sistema dell'ACI sembra avvicinarsi a tale logica; ma al di là del grado di sofisticazione del programma, l'elemento più importante da ricordare è che tutte le unità dell'organizzazione, tutti i dirigenti, gli impiegati e persino gli strumenti e le tecniche di direzione devono convergere al comune obiettivo dell'organizzazione.

L'approccio moderno al *Management By Objectives* considera l'organizzazione nella sua totalità, valutando cioè il rapporto tra le parti e il tutto.

Purtroppo spesso, anche in alcune esperienze attuali della Pubblica Amministrazione, il MBO viene usato solo per alcuni dei molteplici aspetti del processo direzionale; il MBO è qualcosa di più di uno strumento di valutazione o di un criterio per la redazione del bilancio ed è anche qualcosa di più di un modo per integrare gli obiettivi individuali con quelli complessivi dell'organizzazione.

L'MBO è un sistema di *management* che integra l'organizzazione con il suo ambiente. È necessario quindi che la pianificazione strategica e la creazione di una gerarchia degli obiettivi siano correlati tra di loro e vengano discussi insieme in un modello integrato che definisce Piani/Obiettivi/Valutazione/Controllo/*Feed Back* e che costituisce un circolo dinamico virtuoso all'interno dell'amministrazione/azienda

La pianificazione strategica implica la determinazione degli obiettivi principali dell'azienda, e quindi anche dei criteri per l'acquisizione e l'utilizzo delle risorse necessarie per raggiungere gli obiettivi. Le opportunità e le circostanze sfavorevoli dell'ambiente esterno vengono analizzate e valutate alla luce dei punti di forza e dei limiti interni dell'organizzazione.

L'analisi situazionale è invece la base per determinare la gerarchia degli obiettivi, in special modo quelli strategici.

Nel suo *Megatrends*, John Naisbitt afferma che la domanda chiave degli anni Ottanta era: "Qual è la natura della vostra attività?" La risposta a questa domanda aiuta a identificare lo scopo fondamentale dell'attività dell'azienda: determinando sia gli obiettivi generali sia quelli più specifici (che, di solito, sono determinati dal *top management*, in collaborazione con i dirigenti intermedi).

Questi obiettivi sono poi ulteriormente ripartiti in obiettivi di divisione e reparto, di servizio fino a diventare obiettivi individuali. Il processo di definizione degli obiettivi, tuttavia, non è a senso unico ma deve continuamente essere verificato a tutti i livelli con un processo di *feedback*, come indicato dalle frecce sulla piramide gerarchica degli obiettivi .

La definizione degli obiettivi facilita il calcolo della produttività, in quanto dovrebbero essere generalmente definiti da *manager* e collaboratori. La cosa comunque importante è che gli obiettivi siano verificabili. In altre parole, al termine di un determinato periodo chiunque deve essere in grado di stabilire se un obiettivo sia stato conseguito o meno. Gli obiettivi dovrebbero essere misurabili, confluire negli obiettivi della struttura gerarchicamente superiore e, contemporaneamente, definire il livello delle prestazioni e della crescita individuale; essere stimolanti e puntare principalmente al risultato, senza però trascurare altri aspetti che possono non essere quantificabili. Si può obiettare che non è facile definire obiettivi che soddisfino tutti questi criteri. Nonostante questo, per misurare la produttività è necessario che questi criteri vengano adottati.

Il Piano d'azione determina la produttività collettiva e individuale ossia definisce quali funzioni, compiti ed attività devono essere portati avanti per raggiungere gli obiettivi; come farlo con efficienza, quando le attività devono essere svolte; chi deve svolgerle.

Il piano di azione si occupa quindi di identificare e raggruppare tutte le diverse attività; di coordinare verticalmente e orizzontalmente le responsabilità di ogni individuo o gruppo; di determinare le caratteristiche delle risorse umane o finanziarie necessarie a raggruppare gli obiettivi.

I piani strategici e i programmi applicativi servono a definire la direzione degli sforzi aziendali nel loro insieme. La loro implementazione è però altrettanto importante.

Affinché questa sia efficace, è necessario che si verifichino alcune condizioni: il *top management* deve essere coinvolto personalmente nel sistema MBO e non deve sentirsi al di sopra delle parti; il clima in azienda deve favorire quell'aspetto della filosofia MBO che enfatizza l'autocontrollo; i singoli obiettivi sono formano un sistema integrato di target aziendale e quindi è consigliabile favorire il lavoro di gruppo; poiché gli obiettivi si basano su fattori che possono mutare è auspicabile elaborare dei piani d'azione che si basino su più di un'ipotesi alternativa; i manager devono essere addestrati all'applicazione dell'MBO; nella maggior parte delle aziende il piano di attuazione di un programma MBO richiede cambiamenti nell'organizzazione e nel *management*. Il successo di un programma non arriva mai per caso, ma deve essere accuratamente pianificato.

