

# **La dirigenza pubblica: ruolo, prerogative e rapporto di lavoro nell'evoluzione legislativa**

*di Antonello Baldassarre*

## **Sommario**

**1.** *La perenne attenzione del legislatore alle vicende della dirigenza amministrativa.* – **2.** *La dirigenza pubblica «nuova» nella recente riforma in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico.* – **3.** *La posizione organizzativa del dirigente pubblico nell'assetto dei poteri di guida delle pubbliche Amministrazioni.* – **4.** *Nuovi poteri, nuove responsabilità dei dirigenti pubblici nel d. lgs. n. 150/2009: ma quanta «autonomia» in più?* – **5.** *La regolazione dell'accesso alla posizione organizzativa dirigenziale.* – **6.** *La complessità della multiforme figura dirigenziale ancora una volta fa i conti con lo spazio negato per la differenziazione «subnazionale».*

## **1. La perenne attenzione del legislatore alle vicende della dirigenza amministrativa**

Nell'ultimo, organico <sup>(1)</sup>, intervento di riforma della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica Amministrazione – d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, di «attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni» <sup>(2)</sup> – vengono «ri-delineati» alcuni tratti normativi della dirigenza pubblica, al fine di rafforzarne il ruolo e le prerogative. E' questo l'intento dichiarato del legislatore della riforma: che, nell'art. 6 della l. n. 15, pone criteri di

---

(1) Almeno *prima facie*: v., infatti, con riguardo ai riflessi del nuovo testo normativo sull'ordinamento del lavoro pubblico regionale e locale, i rilievi critici di M. CERBONE, *L'impatto della riforma sul lavoro pubblico locale*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, p. 174 ss.

(2) Da ora, per comodità espositiva, si indicano la legge-delega e il decreto delegato, rispettivamente, l. 15 e d. 150.

delega volti ad orientare le modifiche del regime giuridico della figura dirigenziale verso il «rafforzamento del principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti *al dirigente*» (co. 1), in particolare per affermarne «la piena autonomia e responsabilità, in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane» (co. 2, *lett. a*).

A partire dal suo formale ingresso nell'assetto ordinamentale degli enti pubblici <sup>(3)</sup>, la dirigenza si trova al centro di continue attenzioni da parte del legislatore. Ciò in ragione della duplice consapevolezza: a) della delicatezza del ruolo, rivestito da coloro che sono preposti alla guida della macchina amministrativa e al solerte funzionamento dell'apparato umano e materiale con il quale, quotidianamente, si relazionano i cittadini-utenti, alla ricerca di servizi o di assistenza per meglio districarsi nella sempre più fitta «giungla normativa»; b) della centralità della posizione ricoperta dai dirigenti nel processo attuativo della c.d. «contrattualizzazione» del lavoro pubblico <sup>(4)</sup>: movimento telurico in atto ormai da quindici anni circa <sup>(5)</sup> e che, tuttavia, con il varo di una seconda, centralissima tappa del percorso dal «pubblico» al «privato» <sup>(6)</sup> e con l'accelerazione, ora, di un al-

---

(3) Avvenuto, con il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, in un'epoca in cui, come scrive U. ROMAGNOLI, *Dirigenti pubblici: lo scenario politico-istituzionale per la valutazione*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2004, n. 3, p. 600, «la dirigenza pubblica stava muovendo i suoi incerti passi nei corridoi dei ministeri e la dirigenza locale era ancora il sogno proibito degli impiegati più anziani che stazionavano nelle zone apicali delle carriere direttive».

(4) Cfr. P. TOSI, *Dirigenze pubbliche e private*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2001, n. 1, p. 60; v. C. D'ORTA, C. MEOLI, *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, 1994.

(5) Avviato, come è noto, dalla l. delega 23 ottobre 1992, n. 421, che ha trovato attuazione nel d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. V., per una cronologia dei primissimi passi della riforma, con particolare riguardo alla tematica dirigenziale, C. SPINELLI, *Rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici: profili individuali e collettivi*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994, n. 4, p. 512 ss.

(6) Tappa realizzata dalla l. delega 15 marzo 1997, n. 59 e dai decreti di attuazione nn. 396 del 1997 e 80 del 1998, sui quali cfr. M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1998, n. 1, p. 35 ss.; ID., *Contratto collettivo, sindacati e processo del lavoro dopo la «seconda privatizzazione» del*

tro segmento di riforma settoriale, pare ancora non avviarsi verso una fase di meditato assestamento.

Che la dirigenza rappresentasse uno snodo fondamentale di qualsiasi progetto riformatore, diretto a metter mano all'organizzazione amministrativa e del lavoro delle strutture pubbliche, non sfuggiva neanche in epoca risalente, quando autorevole dottrina, con riguardo ai funzionari direttivi, invocava, a fronte del lento ma inesorabile avvicinamento dei lavoratori pubblici ai lavoratori privati, una «normativa del tutto particolare»<sup>(7)</sup>. E norme particolari non sono mancate, negli anni, nei confronti di una figura di cui «legislatori e interpreti si sono occupati con un'insistenza che ha molto in comune con l'accanimento terapeutico»<sup>(8)</sup>, spesso celato da correzioni parziali e integrative in grado, però, di «incidere in misura consistente sull'assetto e sugli equilibri complessivi della disciplina della dirigenza»<sup>(9)</sup> sino a quel momento raggiunti. Ecco, allora, che anche l'ultima occasione di revisione normativa, disposta dal d. 150, suscita non pochi interrogativi, circa quali delle soluzioni, finora adottate in tema di dirigenza, trovino conferma da parte della nuova disciplina e quali, invece, vengano messe in discussione.

## 2. La dirigenza pubblica «nuova» nella recente riforma in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico

---

pubblico impiego, in *Foro italiano*, 1999, I, col. 621 ss.

(7) Così M. S. GIANNINI conclude la storica voce «*Impiego pubblico*», in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX, Milano, 1970, p. 305.

(8) E' il corrosivo giudizio di U. ROMAGNOLI, *Dirigenti pubblici: lo scenario*, cit., secondo cui, «i trattamenti correttivi» a cui il dirigente pubblico «è stato sottoposto non hanno avuto la levità né la precisione degli interventi di micro-chirurgia e anzi legislatori e interpreti sono intervenuti con la delicatezza di uno sfascia-carrozze e, in preda ad astratti furori, hanno preteso di cambiargli tutto con l'immediatezza del caffè liofilizzato: lo statuto normativo, che da pubblicistico è stato bruscamente convertito in privatistico-contrattuale; l'*habitat* e i compiti; i modi di pensare e gli stili di comportamento sul lavoro».

(9) Così G. D'ALESSIO, *Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2005, nn. 3-4, 2005, p. 445.