La fase del controllo nel modello si riferisce alla misurazione delle *performance* dell'organizzazione mentre la valutazione a quelle individuali. Il controllo, in altre parole, implica la misurazione delle prestazioni e, qualora necessario, la loro correzione. Gli obiettivi (verificabili) che sono stati definiti durante il processo di pianificazione, assumono valore di *standard* rispetto al quale misurare prestazioni e produttività.

Analizzando i risultati, è possibile correggere le deviazioni dagli standard e impedire che si verifichino nel futuro.

La valutazione delle prestazioni presenta alcune importanti caratteristiche. In primo luogo, l'attenzione è posta sui risultati e sulla produttività, non sulla persona e inoltre si dà la massima importanza all'autocontrollo evitando cioè che il controllo venga esercitato dal capo condividendo le correzioni apportate. La valutazione viene vista come un'occasione di apprendimento, e non come momento di rimprovero passando dal giudizio del superiore nei confronti del subordinato ad una razionale analisi delle prestazioni di entrambi.

Per ottenere una maggiore produttività, si può integrare il sistema di MBO con i vari sottosistemi manageriali. Tra questi, la gestione delle risorse

se umane, lo sviluppo manageriale e la pianificazione delle carriere.

In alcuni casi possono essere inclusi nel processo anche altri sottosistemi come la retribuzione, il *budgeting* ed i programmi di sicurezza. Ad esempio la gestione delle risorse umane e lo sviluppo manageriale dovrebbero costituire parte integrante del sistema. Più precisamente i piani strategici e operativi dovrebbero costituire le basi per determinare il numero e le qualifiche dei *manager* richiesti. Queste esigenze vengono poi messe a confronto con il personale disponibile.

Il piano di addestramento e sviluppo è poi legato alla pianificazione della carriera degli individui. Le aspirazioni e le capacità individuali devono essere adattate alle esigenze dell'organizzazione, precedentemente stabilite mediante il piano di gestione delle risorse umane.

Bisogna inoltre considerare che l'informazione pervade l'intero processo manageriale, integra le varie funzioni e collega l'impresa al suo ambiente. Per esempio, gli obiettivi definiti nella pianificazione devono essere comunicati, in modo tale che possa essere disposta una appropriata struttura organizzativa. Allo stesso modo, l'efficacia della *leadership* e la motivazione dipendono dal sistema informativo. L'informazione è, inoltre, un fattore determinante per il controllo delle prestazioni e la valutazione dei risultati, rendendo quindi possibile la stessa attività direzionale.

La seconda funzione del sistema informativo è quella di collegare l'impresa al suo ambiente esterno. Ci sono elementi esterni all'amministrazione, altrettanto importanti, che meritano di essere considerati. Ad esempio, i sistemi di valori, la morale comune e i cambiamenti nel costume hanno un effetto notevole sull'interazione tra l'azienda e l'ambiente esterno.

L'uomo/lavoratore porta con sé tutti i condizionamenti derivanti dall'istruzione, dalla famiglia e in generale dalla comunità nel quale è inserito.

Compito dei dirigenti anche il perseguimento della, gratificazione personale e l'integrazione delle esigenze individuali nell'obiettivo finale dell'azienda. In particolare questi ultimi due *output*, spesso trascurati, vanno analizzati più in dettaglio. L'azienda deve innanzitutto elaborare vari sistemi di gratificazione personale oltre a soddisfare i bisogni più strettamente materiali (retribuzione, sicurezza del posto di lavoro), l'azienda deve curare aspetti quali la soddisfazione personale, il prestigio, la stima di sé e persino l'autorealizzazione. La maggior parte dei lavoratori è disposta a contribuire agli obiettivi dell'impresa solo se ha la possibilità di raccoglierne anche soddisfazioni morali o intellettuali. Un altro *output* da valutare è l'integrazione degli obiettivi. I referenti dell'azienda, cioè i vari soggetti che hanno rapporto con essa, perseguono obiettivi molto diversi tra di loro, spesso addirittura in contrasto. Compito dei manager è risolvere i conflitti e integrare questi obiettivi.

L'ultimo aspetto del modello è il *feedback* del sistema, ovvero il ritorno di alcuni *output* come *input*. Ad esempio, la soddisfazione personale dei dipendenti diventa un importante *input* che potenzia l'efficienza dell'organizzazione. Sul piano materiale, il reddito, uno degli *output* di più immediato interesse, ritorna in *input* se viene reinvestito in strutture, impianti macchinari, materie prime o scorte.

È in qualche modo sorprendente che la gestione della carriera non abbia ricevuto maggiore attenzione da parte dei dirigenti, dal momento che lo sviluppo manageriale, un aspetto della gestione della carriera, è stato più volte menzionato nei vari trattati sull'MBO.

Nel suo libro *Management By Objectives* George Odiorne ha dedicato un intero capitolo alla determinazione degli obiettivi di sviluppo personale. Per quali motivi si dà poca importanza allo sviluppo della carriera nei programmi MBO?

Una delle ragioni è che i programmi MBO concentrano troppo spesso la loro attenzione sulle esigenze dell'organizzazione, senza tenere nella giusta considerazione i bisogni degli individui e le loro carriere.

Questa situazione rappresenta un basso grado d'integrazione tra i bisogni individuali e le esigenze dell'organizzazione. In tale situazione i lavoratori dipendenti rendono al livello minimo accettabile.

Raggiungere una completa compatibilità è particolarmente impossibile, tuttavia l'analisi razionale della situazione porta spesso a trovare soluzioni appropriate anche per quei problemi che sembrano irrisolvibili. L'integrazione non deve essere raggiunta attraverso lotte di potere tra azienda e dipendenti, ma, al contrario le due parti devono entrambe prendere e dare, e il primo passo in questa direzione è un'analisi sistematica dell'esigenze dell'organizzazione e di quelle degli individui.

Per facilitare il raggiungimento dei risultati e delle finalità aziendali occorre innescare un "circuito virtuoso" tra:

- l'attività di governo volta a definire gli obiettivi, a decidere attraverso quali percorsi raggiungerli e come attuarli
- la creazione di un contesto lavorativo favorevole, in cui si condividano gli obiettivi e le scelte aziendali, si acquistino consensi e si attraggano risorse.

Gli obiettivi di breve e di lungo periodo sono finalizzati a garantire nel tempo una conveniente ed adeguata soddisfazione degli *stakeholder*. Gli *stakeholder* sono tutti i portatori di interessi direttamente o indirettamente coinvolti nell'attività dell'impresa:

- Azionisti/ Proprietà/ Referenti Istituzionali (Enti) sovraordinati
- Lavoratori
- Finanziatori reali e potenziali
- Clienti
- Fornitori

Ciò implica che le decisioni e le azioni poste in essere da chi governa l'azienda devono essere volte a coniugare l'efficienza della combinazione produttiva con il soddisfacimento delle attese degli *stakeholder*.

## 5. Il Sistema incentivante e il collegamento con la BSC

Si è già parlato nei paragrafi precedenti del modello di *Balanced Scorecard* inteso come un modello gestionale che attraverso i fattori critici di successo mira a diffondere gli obiettivi strategici sulla collettività aziendale e quindi sugli obiettivi operativi; qui cercheremo di individuare un'idea propositiva che sia in grado di creare, sia pure con periodicità variabile, ma con continuità nel tempo, occasioni di miglioramento per il *management* nel:

- comunicare/condividere gli obiettivi strategici ed operativi fino ai livelli di base della struttura orientandone gli sforzi;
- controllare in modo continuativo ed in ottica di miglioramento i processi della gestione;
- raccogliere gli umori e gestire le tensioni della struttura organizzativa in modo positivo.

Sostanzialmente vengono identificati una serie di principi di base utili alle amministrazioni che possono essere utilizzati per implementare su

una BSC l'architettura di un Progetto Premiante.

I principi sono i seguenti:

- Portare l'amministrazione a migliorare la conoscenza dei propri processi gestionali diffondendo questa visione gestionale fino ai livelli operativi di base della struttura organizzativa;
- Creare, per l'amministrazione, l'opportunità di raccogliere le proposte di miglioramento degli operatori e del management intermedio in modo ordinato e strutturato (logica *bottom up*) e valutare la soddisfazione dei collaboratori;
- Creare, per la direzione, l'opportunità di stimolare la struttura a migliorare i processi con continuità a tutti i livelli (logica *top down*);
- Valorizzare il ruolo del *management* direzionale ed intermedio affidandogli direttamente la valutazione delle persone sotto la propria responsabilità. Tale valutazione deve possibilmente basarsi su indicatori statistici ben individuati e calcolati (indici di attività/processo). La possibilità di utilizzo di indicatori quantitativi formali per la valutazione finale dei risultati potrebbe rappresentare un apparente punto di debolezza del sistema ed una diversità sostanziale rispetto ai modelli di balanced scorecard individuale classici. In realtà ciò rappresenta l'opportunità di sfruttare i benefici organizzativi e di comunicazione propri di questi strumenti favorendo la creazione di un'occasione di dialogo costruttivo lungo la dimensione gerarchica dell'organizzazione aziendale, che rimane sempre indispensabile per guidare in modo responsabile, efficiente ed efficace la gestione dell'azienda;
- Limitare la naturale soggettività delle valutazioni del *management*, facendo sì che la valutazione sulle attività svolte da ogni addetto non vengano mai effettuate da una sola persona, ma almeno da due che siano i responsabili gerarchici diretti delle unità organizzative e quelli di ordine immediatamente superiore;
- Mantenere il maggior livello possibile di semplicità di applicazione per rendere il meccanismo di determinazione del premio ed i criteri di valutazione degli addetti comprensibili e trasparenti;
- Favorire la maggiore condivisione possibile, del significato e della validità ai fini della valutazione, degli indicatori scelti come riferimento di efficacia- adeguatezza, efficienza e volume-complessità delle attività e dei relativi processi gestionali.