Ad una prima lettura, le nuove disposizioni del d. 150 – principalmente, ma non solo, quelle raccolte nel Titolo IV, Capo II (artt. 37-47) – sembrano puntare ad una serie di modifiche che, tuttavia, come è stato rilevato, riguardano il rapporto di lavoro dei dirigenti «oltre che per alcune non marginali lacune, soprattutto per le innovazioni del contesto in cui si collocano ed operano in generale le pubbliche amministrazioni e, ancor prima, *la dirigenza*»<sup>(10)</sup>: «categoria soggettiva» ricompresa espressamente tra le materie su cui la riforma proclama la propria volontà di intervento (art. 1: *oggetto e finalità*) e assunta come uno dei perni del complesso sistema di valutazione (Titolo II) attraverso cui conseguire, grazie anche ad un rafforzamento dei poteri di vigilanza e sanzione ad essa spettanti (Titolo IV, Capo V), adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico. Ma questa attenzione al contesto, si è aggiunto, non viene sviluppata sino in fondo o, almeno, sino al punto di riuscire a coniugare, sulla premessa dello stretto «intreccio di cause e di responsabilità – in cui assumono rilievo modelli organizzativi ed assetti istituzionali – [...] una riorganizzazione complessiva della pubblica amministrazione con una riforma incisiva in materia di personale»<sup>(11)</sup>. Ecco, allora, che se le aspettative ancora una volta riposte dal legislatore sul *soggetto dirigenziale* sono tante, vi è da assumere, per ora, un atteggiamento di attesa e vedere se, a questo punto di un rinnovato processo di razionalità amministrativa, gli elementi di rottura ed innovazione introdotti, là dove vi siano e non risultino, a conti fatti, più annunciati che realizzati, riescano a centrare l'obiettivo: che poi è sostanzialmente quello di creare un ambiente organizzativo favorevole all'esercizio efficiente – in termini di efficienza causale del miglioramento della qualità delle prestazioni erogate dal servizio pubblico – delle prerogative dirigenziali.

(10) V. A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica*, cit., p. 129.

(11) Cfr. A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2009, n. 1, p. 14., che rileva come, almeno sino ad oggi, i provvedimenti in materia organizzativa sono risultati oltremodo circostanziati a fronte di incisivi interventi sulla disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti.

Ed è proprio sulla effettiva carica innovativa delle regole sulla dirigenza, che parte della dottrina ha già espresso i suoi dubbi, sia pur relativamente all'insieme dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella delega: la quale, quand'anche «non priva di spunti positivi», è stata ritenuta «ampiamente inadeguata rispetto alla definizione di un progetto compiuto e coerente di riordino della disciplina legislativa della dirigenza pubblica, sul versante strutturale e su quello funzionale»<sup>(12)</sup>.

In premessa a questo tentativo di analisi di alcune delle linee di fondo del nuovo quadro normativo, due avvertenze si ritiene opportuno fare, al fine di meglio chiarire, sul piano interno, e, al contempo, circoscrivere, sul versante esterno, la riflessione che qui si intende svolgere.

Sebbene il discorso verrà condotto in termini unitari, ciò non vuole affatto significare disconoscere il valore di quella prospettiva di metodo che, particolarmente sensibile alle esigenze di un razionale governo delle diversità – molto spesso disattese da opzioni legislative proponenti modelli universalistici ed uniformanti – suggerisce un approccio allo studio della dirigenza «il più possibile articolato», che parta dalle profonde differenze di contesto istituzionale ed organizzativo delle pubbliche amministrazioni, per risalire non ad un'improponibile unitarietà della figura dirigenziale, ma alla profonda eterogeneità della *categoria*: a questo punto, forse, meglio declinabile al plurale, come *categorie* da definirsi procedendo attraverso la individuazione e la valutazione dell'attività lavorativa in concreto svolta «settore per settore, amministrazione per amministrazione, e avendo ben presenti le peculiarità dell'organizzazione in cui esse si inseriscono»<sup>(13)</sup>.

---

(12) Sono le considerazioni di G. D'ALESSIO, *Il disegno della dirigenza*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma, 2009, p. 53.

(13) Cfr. M. RUSCIANO, *Il rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni: tra stato giuridico e contratto*, relazione al Convegno «Alla ricerca di un diritto comune per il lavoro pubblico e privato», Gallipoli, 28/29 febbraio 1992, p. 19, come citato da L. GIUGLIANO, *Funzione pubblica e contratto di lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1998, n. 1, p. 124. Sempre M. RUSCIANO, *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Ammi-*

Al primo rilievo, svolto sul piano metodologico, strettamente inerisce il secondo, diretto a limitare l'indagine al c.d. «rapporto di servizio» dei *manager* pubblici. Costoro, nella nuova terminologia di marca aziendalistica, trovano gli *slogans* in grado di rappresentare, plasticamente – pur trattandosi di un plastico incompiuto e in cui le ombre spesso prevalgono sulle luci – due momenti: da un lato, il passaggio, dall'orbita della legge a quella del contratto, delle principali vicende fondative e regolative della relazione giuridica in forza della quale, al pari degli altri lavoratori pubblici «contrattualizzati», anche i dirigenti sono chiamati, verso un corrispettivo, alla spendita di energie psico-fisiche nell'interesse dell'amministrazione; dall'altro, la improvvisa vocazione dei dirigenti pubblici alla metamorfosi (che, in vero, ha le movenze di una metamorfosi forzata), da grigi e distanti burocrati ad abili *play-maker*, sempre capaci di fornire le motivazioni giuste al proprio personale e trasformarlo, così, in squadra scattante e sensibile al modello del *goal setting* <sup>(14)</sup>. Allora, guardare al «rapporto di servizio» o, più semplicemente, al rapporto di lavoro del dirigente pubblico, vuol qui significare, in termini meno analitici, ricostruire, alla luce del nuovo dato normativo, la posizione organizzativa del dirigente nel contesto istituzionale in cui è chiamato ad operare: consapevoli del fatto – ed ecco il collegamento tra i due rilievi, di metodo e di contenuto, poc'anzi evidenziati – che solo un'attenta ricostruzione dell'identità di una determinata struttu-

---

*nistrazioni*, 2001, n. 3-4, p. 499 ss., dopo aver lamentato tendenze legislative volte in direzione opposta, secondo una «impostazione che parte da una sorta di modello ideale di dirigente pubblico, plasmato sul funzionario statale», aggiunge che «solo una visione articolata della dirigenza pubblica consente di tener nel giusto conto, *da un lato*, la fondamentale relazione – di distinzione/compenetrazione – tra interesse generale e interesse organizzativo nel funzionamento di ogni amministrazione pubblica e, *da un altro*, le ripercussioni di tale relazione sul rapporto di lavoro del dirigente». Sul punto, in termini solo apparentemente differenti, P. TOSI, *Dirigenze pubbliche e private*, cit., p. 72 ss., che considera la eterogeneità della categoria dirigenziale e, in particolare, quella definita «orizzontale» ossia interna ad una determinata amministrazione, «dato legislativamente consacrato» quand'anche, aggiunge, «non si può dubitare dell'unitarietà della disciplina».

(14) Vedine una descrizione in G. SANGIORGI (a cura di), *Management e governance nella pubblica amministrazione*, Milano, 2008, p. 118 ss.

ra amministrativa aiuta a comprendere più in profondità i compiti che, concretamente, un dirigente è tenuto a svolgere nell'organizzazione di appartenenza.

Ciò premesso, l'analisi di alcune problematiche, sollevate dalle nuove disposizioni del d. 150, avverrà tentando di sottoporre la relazione di lavoro del dirigente pubblico/dipendente dell'amministrazione ad un processo di semplificazione, al fine di enucleare, dai modelli normativi di «rapporto di servizio» delle dirigenze pubbliche, due aspetti: a) l'uno, relativo alla prestazione di lavoro del dirigente, sia pur circoscritta a quella parte «assimilabile all'attività svolta da coloro che, nelle organizzazioni private, rivestono funzioni direttive e/o di rappresentanza dell'ente; e non anche quale fattispecie idonea ad incidere in qualche misura sull'attuazione della funzione pubblica»<sup>(15)</sup>; b) l'altro, inerente alla vicenda attraverso cui si dipana l'accesso alla posizione organizzativa associata all'attività su detta.