Naturalmente come per tutti i progetti di tipo organizzativo, anche in questo caso il successo è legato alla volontà dell'Alta direzione di sostenere con forza le proprie scelte, credendo sinceramente e fortemente che tali strumenti possano essere utili al miglioramento e alla guida della struttura dell'impresa. Pertanto, gli elementi indispensabili per ottenere risultati apprezzabili, in termini di qualità e quantità e di tempo di reazione della struttura, sono:

- il *commitment* della direzione e del *top management*;
- il positivo clima aziendale; difficilmente è possibile implementare il progetto senza un atteggiamento collaborativo da parte delle persone coinvolte;
- il coinvolgimento del maggior numero di persone possibile; sicuramente deve essere coinvolto almeno tutto il *management* operativo di medio livello.

In particolare nelle strutture più piccole risulta utile sentire anche alcuni operatori di base inseriti nei processi più critici della gestione.

## **LE INDICAZIONI DI POLICY MAKING**

*di Vincenzo Antonelli, Giacomo Barbetta e Edoardo Ales*

## 1. Introduzione

La riflessione sin qui condotta si conclude con alcune indicazioni rivolte ai soggetti impegnati a progettare ed implementare i sistemi di valutazione della dirigenza, quali sono il legislatore, chiamato a disegnare una complessiva *governance* della dirigenza, e le singole amministrazioni, interessate a concretizzare il progetto normativo.

Pertanto, si è ritenuto opportuno soffermare l'attenzione sulle principali tematiche affrontate nel corso della ricerca – l'attività di direzione, i sistemi di valutazione e il conferimento degli incarichi dirigenziali – e consentire ai rispettivi curatori di prospettare alcuni interventi correttivi che, oltre ad incidere sul disegno ordinamentale, dovrebbero orientare i comportamenti concreti degli operatori.

## 2. L'attività di direzione

L'analisi delle direttive annuali ha messo in luce come un corretto e tempestivo processo di formalizzazione degli obiettivi da parte degli organi di direzione politico-amministrativa possa contribuire a realizzare forme e percorsi più trasparenti di attuazione dell'indirizzo politico, e a garantire un maggiore rispetto per il ruolo e le responsabilità del dirigente.

La formazione negoziata della direttiva, ponendosi quale momento di snodo tra politica e gestione, dovrebbe garantire l'autonomia della dirigenza nelle concrete scelte amministrative. Per raggiungere questo risultato si prospettano i seguenti interventi.

### ***2.1. Una tempistica certa per l'adozione delle direttive annuali***

In primo luogo sia i vertici politici sia i dirigenti devono contribuire all'adozione in tempi certi e celeri delle direttive annuali.

L'esiguo termine di dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, non potendo contenere l'intero processo definitorio dell'oggetto della direttiva, deve rappresentare l'arco temporale che – successivo all'attività di negoziazione degli obiettivi – consenta di correlare questi alle risorse e alla finalità previste nella legge finanziaria. Non bisogna dimenticare che la direttiva non è frutto soltanto degli indirizzi espressi nella legge finanziaria, ma tiene conto delle strategie contenute nei documenti programmatici e dei risultati raggiunti dalla pregressa attività svolta dall'amministrazione. A tal proposito la concomitanza temporale dei processi di formalizzazione della direttiva e della legge finanziaria potrà favorire una proficua partecipazione delle realtà ministeriali alla definizione del dispositivo della legge di bilancio.

### ***2.2. La necessità di definire obiettivi chiari e contestualizzati***

In secondo luogo si ritiene necessario approfondire un maggior impegno nella definizione di obiettivi "chiari" e "contestualizzati" da attribuire alla dirigenza.

Questo risultato potrà essere garantito, da un lato, da una maggiore integrazione tra le componenti del sistema di controlli interni, dall'altro, mediante la previsione di una procedura quanto più "certa" per l'assegnazione da parte dei titolari di centri di responsabilità amministrativa degli obiettivi specifici ai dirigenti operanti nelle rispettive strutture. Infatti, ogni sforzo di garantire un percorso celere di attribuzione degli obiettivi si rivelerebbe tradito se non accompagnato da un altrettanto celere declina-

zione degli obiettivi per i dirigenti non apicali, che, in considerazione della partecipazione di questi ultimi ad una “catena decisionale”, dovrà tener conto anche dei fattori esterni all’amministrazione che possono incidere e, se del caso, impedire il loro raggiungimento.

### **2.3. L’attenzione alla valutazione**

In terzo luogo appare opportuno dedicare nell’articolazione della direttiva annuale una specifica sezione alla valutazione della dirigenza, ampliando in tal modo le istanze formalizzate di misurazione dell’attività amministrativa. Questa scelta arricchisce la funzione comunicativa dell’atto di indirizzo e favorisce il controllo democratico dei cittadini.