### *3. La posizione organizzativa del dirigente pubblico nell'assetto dei poteri di guida delle pubbliche Amministrazioni*

Se cercassimo, in termini astratti, di ipotizzare, e delinearne al contempo i contorni, la «obbligazione di lavoro» per il cui adempimento si è pensato di introdurre, anche nell'organigramma delle pubbliche amministrazioni, la posizione lavorativa dirigenziale e di rafforzarne, nel tempo, prerogative e funzioni, una precisazione appare indispensabile. Come ormai da tempo è acquisito, grazie alla dottrina che si è occupata del tema e, soprattutto alla luce del diritto vivente<sup>(16)</sup>, ha impegnato i suoi sforzi a descrivere la logica di fondo della disciplina della

(15) V. L. GIUGLIANO, *Funzione pubblica e contratto di lavoro*, cit., p. 128.

(16) Ricchissima è l'elaborazione giurisprudenziale, che, sul tema, ha assunto, in funzione definitoria, un ruolo vicario della legge. V., per le pronunce più recenti, Cass. 22 dicembre 2006 n. 27464, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2007, n. 2, p. 641 ss., con nota di A. ZOPPOLI, *Il lavoro dirigenziale tra regole giuridiche e distinzioni sociologiche*; Cass. 8 novembre 2005 n. 21673, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 2006, p. 270 ss., con nota di G. MANNACIO, *Tutela dei dirigenti e sanzioni disciplinari*.

dirigenza, sia nel settore privato sia nel settore pubblico <sup>(17)</sup>, indiscussa è la ricostruzione del *soggetto dirigenziale* come parte integrante dell'*organizzazione*: al punto da esser difficile negare che nel dirigente e, in particolare, «nell'alto dirigente, lo spirito dell'esercizio del potere prevalga su quello della prestazione d'opera, fino ad assorbirlo» <sup>(18)</sup>. Se, in linea generale, individuiamo, pertanto, nella dirigenza, il momento dell'autonomo esercizio di poteri tali da «incidere sulle sorti di una struttura organizzativa» <sup>(19)</sup>, sia questa impresa o pubblica amministrazione, focalizzando, in particolare, l'attenzione sul dirigente pubblico, è possibile osservare che anche in questa figura si realizza quel peculiare *mix* per cui il soggetto che abbiamo di fronte è, al contempo, «datore di lavoro degli altri lavoratori e prestatore di lavoro»: nelle vesti del primo, chiamato a valersi, a seguito delle riforme degli anni '90, di poteri privatistici di organizzazione degli uffici e di gestione delle risorse umane a lui assegnate; nei panni del secondo, preposto all'esercizio di poteri pubblici per lo svolgimento dell'attività amministrativa <sup>(20)</sup>.

---

(17) V., per alcune più risalenti riflessioni, svolte sulla dirigenza privata, G. GIUGNI, *Il dirigente d'azienda nel diritto*, in *Il dirigente d'azienda nell'evoluzione della società*, Atti del convegno Cida, Roma, 1973; G. PERA, *Dirigente d'impresa o d'azienda*, in *Novissimo Digesto Italiano, Appendice*, II, Torino, 1981; M. DELL'OLIO, *I collaboratori dell'imprenditore*, in *Trattato Rescigno*, XV, I, Torino, 1986. Per analisi attente ad entrambe le esperienze, cfr. A. ZOPPOLI, *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, 2000; P. TOSI, *Dirigenze pubbliche e private*, cit. Sulla dirigenza pubblica, v. M. D'ALBERTI (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, 1990; A. ZOPPOLI (a cura di), *La dirigenza pubblica rivisitata: politiche, regole, modelli*, Napoli, 2004.

(18) Così, con riguardo al settore pubblico, M. RUSCIANO, *Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2005, n. 3, p. 624, secondo cui «l'alto dirigente spesso va visto come controparte degli altri dipendenti pubblici dei vari livelli professionali; in una parola, *come colui che impersona quel "datore di lavoro in carne ed ossa"*, che nel settore pubblico è sempre tanto difficile, quanto necessario, individuare».

(19) V. A. ZOPPOLI, voce *Dirigenza statale*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Commerciale*, Torino, 2009, p. 267, nota 13.

(20) Cfr. A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità*, cit., p. 15, che, così, pone in rilievo «tutte le "apparenti contraddizioni" di un sistema in cui la natura pubblica delle amministrazioni e la natura pubblica dei poteri attribuiti per l'esercizio della funzione volta al soddisfacimento dell'interesse pubblico convivono con la natura privata del rapporto di lavoro dei dirigenti e degli altri dipendenti».

Acquisito questo dato, a cui è sotteso il presupposto di una profonda contiguità strutturale tra i vertici dell'organizzazione, il nucleo normativo da assumere come elemento giuridico-formale di riferimento è costituito da quell'insieme di regole che compiono una vera e propria operazione *finium regundorum* tra i poteri che, nel funzionamento di una organizzazione pubblica, spettano agli organi di governo, titolari di una struttura amministrativa sulla base di una legittimazione politica, e le funzioni che, per converso, competono ai dirigenti. Questo principale *corpus* regolativo, secondo la sistemazione prospettata dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 <sup>(21)</sup> – recante «norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche» <sup>(22)</sup> – tratteggia uno schema che disarticola il momento decisionale, sotteso al governo di una struttura pubblica, in due segmenti <sup>(23)</sup>: a) il vertice politico «esercita le funzioni di indirizzo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare, e verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti»; b) «ai dirigenti spetta, *accanto* all'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo». Essi, aggiunge altresì il dato normativo interrogato, «sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati». Il lavoro del *dirigente-dipendente*, «deputato», per un momento, della sua componente pubblicistica – corrispondente all'esercizio di funzioni amministrative – e colto in quella «prospettiva manageriale» particolarmente valorizzata a seguito della contrattualizzazione del lavoro pubblico, riproduce, allora, lo svolgimento dei compiti tipici di un privato datore di lavoro o, là dove è data, come nei grandi complessi

---

(21) Da ora, d. 165.

(22) Norme in più punti profondamente modificate dalla recente riforma introdotta dal d. 150.

(23) Si riportano, testualmente, parti delle disposizioni di cui all'art. 4, commi 1 e 2, d. 165, rimaste invariate a seguito del d. 150.

produttivi, la scissione tra proprietà e direzione, dei suoi più stretti collaboratori: impegnati, giorno per giorno, nell'organizzazione «operativo-gestionale» dell'insieme di risorse umane e materiali per la realizzazione di beni o servizi. E' evidente come questo modello, nel riprodurre la realtà di impresa e proporre un parallelismo stretto tra dirigenza pubblica e privata, si addice meglio ad un'«amministrazione di servizi» o «di erogazione» piuttosto che ad un'«amministrazione di funzioni», in cui, presumibilmente, sarà proprio la componente pubblicistica, ossia l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi, a prevalere nell'attività di lavoro dei suoi dirigenti. Ad ogni modo, la cifra professionale del dirigente pubblico, attraverso i progressivi passaggi della c.d. «privatizzazione» del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, e ancor più dopo la «contrattualizzazione» dello stato giuridico di tutte le figure dirigenziali pubbliche – dalla «dirigenza di base» sino alla «dirigenza apicale» – si è andata sempre più identificando nell'attività che «accede a quel progetto operativo secondo cui, utilizzando le risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative ad essi assegnate, e sulla scorta delle direttive generali ricevute, i dirigenti curano l'attuazione degli obiettivi e dei programmi stabiliti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo»<sup>(24)</sup>.

#### 4. Nuovi poteri, nuove responsabilità dei dirigenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009: ma quanta «autonomia» in più?

A questo essenziale contenuto della posizione organizzativa del dirigente pubblico, che racchiude la vastissima e delicata problematica del rapporto di distinzione politica/amministrazione<sup>(25)</sup>, il legislatore della riforma, pur lasciando inalte-

---

(24) V. A. ORSI BATTAGLINI, A. CORPACI, *Sub art. 4, I*, in A. CORPACI-M. RUSCIANO-L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1999, n. 5-6, p. 1096.

(25) Sul quadro teorico della relazione tra politica e amministrazione, v. P. FORTE, *Il*

rato l'equilibrio di fondo – in particolare, la premessa di una diversificazione di regime giuridico all'interno dell'attività organizzativa delle pubbliche amministrazioni, riconducibile al più generale assetto delle fonti degli atti di «macro» e «micro» organizzazione degli uffici (art. 2, co. 1, d. 165) – ha inteso apportare una serie di modifiche, volte a rafforzare e rendere effettivo l'esercizio delle prerogative datoriali della dirigenza, sia nei confronti degli organi politici, sia rispetto agli spazi rimessi alle rivendicazioni sindacali. Da qui, è seguita, sul piano delle «norme-simbolo», la riscrittura dell'art. 5, co. 2, d. 165, ad opera dell'art. 34, d. 150, secondo cui: «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista» dalla contrattazione collettiva nazionale. Se la nuova formulazione dell'art. 5, eccetto quanto prefigura sul versante dello svolgimento delle relazioni collettive a livello decentrato<sup>(26)</sup>, non aggiunge elementi particolarmente significativi al precedente dettato normativo, è, tuttavia, meritevole di attenzione là dove ribadisce la riconducibilità in capo alla dirigenza di un segmento della potestà organizzativa, che, sottrae *in toto* alla legge – operante esclusivamente nell'ambito di «un nucleo minimo riconducibile alla dimensione costituzionalizzata del rapporto di lavoro pubblico»<sup>(27)</sup> – continua ad articolarsi

---

*principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005; F. BASSANINI, *I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione fra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione*, Bologna, 2008. Per un recente studio di questo delicato rapporto, svolto, in riferimento alle autonomie locali, con particolare riguardo alla sua «complessità interrelazionale o, più in generale, comunicativa», R. MERCURIO, A. ZOPPOLI (a cura di), *Politica e amministrazione nelle autonomie locali. La comunicazione nel ciclo direzionale integrato*, Napoli, 2009.

(26) Per un'analisi di questo aspetto, v. G. NATULLO-P. SARACINI, *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica*, cit., p. 61 ss.

(27) Cfr. A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità*, cit., p. 24; simile la posizione di E. ALES, *Le prerogative datoriali delle pubbliche amministrazioni e il loro doveroso esercizio*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, p. 115: l'Autore, infatti, parla di titolarità del pote-

nell'adozione di atti di «macro» e di «micro» organizzazione: i primi rientranti nel novero delle funzioni del vertice politico, i secondi spettanti al vertice amministrativo-dirigenziale, in particolare ai dirigenti generali che, ai sensi dell'art. 16, co. 1, *lett. c)*, d. 165, «adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale». Al tempo stesso, però, la nuova veste dell'art. 5, d. 165, non si è sottratta al riscontro, da parte dei primi commentatori, di due profili problematici: a) la disposizione, infatti, non fornisce alcuna indicazione, come del resto nella sua versione precedente, di criteri che aiutino a tracciare i confini tra «ciò che è riferibile alla macro-organizzazione e il punto sino al quale si possa spingere l'esercizio dei poteri privatistici di organizzazione (c.d. micro-organizzazione)»<sup>(28)</sup>; b) l'aggiunta, al suo co. 2, di un ulteriore periodo, volto a precisare come rientrino, «in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali, le misure inerenti la gestione delle risorse umane [...], nonché la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici», «sembrerebbe testimoniare dell'affermarsi di una visione del potere organizzativo dirigenziale più attenta alla dimensione funzionale (gestione delle risorse umane) che a quella strutturale (organizzazione degli uffici)»<sup>(29)</sup>. E non può sfuggire, a questo punto, l'assonanza che viene ad instaurarsi tra le prerogative della dirigenza nelle amministrazioni statali e le funzioni e responsabilità dei dirigenti negli enti locali, a cui l'art. 107, d.lgs. n. 267/2000<sup>(30)</sup>, riconosce espressamente la direzione degli uffici, la gestione amministrativa e l'organizzazione delle risorse umane, tacendo però di una organizzazione riferibile anche alle strutture, rimessa, dal successivo art. 108, rubricato «Direttore generale», ai regolamenti di organizzazione degli uffici e dei servizi.

---

re organizzativo che «spetta sostanzialmente alle pubbliche amministrazioni e non al legislatore, il quale, teoricamente parlando, dovrebbe limitarsi a fissare principi generali e criteri sulla base dei quali le amministrazioni stesse, mediante atti organizzativi e secondo i rispettivi ordinamenti, dovrebbero, poi, procedere ad autorganizzarsi».

(28) A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità*, cit., p. 25.

(29) E. ALES, *Le prerogative datoriali delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 117.

(30) Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Spostandoci, poi, dal piano delle «regole-portanti» al versante delle norme che descrivono, in termini più analitici, la relazione dialettica tra politica e amministrazione, ulteriori tracce di un arricchimento dei contenuti della competenza organizzativo-gestionale del dirigente pubblico si rinvencono, in ordine sparso: a) sia nel testo ampliato delle disposizioni del d. 165 (artt. 16 e 17), che disciplinano le funzioni delle dirigenze, generali e di base; b) sia nel nuovo articolato del d. 150: che, disciplinando, al Titolo II, le fasi, i soggetti e le responsabilità di quello che viene definito «ciclo di gestione della *performance*» organizzativa e individuale nelle pubbliche amministrazioni, attribuisce al dirigente un ruolo di rilievo nel sistema di valutazione dei risultati delle strutture e del personale pubblico.

Nel primo punto rientrano le prerogative riconosciute dagli artt. 38 e 39, d. 150, secondo cui i dirigenti generali e quelli incaricati della direzione di uffici di livello dirigenziale, rispettivamente, «propongono» e «concorrono alla individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti, anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale», di cui all'art. 6, co. 4<sup>(31)</sup>, d. 165. E allo stesso insieme normativo va ascritta la modifica apportata all'art. 30, co. 1, d. 165, dall'art. 49, d. 150, che esige, nelle ipotesi di passaggio diretto di personale tra amministrazioni, mediante cessione del contratto di lavoro, il «previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato»: parere, precisa la nuova regola, da svolgersi «sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire».

Con riguardo alla tematica della valutazione, diverse e inedite sono le disposizioni su cui si può riflettere, per farsi un'idea del ruolo che il legislatore della riforma ha pensato per i dirigenti nel richiamarli, all'art. 12, co. 1, *lett. d)*, d. 150, tra i sog-

---

(31) A cui oggi segue, ad opera dell'art. 35, d. 150, un comma 4-bis che espressamente pone l'accento sul ruolo propositivo dei competenti dirigenti in sede di elaborazione e aggiornamento del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale.

getti che intervengono nel processo di misurazione e valutazione della *performance* delle amministrazioni pubbliche. Un primo spazio di azione si delinea già in fase di *programmazione*, là dove, se la definizione degli obiettivi dell'organizzazione amministrativa, rispetto al cui conseguimento deve eseguirsi la valutazione, è rimessa agli organi di indirizzo politico, l'art. 5, d. 150, prevede, tuttavia, che questi sentono «i vertici dell'amministrazione (*dirigenza apicale*), che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative». Previsione rafforzata dall'art. 10, d. 150, che indirettamente<sup>(32)</sup> dispone un coinvolgimento dei dirigenti nell'adozione del documento denominato «Piano della *performance*», in cui si individuano gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e gli indicatori da seguirsi nell'attività valutativa. Ancora, con il supporto dei dirigenti deve svolgersi, in forza dell'art. 6, d. 150, la fase di *monitoraggio*, in corso di esercizio, dell'andamento della «*performance*» e l'attivazione di eventuali interventi correttivi: entrambi momenti in cui, seppure l'organo politico ha rilievo centrale, non può fare a meno della dirigenza.