## **3. Il funzionamento dei sistemi di valutazione della dirigenza**

Ciò che sembra emergere con più chiarezza tenendo conto sia dei dati “fisici” sulla valutazione che delle opinioni espresse dai dirigenti è che la “funzione valutativa” delle amministrazioni indagate opera bene all’interno dell’organizzazione, ma si connette a fatica con il resto della stessa, e in particolare con il suo naturale referente, l’area gestione e sviluppo delle risorse umane.

Il raggiungimento di buoni livelli quantitativi (elevato numero di dirigenti coinvolti nella valutazione), in molti casi non sembra andare di pari passo con la qualità ancora bassa degli strumenti utilizzati (metodologie, indicatori, scale di misurazione) e non trova adeguata traduzione in azioni concrete (scarsità di effetti), lasciando trasparire una certa autoreferenzialità.

Dalle analisi svolte, si possono individuare, quindi, tre fattori problematici che appaiono di maggiore ostacolo al buon funzionamento e al corretto sviluppo dei sistemi di valutazione della dirigenza e sulle quali si dovrà agire con gli strumenti normativi, gestionali e di *policy*:

- gli obiettivi dell’attività dei dirigenti non sono sempre chiari, definiti e “sfidanti”;
- gli effetti, soprattutto “organizzativi”, conseguenti all’attività di valutazione sono scarsi;
- gli indicatori e gli strumenti di misurazione sono ancora semplici, poco efficaci<sup>235</sup>.

### **3.1. Obiettivi dell’attività poco chiari e definiti**

La mancanza di chiarezza nella definizione degli obiettivi priva il sistema di valutazione del suo parametro di riferimento principale. Il raggiungimento degli obiettivi definiti “a monte” costituisce, infatti, l’oggetto cardine dell’attività valutativa “a valle”.

Il fatto in sé positivo che gli enti individuino come oggetto della valutazione sia obiettivi strategici che operativi, viene sminuito dalla percezione della loro scarsa comprensibilità.

È opportuno sottolineare che qualora il problema della non comprensibilità fosse esclusivamente del percepiente, che per sue mancanze non riuscisse ad interpretare gli obiettivi, e non nella formulazione degli stessi, la criticità interna all’ente non verrebbe risolta.

In molti casi, inoltre, è stato indicato come limite della definizione degli obiettivi quello di non essere “sfidanti”. Anche questa loro caratteristica

235. In particolare per i dirigenti di I fascia per i quali le funzioni puntualmente individuate dagli artt. 16 e 17 del d. lgs. 165/01, potrebbe costituire oggetto e criterio per la valutazione

non favorisce l'affermazione e il corretto sviluppo della cultura della valutazione; infatti a fronte di target convenzionali o tradizionali non si avverte la necessità di misurarne il raggiungimento, peraltro garantito, con sistemi avanzati e innovativi.

La mancata caratterizzazione degli obiettivi induce effetti negativi anche sulla definizione degli indicatori che ne costituiscono "l'espressione misurabile", provocando un deficit "di partenza" nella loro efficacia.

### **3.2. Scarsità di effetti della valutazione**

Le conseguenze dell'attività valutativa, sia prendendo in considerazione i dati quantitativi che le percezioni, sembrano limitarsi alla possibilità di "suggerire" variazioni dei livelli retributivi con scarsa possibilità di agire invece sui processi reali di gestione e sulla politica delle risorse umane.

Di fronte a questa situazione deficitaria, oltre che parlare di autoreferenzialità della "funzione di valutazione" e di una sua fase embrionale, di preparazione per "l'ingresso" nell'organizzazione, si potrebbe pensare anche a una "ambigua genesi". Il sistema di valutazione non può, infatti, nascere in modo autonomo e "segreto", crearsi una propria esistenza e in un secondo momento essere ricollegato al circolo vitale dell'organizzazione.

Al contrario la sua nascita e la sua esistenza dovrebbero essere, e in molti casi non è stato così, in simbiosi con la realtà organizzativa, con i processi decisionali, con la dimensione gestionale e con le strategie evolutive delle amministrazioni. Solo in questo modo la valutazione potrà acquisire una valenza positiva per il miglioramento dell'efficienza, della performance e dei servizi resi.

Il coinvolgimento della valutazione della *performance* dirigenziale nei processi organizzativi risulta facilitato dall'integrazione e dall'attivazione di tutte le parti del sistema di controllo interno. Il nesso tra rafforzamento del sistema dei controlli interni e il miglioramento delle prestazioni di ogni singola parte che lo compone è interdipendente in quanto ciascuna componente opera in funzione dell'altra in un processo che si autoalimenta.

### **3.3. Indicatori poco efficaci**

I sistemi di misurazione e in generale gli indicatori patiscono due tipologie di problemi:

- problemi indotti: dovuti alla scarsa definizione degli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e alla scarsità di effetti reali conseguenti alla valutazione;
- problemi specifici: legati alla loro natura e alla loro funzione.