Infine, l'art. 39, nella modifica all'art. 17, co. 1, d. 165, dispone che i dirigenti «effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti». Sulle modalità e i criteri di detta valutazione, l'art. 9, d. 150 puntualizza che deve svolgersi tramite «una significativa differenziazione dei giudizi» e sulla base della considerazione di una serie di fattori come: a) il raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; b) la qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza; c) le specifiche competenze dimostrate e i comportamenti professionali e organizzativi.

L'impressione che suscitano le disposizioni richiamate, se ad

---

(32) Cfr. E. ALES, *Le prerogative datoriali delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 117.

esse si aggiungono anche le norme contenute nel Titolo IV, Capo V, d. 150, sul «solerte e puntuale esercizio» del potere disciplinare da parte del dirigente <sup>(33)</sup>, pena l'incorrere, a sua volta, in responsabilità disciplinare, è di trovarsi dinanzi ad un assetto regolativo che si presta ad una «considerazione ambivalente». Infatti, ad una prima lettura, si ha la convinzione di trovarsi di fronte a un avvenuto o, meglio, perseguito rafforzamento di alcuni aspetti che connotano la posizione organizzativa della dirigenza. Questa, pur non interessata da più radicali processi trasformativi dell'organizzazione amministrativa, vede meglio specificati taluni profili «interni alla sua competenza esclusiva» <sup>(34)</sup>, ossia afferenti al potere gestionale-organizzativo. Tuttavia, l'accresciuto numero di prescrizioni, sempre più dettagliate e che, in alcuni casi <sup>(35)</sup>, imbrigliano il dirigente sul modo in cui deve esercitare le sue prerogative datoriali <sup>(36)</sup>, sembra provocare una ricollocazione dei termini, meno astratti di quanto si prospettasse all'inizio, dell'«obbligazione di lavoro» del dirigente pubblico. Questa, a differenza dell'*obbligazione lavorativa* facente capo al dirigente privato, vede sfumare la condivisione della *componente attiva* del rapporto di lavoro, derivante

(33) O, in caso di sanzioni più gravi rispetto alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, sulla «solerte e puntuale trasmissione» degli atti, entro cinque giorni dalla notizia del fatto, all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari (v. l'art. 69, d. 150).

(34) V. A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, cit., p. 152.

(35) Come avviene con riguardo al contenuto delle disposizioni sul potere disciplinare, che, secondo A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità*, cit., p. 49, se mirano alla «finalità di renderne effettivo l'esercizio, eliminando quelle "sacche" di inerzia che talvolta la prassi applicativa ha conosciuto, in concreto rischiano di ridurre al minimo, se non addirittura eliminare, lo spazio di autodeterminazione della dirigenza»: questa, spinta «ad attivare un procedimento disciplinare in presenza di ogni comportamento illecito dei dipendenti», viene pensata quasi come una «casta di censori» piuttosto che di autorevoli gestori delle risorse umane.

(36) Senza che il legislatore, inoltre, si prenda cura di evitare che le direttive impartite dagli organi di indirizzo politico siano tanto precise da svuotare, nella sostanza, le autonome determinazioni dirigenziali. V., anche, quanto osserva G. D'ALESSIO, *Il disegno della dirigenza*, cit., secondo cui, «complessivamente, il ruolo e l'autonomia dei dirigenti non sembrano essere messi in discussione, ma di certo non risultano adeguatamente accresciuti e corroborati e ciò perché la spinta verso la "rilegificazione" di molti istituti riguardanti la regolazione del lavoro pubblico certo non giova alla piena responsabilizzazione della dirigenza nella gestione del personale».

dalla *contiguità strutturale* con il creditore della prestazione di lavoro dirigenziale, a favore di un «riflusso» di elementi di *etero-direzione*: oggi riproposti, dalla legge, a tutela di quegli stessi interessi dell'amministrazione che il dirigente è chiamato ad incarnare e proteggere; senonché, della «capacità di protezione» del dirigente pubblico, anche quando declinata come «capacità del privato datore di lavoro», il legislatore della riforma dimostra di fidarsi veramente poco.

##### *5. La regolazione dell'accesso alla posizione organizzativa dirigenziale*

La riflessione si è, finora, soffermata sulla posizione organizzativa dei dirigenti, assunta, negli aspetti manageriali che ad essa danno contenuto, e pur con tutte le cautele suggerite dalla prospettiva metodologica del polimorfismo amministrativo, come l'«oggetto ideal-tipico» del rapporto di servizio dirigenziale. Questa operazione, però, direttamente richiama la vicenda o, *rectius*, le vicende che introducono il dirigente pubblico allo scenario istituzionale-organizzativo nel quale egli viene investito della capacità e dei poteri del «privato datore di lavoro».

Snodi fondamentali, per il corretto funzionamento del raccordo tra politica e amministrazione, i momenti che scandiscono l'ingresso del dirigente nelle prerogative datoriali ruotano, essenzialmente, attorno ai due poli dell'accesso alla qualifica (reclutamento in ruolo) e del conferimento di incarico di funzione dirigenziale: il primo, volto all'instaurazione, a seguito di concorso pubblico, di un rapporto di lavoro dirigenziale a tempo indeterminato; il secondo, informato al principio della temporaneità, direttamente legato allo svolgimento di un'attività di direzione. Su questo meccanismo del «doppio canale», non necessariamente riprodotto in termini assoluti – basti pensare, infatti, alla problematica degli «incarichi esterni» – il legislatore della riforma è intervenuto a macchia di leopardo, apportando, da un lato, elementi di significativa innovazione e, dall'altro, una generale conferma della pregressa sistemazione normativa,

della quale continuano a permanere talune criticità evidenziate in passato <sup>(37)</sup>. Ad ogni modo, si conferma un consolidamento di quello che è stato definito come uno dei maggiori «sforzi di originalità» del legislatore dei due decenni trascorsi. Originalità espressa dal meccanismo incentrato sulla stipulazione di un contratto di lavoro *a tempo indefinito*, su cui si innesta un incarico di direzione *a termine*, in vista dell'obiettivo di far coesistere, accanto ad «una certa libertà del datore-creditore della prestazione di lavoro dirigenziale, una tendenziale convergenza di interessi tra le parti del rapporto» <sup>(38)</sup>.

Tra le novità che interessano, specificamente, il reclutamento in ruolo dei dirigenti, si segnala l'inserimento, nel d. 165, di una autonoma previsione – art. 28-bis, introdotto dall'art. 47, d. 150 – che regola l'accesso alla qualifica di dirigente della prima fascia. Così, al regime della mobilità tra fasce, contenuto nell'art. 23, co. 1 <sup>(39)</sup>, d. 165, si affianca la disposizione secondo cui è il concorso pubblico per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni, la procedura selettiva eletta per ingaggiare dirigenti di prima fascia, nella percentuale del «cinquanta per cento dei posti, calcolati con riferimento a quelli che si rendono disponibili ogni anno per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati». Se il richiamo espresso della procedura concorsuale rende sicuramente apprezzabile la norma per la sin-

---

(37) E' il caso, ad esempio, del profilo della temporaneità degli incarichi, su cui, sebbene la dottrina avesse evidenziato la necessità di un intervento, diretto a rivedere il generalizzato regime della temporaneità a favore di incarichi a tempo indeterminato, nulla dice il d. 150, che lascia immutato l'art. 19, co. 2, d. 165. V., sul punto, A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, Relazione al XVI Congresso nazionale di Diritto del lavoro Aidlass «In ricordo di Massimo D'Antona, dieci anni dopo. La figura del datore di lavoro – Articolazione e trasformazioni» (Catania, 21-23 maggio 2009), in [www.aidlass.org/attivita/convegni.htm](http://www.aidlass.org/attivita/convegni.htm), 2009, p. 33.

(38) V. A. ZOPPOLI, *Dirigenza statale*, cit., p. 272, che, «proprio nella disciplina degli incarichi, come portato di questioni “storiche”», coglie «la “doppia” anima del dirigente: indispensabile interlocutore del soggetto politico ed elemento di compensazione della possibile “parzialità” dello stesso, quindi fattore di equilibrio istituzionale».

(39) Il cui terzo periodo è stato modificato, dall'art. 43, d. 150, con l'allungamento, da tre a cinque anni, dell'arco temporale preso a riferimento per decretare il transito nella *prima* di dirigenti della *seconda fascia* che abbiano ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti, senza essere incorsi, per tutto il periodo considerato, nelle misure previste in caso di responsabilità dirigenziale.

tonia, così realizzata, con il principio racchiuso nell'art. 97, co. 3, Cost., non pochi sono, tuttavia, i rilievi che è possibile muovere ad un enunciato normativo che: a) sovrappone, «enigmaticamente, accesso alla qualifica di dirigente – e quindi “copertura dei singoli posti” – e conferimento per “svolgimento dei relativi incarichi” nell'ipotesi in cui siano richieste “specifiche esperienza e peculiare professionalità”, prevedendo per tali ipotesi, la possibilità di stipulare “contratto di diritto privato a tempo determinato”»<sup>(40)</sup>, sia pure sempre a seguito di concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da ricoprire; b) non realizza, nel riportare le categorie soggettive ammesse alla selezione per concorso, nessuna significativa apertura verso «soggetti del tutto esterni alla pubblica amministrazione»<sup>(41)</sup>. Anzi, predispone una regola che chiaramente orienta i bandi di concorso a tenere «in particolare conto del personale di ruolo che ha esercitato per almeno cinque anni funzioni di livello dirigenziale generale all'interno» della stessa amministrazione procedente<sup>(42)</sup>.

In tema di conferimento degli incarichi, il testo previgente dell'art. 19, d. 165 – principale referente normativo in materia – ha subito diverse modifiche da parte dell'art. 40, d. 150, alcune delle quali si presentano di indubbio rilievo. Confermata la generale bipartizione in *incarichi di direzione*, predisposti su tre livelli<sup>(43)</sup>, ed *altri incarichi*<sup>(44)</sup> e la non corrispondenza dei tre

(40) Così A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, cit., p. 155.

(41) V. A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, cit., p. 26, che sostiene la necessità di «favorire l'accesso ai ruoli dirigenziali di giovani laureati privi di qualunque esperienza professionale, ma appunto di per sé costituenti il migliore *green field* per l'attecchimento di una moderna cultura dirigenziale: proprio perché ancora non del tutto forgiati».

(42) Riferimento che suscita non poche perplessità, dal momento che l'ipotesi richiamata dalla norma dovrebbe rappresentare già di per sé, ai sensi dell'art. 23, co. 1, d. 165, come da ultimo modificato dall'art. 43, d. 150, condizione per il passaggio automatico dalla *seconda* alla *prima fascia* dirigenziale.

(43) Secondo l'art. 19, d. 165, vi corrispondono, rispettivamente: a) incarichi di Segretario generale di ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente (co. 3); b) incarichi di funzione dirigenziale di livello generale (co. 4); c) incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale (co. 5).

livelli di funzione dirigenziale alle due fasce dei ruoli di cui all'art. 23, d. 165 – fatta eccezione, però, per gli incarichi indicati nell'art. 19, co. 3, che non possono essere conferiti se non a dirigenti della prima fascia – il legislatore della riforma si è, in primo luogo, premurato di intervenire, «rafforzandola» in più punti, sulla procedura di scelta del dirigente da investire nella direzione di un ufficio pubblico e, quindi, nelle funzioni organizzativo-gestionali che accedono all'attività direttiva della compagine umana e materiale in cui l'ufficio prende forma. È stata così riscritta la regola racchiusa nell'art. 19, co. 1, e a questa se n'è aggiunta un'altra, contenuta nel nuovo comma 1-bis, al fine di realizzare uno schema normativo preordinato verso un duplice effetto: a) articolare il giudizio sotteso alla procedura selettiva, attraverso la indicazione particolareggiata di ulteriori parametri, come le «specifiche competenze organizzative possedute e le esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o altre amministrazioni pubbliche», alla cui stregua effettuare la valutazione comparativa tra i dirigenti che si rendono disponibili per l'incarico; b) rendere operativo il più generale principio di trasparenza<sup>(45)</sup>, da attuare, in questo specifico ambito, anche mediante la pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale dell'amministrazione, che rende così conoscibili il numero e la tipologia dei posti di funzione da conferire ed i criteri di scelta. La tendenza che così emerge – dopo essere stata in qualche modo evocata nella legge-delega<sup>(46)</sup> – verso una «procedimentalizza-

---

(44) Aventi ad oggetto, ai sensi dell'art. 19, co. 10, d. 165, lo svolgimento di funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca. Incarichi, questi, che secondo M. RUSCIANO, *La dirigenza nell'amministrazione centrale dello Stato*, cit., p. 506, in quanto «“non di direzione”, costituiscono una dirigenza “minore”, [...] rispetto alla quale dubbia appare l'applicabilità di principi e regole proprie della dirigenza “che dirige”».

(45) Specificamente enunciata, dall'art. 11, co. 1, d. 150, come «accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità».

(46) V. l'art. 6, co. 2, lett. h), l. 15, che indica, tra i principi direttivi, la ridefinizione

zione» della fase del conferimento degli incarichi, con una conseguente compressione della *componente fiduciaria* nelle valutazioni effettuate dall'organo di governo politico, risulta sicuramente apprezzabile là dove favorirà «l'attivazione di procedure selettive paraconcorsuali»<sup>(47)</sup>, in grado di far cadere la scelta sul dirigente che, essendo dotato di una effettiva professionalità, risulti essere il più idoneo a garantire un esercizio in autonomia delle prerogative attribuitegli. Ciò, tuttavia, senza che sia possibile nascondere le «ricadute concrete, in termini di un incremento del contenzioso»<sup>(48)</sup> e del rischio di paralisi dell'azione amministrativa, considerati i tempi lunghi del giudizio, che potranno derivare da un più trasparente e ragionevolmente motivato esercizio del potere di conferimento.