Questi ultimi, come indicato anche dai rispondenti ai questionari, dipendono soprattutto dalla rigidità del sistema di indicatori e dalla incompletezza delle misurazioni.

La rigidità è dovuta alla difficoltà di far rientrare le peculiarità del lavoro o dell'organizzazione nelle rigorose categorie imposte dai sistemi di indicatori, precludendo così la possibilità di individuare e valorizzare competenze, capacità, pratiche di successo e di qualità.

Senza arrivare alla valutazione personalizzata, sarebbe auspicabile che ogni amministrazione non svolgesse con gli stessi strumenti tutta l'attività di valutazione, ma che prevedesse sistemi diversificati di indicatori a seconda dei criteri ad essa più funzionali, ad esempio per macro aree di attività, per diverse funzioni o per famiglie di obiettivi.

L'incompletezza delle misurazioni è giustificata dal fatto, anch'esso avvalorato da molte risposte dei questionari, che le scale utilizzate misurino

parzialmente la performance (comportamenti piuttosto che potenziale, raggiungimento degli obiettivi piuttosto che competenze) e comunque da un solo punto di vista, quello quantitativo.

Inoltre la genericità degli strumenti di valutazione utilizzati porta in molti casi, anche ad una assegnazione dei punteggi non idonea a soddisfare l'esigenza dell'amministrazione di individuare dove sia effettivamente la qualità e dove invece sia necessario intervenire. Questo approccio non è sostenibile in una pubblica amministrazione che cerca di affermare valori quali la managerialità dei dirigenti, la qualità dei servizi e della performance.

In attesa che venga stipulato il CCNL 2002-2005, che potrebbe meglio coordinare la valutazione con il sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali, si può affermare, in conclusione, che l'attività valutativa è organizzata per lo più in modo autoreferenziale e burocratico all'interno delle organizzazioni prese in esame, e che la sua cultura stenta ad affermarsi in quanto manca la consapevolezza e la coscienza di come questa potrebbe agire all'interno dell'organizzazione, di quali cambiamenti radicali potrebbe apportare nelle logiche, nei processi e nei risultati e di quale potrebbe essere il suo valore strategico.

#### **4. La predeterminazione dell'obiettivo operativo da inserire nel provvedimento d'incarico**

L'attuale situazione relativa ai provvedimenti d'incarico sinora adottati dalle amministrazioni del comparto Ministeri ed Enti pubblici non economici che si è avuto modo di vagliare, ci consente ora di concentrare l'attenzione su di un aspetto a nostro avviso cruciale ed emblematico dell'intera vicenda ovvero l'estrema difficoltà di predeterminazione dell'obiettivo operativo da inserire nel provvedimento d'incarico del singolo dirigente nei termini temporali richiesti dall'art. 19 comma 2.

Dall'analisi incrociata dei sistemi di valutazione adottati dalle singole amministrazioni e dei contenuti dei provvedimenti d'incarico (di uffici generali e non) per ciò che concerne la sempre presente clausola rubricata "Obiettivi" deriva la chiara impressione che l'enunciazione, spesso enfatica, delle funzioni al posto della determinazione dell'obiettivo serve, da un lato, a garantire il rispetto formale del draconiano disposto dell'art. 19 comma 2, dall'altro, a consentire l'apertura di una vera propria fase "negoziale" di individuazione dell'obiettivo operativo tra organo di vertice e dirigente di ufficio generale e tra quest'ultimo e dirigente di ufficio non generale. Fase che, però, si apre in un momento successivo a quello della determinazione della durata dell'incarico, effettuata nel provvedimento formale, che, dunque, risulta essere del tutto priva di correlazione con il peso dell'obiettivo stesso.

Per quanto ovviamente *contra legem*, la prassi invalsa deve far riflettere sulle difficoltà che, con tutta evidenza, le amministrazioni incontrano nella predeterminazione contenutistica del provvedimento d'incarico. Non vi è dubbio che un concreto ausilio potrebbe venire dall'adozione della proposta di sincronizzazione degli atti organizzativi con quelli gestionali. Ciò consentirebbe, almeno in linea teorica di risolvere il problema connesso alla sfasatura temporale tra elaborazione dell'atto di indirizzo e adozione dell'atto di gestione ma richiederebbe anche lo sviluppo di una fortissima capacità progettuale (di *policy*) da parte della singola amministrazione e dell'intero esecutivo.

Ulteriore ausilio potrebbe venire da una modifica legislativa che dovrebbe, però, coinvolgere sia la valutazione dei requisiti soggetti “in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi (prefissati)” sia l’aspetto della unilateralità della predeterminazione sia, ovviamente, la determinazione della durata dell’incarico attualmente definita, come visto, in correlazione “agli obiettivi prefissati”. Analogamente a quanto previsto dalla già richiamata esperienza belga (*arrêté royale* 29 ottobre 2001), si dovrebbe, pertanto, procedere a un ripensamento copernicano dell’assetto attuale, in forza del quale: (a) la valutazione dei requisiti soggettivi verrebbe operata non con riferimento all’obiettivo operativo ma a quello strategico complessivo predeterminato nella direttiva annuale; (b) l’obiettivo operativo sarebbe definito di comune accordo sulla base di un progetto di piano di gestione e di piano operativo elaborato dal titolare dell’ufficio e sottoposto all’approvazione del vertice politico o del dirigente di ufficio generale; (c) la durata dell’incarico sarebbe predeterminata dalla legge, quale che sia la rilevanza dell’obiettivo, il cui grado di raggiungimento verrebbe valutato con cadenza predeterminata.

Le conseguenze di un simile intervento si potrebbero così sintetizzare con riferimento a ciascuna modifica: sub (a) ulteriore rafforzamento della discrezionalità del vertice nella scelta del dirigente, a fronte della perdita del riferimento oggettivo costituito dall’obiettivo operativo concreto; sub (b) formalizzazione della corresponsabilizzazione del dirigente nelle scelte strategiche dell’amministrazione con imprevedibili conseguenze in termini di ampliamento della fattispecie della responsabilità dirigenziale; sub (c) perdita di qualsiasi parametro oggettivo di valutazione della congruità tra obiettivo atteso e tempo a disposizione del dirigente per realizzarlo.

A ben vedere, si tratta di tutte le conseguenze di fatto prodotte dalla sostituzione al sistema previsto dalla legislazione vigente della prassi applicativa descritta la quale risulta di possibile e non contenziosa applicazione esclusivamente in ragione dell’assenza di un reale e consequenziale meccanismo di valutazione del raggiungimento o meno dell’obiettivo al quale si è sovrapposto un modello di verifica dei risultati “prestazionali” e gestionali.

## **ALLEGATI**



## ALLEGATO A

QUESTIONARIO PER I RESPONSABILI  
DEL CONTROLLO INTERNO

Informazioni generali sull'intervistato:

**Cognome** .....

**Nome** .....

**Ente** .....

**Incarico** .....

**1) Qual è l'atto normativo o il provvedimento che individua la mission istituzionale del vostro ente?**

.....

**2) Tale atto ha subito modifiche da quando è entrato in vigore?**

sì

no

Se sì, quali sono stati i provvedimenti di modifica? (elencare)

1) .....

2) .....

3) .....

**3) Ci sono altri documenti rilevanti per la definizione della mission istituzionale dell'ente?**

sì

no

Se sì, quali? (elencare)

1) .....

2) .....

3) .....

**4) Segnali l'esistenza di questi documenti e i provvedimenti con i quali sono stati varati.**

Direttiva annuale sull'attività amministrativa e sulla gestione provvedimento .....

Regolamento di organizzazione  
provvedimento .....

Regolamento contabile  
provvedimento .....

Piano strategico  
provvedimento .....

**5) Quale CCNL è in vigore per l'area dirigenziale della vostra amministrazione?**

Indicare gli estremi del contratto

.....

Si sta procedendo al rinnovo?

si

no

**6) È stata fatta una contrattazione integrativa di ente?**

si

no

Se sì, indicare gli estremi del contratto

.....

**7) In che anno sono stati istituiti i sistemi di controllo interno e con quale provvedimento?**

Anno .....

Provvedimento .....

non attivati

**8) Quali parti del sistema di controllo interno sono attualmente attivate?**

Controllo strategico

Valutazione dirigenza

Controllo di gestione

Controllo di regolarità

**9) Le varie parti di cui è composto il sistema di controllo interno sono integrate fra loro?**

si

no

**10) In che modo?**

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

**11) Da quante persone è composto il servizio di controllo interno, e di queste quanti sono dirigenti?**

Persone che compongono il SECIN n° .....

Di cui dirigenti n° .....

**12) In che anno è stata concretamente attivata la procedura di valutazione dei dirigenti e con quale provvedimento?**

Anno.....

Provvedimento.....

non attivati

**13) Esiste una direttiva sui controlli interni?**

si

no

Se sì indicare gli estremi

.....

**14) Può descrivere brevemente il sistema di valutazione della dirigenza concentrandosi su tre aspetti:**

Criteri e indicatori che ispirano il processo di valutazione .....

.....  
 .....  
 .....

Procedura (ad es. se è ispirata a criteri del d.lgs. 286/99) .....

.....

.....

Metodologia .....

.....

.....

**15) Esiste una banca dati o un archivio dati contenente informazioni relative ai risultati della valutazione del personale dirigente?**

- banca dati
- archivio dati
- non esiste

**16) Se esistono, sono stati istituiti contestualmente al SECIN o successivamente?**

- contestualmente
- successivamente

Anno di attivazione del SECIN .....

con provvedimento .....

Anno di attivazione della banca dati o archivio dati .....

**17) Con che software sono stati realizzati?**

- word/excel/corel4pro
- access
- altri programmi (segnalare quali) .....

**18) Secondo lei è un software adeguato per le vostre esigenze?**

- si
- no

Se no, perché?

.....