Un'ultima questione va richiamata, che presenta stretta connessione con gli equilibri normativi costruiti a presidio del principio di distinzione tra politica ed amministrazione, ma qui esaminata dall'angolo visuale della strumentazione che l'ordinamento appronta per allargare le leve di reperimento, nella pubblica amministrazione, delle risorse umane più idonee a ricoprire, in autonomia, la delicata posizione organizzativa del dirigente pubblico. E' l'aspetto che riguarda l'utilizzo, da parte delle amministrazioni, di *professionalità esterne* al proprio personale, sulle cui specifiche qualità la struttura pubblica investirebbe – in termini di affidamento che non di rado assume una consistenza economica<sup>(49)</sup> – per immettere nei gangli di funzionamento degli apparati nuove esperienze di direzione e

---

dei «criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità ed ai principi desumibili anche dalla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori». Una indubbia evocazione della suddetta tendenza è senz'altro rinvenibile nella Direttiva n. 10/2007 del Ministro della Funzione Pubblica, consultabile al sito [www.innovazione.gov.it](http://www.innovazione.gov.it).

(47) V. A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità*, cit., p. 34.

(48) *Ibidem*, p. 35.

(49) V., infatti, il penultimo periodo dell'art. 19, co. 6, d. 165, che prevede, in caso di incarichi dirigenziali esterni, la possibilità di integrare il trattamento economico spettante al soggetto incaricato con «una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali».

logiche di organizzazione di impronta manageriale, spesso ricercate al di fuori dell'organizzazione amministrativa perché in larga misura provenienti da quella cultura aziendale ancora tanto lontana dalla realtà delle nostre amministrazioni pubbliche. Lontananza particolarmente evidente nelle strutture pubbliche regionali e locali, che, non di rado, devono addirittura fare i conti con l'assenza al proprio interno di professionalità indispensabili al loro ordinario funzionamento.

Se questa è l'esigenza che dà forma e sostanza alla ragione ispiratrice di una regola come quella racchiusa nell'art. 19, co. 6, d. 165, tuttavia la possibilità riconosciuta alle amministrazioni di conferire incarichi di direzione a soggetti esterni – al di là della specifica ipotesi, in cui l'estraneità è parziale, disciplinata dall'art. 5-bis, d. 165 – si è ben presto trasformata, a seguito dell'abuso che n'è stato fatto, da risorsa in una sorta di «assalto alla dirigenza», facilitando l'immissione ai vertici degli uffici pubblici, anche grazie all'evanescenza della formulazione normativa dei requisiti richiesti, di persone dalla dubbia professionalità ma dalla indiscussa fedeltà al politico di turno a cui, in quel momento, il potere di incarico fa capo.

Da questa presa d'atto, è scaturito, allora, uno dei criteri di delega contenuti nella l. 15 che, all'art. 6, co. 2, *lett. h*), chiedeva al legislatore delegato di «ridefinire la disciplina relativa al conferimento degli incarichi ai soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, delle quote percentuali di dotazione organica entro cui è ammesso il conferimento dei medesimi incarichi». Tutto ciò, però, che da un simile invito è disceso, non si è affatto orientato nella direzione indicata dalla l. 15, chè, anzi, il d. 150, oltre a non aver disposto alcuna riduzione delle percentuali, entro cui è possibile ricorrere ad incarichi esterni, pare abbia posto in essere una violazione della delega, con la previsione, già richiamata, di una ulteriore ipotesi, disciplinata dal nuovo art. 28-bis, co. 2, d. 165, in cui è possibile provvedere, per lo svolgimento di incarichi corrispondenti alla qualifica di dirigente di prima fascia, «con contratti di diritto privato a tem-

po determinato»<sup>(50)</sup>. Le uniche modifiche in cui il criterio di delega è riuscito a tradursi sono consistite in una operazione di intervento «micro-sezionale», che ha tentato una rimodulazione, in vero del tutto marginale, dei requisiti soggettivi richiesti dall'art. 19, co. 6. Tuttavia, apprezzabile è ora, a tutela della trasparenza delle scelte, il richiamo che la norma fa «a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione». È ad esse che, come dispone la modifica introdotta, gli incarichi «sono conferiti, fornendo esplicita motivazione».

**6. *La complessità della multiforme figura dirigenziale ancora una volta fa i conti con lo spazio negato per la differenziazione «subnazionale»***

Si è detto, in apertura, della importanza di articolare un discorso sulla dirigenza, capace di cogliere tutta la complessità di una figura che non si esaurisce nella ricostruzione accreditata dalla «vulgata», secondo cui «tutti i burocrati, di livello più o meno elevato, sono accomunati dal “fatto” di esercitare un “potere amministrativo”, indipendentemente dal “tipo” di amministrazione di appartenenza»<sup>(51)</sup>. Tanto più ricca di valenze si presenta questa osservazione, quanto più l'indagine sul lavoro pubblico dirigenziale sposta il proprio campo di osservazione dall'organizzazione amministrativa dello Stato centrale e delle sue ramificazioni alle strutture pubbliche attraverso cui prende forma e sostanza la soggettività politica e istituzionale delle entità territoriali rappresentate da Regioni ed Enti locali. Discorrere di dirigenza regionale e locale – ossia impegnata, quest'ultima, a presiedere al corretto funzionamento della macchina amministrativa di Comuni e Province – non è un'operazione semplice. In primo luogo, perché esige uno sforzo di approfon-

---

(50) Rivolti, prosegue la disposizione, a «soggetti in possesso dei requisiti professionali e delle attitudini manageriali corrispondenti al posto di funzione da ricoprire».

(51) V. M. RUSCIANO, *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2002, n. 6, p. 893.

dimento delle diverse realtà organizzative di gran lunga maggiore di quello richiesto dal semplice approccio metodologico articolato, che non può prescindere, in questo caso, dal prestare la dovuta attenzione, oltre che al diverso atteggiarsi dei contesti istituzionali e organizzativi, anche alle mutevoli interazioni che possono instaurarsi tra governi locali, amministrazioni in cui questi si esprimono e comunità amministrata. In secondo luogo, perché l'affastellarsi di materiale normativo, di rango e ispirazione eterogeneo e, il più delle volte, poco in linea con le tendenze di decentramento istituzionale degli ultimi anni, non aiuta il lavoro dell'interprete. Quel lavoro, in particolare, volto ad intraprendere un tentativo di tipizzazione dell'«identità» della dirigenza locale in senso lato, da condursi alla luce dello sviluppo delle importanti competenze normative riconosciute a Regioni ed Enti locali dalle recenti spinte di riforma, di taglio c.d. federalistico, del nostro ordinamento costituzionale<sup>(52)</sup>: spinte che, sebbene costituiscano referenti giuridico-formali di rango primario, tuttavia si rivelano ancora scarsamente metabolizzate, se non ostacolate, da un legislatore nazionale particolarmente incline a procedere, su pulsioni centralistiche, per modelli universali.

E così, anche l'ennesimo processo di revisione della disciplina sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione non si è sottratto alla constatazione che configura, tanto nella legge-delega n. 15, quanto nel d. 150, gli estremi di «una riforma miope non pensata nella prospettiva del pluralismo istituzionale, avvertita dai più come un clamoroso passo indietro rispetto alla acquisita consapevolezza della varietà delle amministrazioni pubbliche, in ragione del loro intrinseco carattere multi-organizzativo»<sup>(53)</sup>. E ancora, che si sarebbe trattato di un'occasione mancata per «operare almeno la distin-

---

(52) Il riferimento è alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione».