.....

.....

**19) Le informazioni contenute nella banca dati o archivio dati sono “anagrafiche” o contengono anche dati quantitativi e qualitativi?**

- anagrafiche
- quali/quantitative

**20) Quanti sono i dirigenti che prestano servizio presso la vostra amministrazione?**

- Di prima fascia
- Di seconda fascia

**21) Tutti i dirigenti dell’ente vengono valutati?**

- si
- no

Se no, quanti di prima fascia? .....

Se no, quanti di seconda fascia? .....

**22) Dati qualitativi sulla valutazione degli obiettivi conseguiti:**

a) Quale scala di misurazione è adottata? .....

b) Quale oggetto per la misurazione è considerato?

- Grado di raggiungimento degli obiettivi strategici conseguiti  
(a fronte della direttiva annuale o del decreto di conferimento)
- Grado di raggiungimento degli obiettivi operativi conseguiti  
(a fronte della direttiva annuale o del decreto di conferimento)
- Entrambi

**23) Dati quantitativi sulla valutazione degli obiettivi conseguiti**

- a) Quanti dirigenti di prima fascia hanno raggiunto il massimo del risultato
- b) Quanti dirigenti di seconda fascia hanno raggiunto il massimo del risultato

**24) Effetti della valutazione**

Indicare il numero dei dirigenti la cui retribuzione di risultato ha subito una variazione all'esito della valutazione

- Variazione negativa
- In che misura percentuale è avvenuta la variazione
- Variazione positiva
- In che misura percentuale è avvenuta la variazione

Indicare il numero dei provvedimenti adottati a seguito della valutazione:

- Revoca
- Assegnazione a diverso incarico
- di livello superiore
- di pari livello
- di livello inferiore

**25) Esistono report statistici che scaturiscono dall'analisi di questi dati?**

- si
- no

**26) Questi report vengono pubblicati o sono solo ad uso interno?**

- Pubblicati
- Uso interno

**27) Se sì, dove vengono pubblicati?**

.....

.....

.....

.....

## ALLEGATO B

### QUESTIONARIO A TESTIMONI PRIVILEGIATI SULLA PERCEZIONE DEI SISTEMI E DEI PROCESSI DI VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA PUBBLICA NELLA PA

ALLEGATI

#### A) PRESUPPOSTI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE

**1) Qual è lo stato del processo di distinzione tra la funzione di indirizzo e controllo (politica) e la funzione di programmazione e coordinamento (amministrazione) nel vostro ente?**

- Mai avviato
- Avviato
- Avanzato
- Concluso

**2) La distinzione di cui sopra è solo formale o i dirigenti possono considerarsi effettivamente titolari e responsabili dell'azione amministrativa?**

- sì
- no

**3) Qual è il grado di diffusione della logica dell'obiettivo e del risultato nel vostro ente?**

- Inesistente
- Minimo
- Medio
- Elevato

**4) Secondo Lei che effetti ha avuto la diffusione di tale logica?**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**5) La *mission* istituzionale dell'ente le appare ben definita?**

si

no

**6) A suo giudizio i vertici politici e amministrativi hanno chiara la *mission* istituzionale?**

si

no

**7) Gli obiettivi sia macro sia micro sono definiti chiaramente?**

si

no

**8) In che modo si procede alla loro definizione?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**9) Le politiche del personale e delle retribuzioni messe in atto dall'ente tengono conto della realizzazione e degli esiti dei processi di valutazione?**

si

no

**10) Se si in che modo?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**11) L'ente persegue una politica di diffusione della "cultura della valutazione" ad esempio tramite la realizzazione di percorsi formativi ad hoc?**

si

no

**B) PROCESSO DI VALUTAZIONE**

**12) Sono sempre chiare le finalità della valutazione?**

- sì  
 no

**13) Sono chiaramente definiti i criteri generali (indicatori) che informano i sistemi di valutazione della prestazione, delle competenze organizzative (sviluppo di risorse professionali, umane e organizzative assegnate) e dei risultati di gestione dei dirigenti?**

- sì  
 no

**14) Tali criteri permettono una valutazione efficace?**

- sì  
 no

**15) Se no, cosa manca?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**16) La separazione tra valutatore di prima istanza (proponente) e di seconda istanza (attuatore) garantisce l'equità del processo di valutazione?**

- sì  
 no

**17) Qual è il grado di trasparenza e pubblicità dei criteri e dei risultati della valutazione?**

- Insufficiente  
 Sufficiente  
 Buono

**18) Qual è il grado di partecipazione che è garantito al valutato attraverso forme di comunicazione e contraddittorio?**

Insufficiente

Sufficiente

Buono

**19) La comunicazione e il contraddittorio sono realizzati in tempi certi e congrui?**

si

no



Impaginazione e stampa a cura della  
Archimedia Comunicazione soc. coop a r.l.  
via Tuscolana 680, 00181 roma  
[archi.media@flashnet.it](mailto:archi.media@flashnet.it)