(53) Così M. CERBONE, *L'impatto della riforma sul lavoro pubblico locale*, cit., p. 173, che osserva, in nota 11, riprendendo M. CAMMELLI, S. RECCHIONE, *Il sistema degli Enti locali*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1993, n. 3-4, p. 559 ss., come si ripresenti, a distanza di sedici anni, il problema della «difficile traducibilità a livello locale» del decreto, allora n. 29, oggi n. 150.

zione, per così dire, di sistema: quella tra lo Stato, da una parte, e le autonomie speciali, le Regioni e gli Enti locali, dall'altra»<sup>(54)</sup>. Non poche perplessità, inoltre, ha lasciato, tra i primi commentatori, l'ondivago atteggiamento del legislatore della delega, che all'art. 2 della l. 15 introduceva «un meccanismo di coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione dei decreti delegati oscillante dalla “previa intesa” al “previo parere”»<sup>(55)</sup>.

Venendo all'analisi del dato normativo, due sono i tipi di «richiamo applicativo» che il d. 150, all'art. 74, rivolge alle autonomie amministrative territoriali. Il primo inerisce a quell'insieme di disposizioni, elencate al co. 1, espressamente ascritte dal decreto alla «potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. l) e m), Cost.». Il secondo richiamo, invece, definisce, al co. 2, gli articoli *ivi* enumerati come recanti «norme di diretta attuazione dell'art. 97 Cost.», che, pertanto, rappresentano «principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza». È interessante notare come questo secondo schema di delimitazione dell'ambito di operatività del d. 150 o, *rectius*, di alcune sue parti, nei confronti delle autonomie regionali e locali, riproduca, sostanzialmente, quello dell'art. 27, d. 165, lasciato intatto dalla riforma e che, proprio con riguardo alla disciplina della dirigenza – per intenderci, quella contenuta nel Capo II, Titolo II, d. 165 – dispone «criteri di adeguamento per le amministrazioni non statali».

A questo punto, allora, viene spontaneo chiedersi se ad unire i due «richiami» sia, oltre ad un omologo *riferimento* ad esigenze di adeguamento<sup>(56)</sup>, anche la comune sorte di risultare

---

(54) V. R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e locale nella “riforma Brunetta”*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2009, n. 1, p. 11, che indaga sullo «spazio (negato) per la differenziazione subnazionale».

(55) Cfr. A. BELLAVISTA, *La figura del datore di lavoro pubblico*, cit., p. 15, che rinvia a F. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l. d. n. 15/2009*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*, 2009, n. 88, p. 15 ss.

(56) Sebbene, l'art. 27, d. 165, in quanto precede la riforma del Titolo V della Costituzione, dispone, al pari dell'art. 1, co. 3, d. 165, un adeguamento a «principi fonda-

sopravanzati dalle modifiche del Titolo V della Costituzione. Queste, dopo aver determinato, con il nuovo riparto delle competenze normative in materia di lavoro pubblico, l'«assoluta innaturalità»<sup>(57)</sup> dell'art. 27, d. 165, potrebbero prospettare un esito non dissimile pure nei confronti dello schema di adeguamento disposto dall'art. 74, co. 2, d. 150, laddove il suo contenuto dovesse comportare, come avvenuto nell'art. 27, sovrapposizioni con alcuni aspetti del lavoro dirigenziale che, per il loro intrinseco carattere pubblicistico, rientrerebbero nella riconosciuta autonomia normativa ed organizzativa delle amministrazioni regionali e locali<sup>(58)</sup>. E in effetti, l'assetto delineato dall'art. 74, co. 2, non si sottrae del tutto a questa constatazione di avvenuta sovrapposizione, dal momento che, pur non riguardando le norme o, meglio, le modifiche specificamente dedicate alla dirigenza, richiama, però, quelle che sopra abbiamo indicato come veicoli di «innovazioni di contesto»<sup>(59)</sup>: dirette a disciplinare la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa e individuale (Titolo II, d. 150) e gli strumenti di valorizzazione del merito e di incentivazione della produttività del lavoro pubblico, compresi i criteri che presiedono alle progressioni economiche e di carriera e alle attribuzioni di incari-

---

mentali», mentre, come già sopra riportato, l'art. 74, co. 2, d. 150, parla, alla luce del nuovo riparto di competenze normative di cui all'art. 117 Cost., di «principi generali dell'ordinamento».

(57) V. A. TROJSI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2005, n. 3-4, p. 516, che, all'esito di un'attenta ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, mette bene in luce come, dopo la riforma del Titolo V, Cost., il lavoro pubblico locale e, in particolare, quello dirigenziale regionale, assunto come un intreccio di diversi profili, vada ascritto, per gli aspetti che attengono alla privatizzazione del rapporto, alla materia «ordinamento civile», rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato; per i profili organizzativo-ordinamentali, c.d. «pubblicistici», diviene, invece, in forza del criterio di residualità di cui all'art. 117, co. 4, Cost., materia di competenza normativa esclusiva delle Regioni, perché da ricondurre alla voce «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione», su cui, prima della l. cost. n. 3/2001, insisteva una potestà legislativa concorrente Stato-Regione.

(58) Come è possibile desumere dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Per un recente aggiornamento, v. A. TROJSI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in *Le Regioni*, 2009, n. 6, in corso di pubblicazione.

(59) Cfr. A. ZOPPOLI, *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, cit., p. 151.

chi e responsabilità (Titolo III). Tutti aspetti, questi, che, almeno ad una prima valutazione, sembrano proprio intrecciarsi con quei profili del lavoro pubblico dirigenziale che rientrerebbero nelle più ampie problematiche dell'«ordinamento e dell'organizzazione amministrativa» – si pensi, ad esempio, ai rapporti tra dirigenza e altri organi, a cui è riconosciuto un ruolo nella gestione del c.d. «ciclo della *performance*» (artt. 7 e 9, d. 150), o ai criteri per l'attribuzione di incarichi e responsabilità, in cui sono ricompresi, data la formula aperta della norma, gli incarichi dirigenziali (art. 25, d. 150) – e che, come tali, sono oggi affidati alla cura esclusiva delle Regioni e degli Enti locali, nell'autonomo esercizio, rispettivamente, della loro potestà legislativa e regolamentare.

Con ciò, non vuole certo disconoscersi il ruolo, riservato allo Stato, di garante dell'«uniformità, nel territorio nazionale, delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti di lavoro pubblico, essendo tale riserva di competenza statale riconducibile al perseguimento dell'obiettivo più generale di un esercizio unitario della funzione pubblica»<sup>(60)</sup>. Ma sicuramente non potrebbe sottrarsi a censura un impianto normativo come quello predisposto dal d. 150: che, sebbene attraversato da intenti (e furori) palingenetici, sembra proporre diverse continuità. Tra queste, la vicenda di una dirigenza locale che non cessa di essere «strangolata dal cordone ombelicale che la lega alla dirigenza nazionale», così subendo una alterazione della sua «identità che, come altrove si è autorevolmente sostenuto, dovrebbe basarsi “sullo stretto raccordo con la comunità che contribuisce a governare”»<sup>(61)</sup>.

Così, da un lato, si ripresenta all'interprete un quadro normativo che, seguitando a trascurare le profonde differenze di contesto, sembra lasciarsi ancora una volta sfuggire i tratti di-

---

(60) V., ancora, A. TROJSI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, cit., p. 522.

(61) Così U. ROMAGNOLI, *Dirigenti pubblici: lo scenario politico-istituzionale per la valutazione*, cit., p. 600 ss., che richiama M. RUSCIANO, *La dirigenza pubblica locale*, cit., e la ricostruzione, *ivi* delineata, di un rapporto di lavoro del dirigente locale che sia incentrato «su una sorta di “immedesimazione sociale”, volta a definire l'intensità di una relazione stretta tra dirigente locale e comunità di riferimento».

stintivi di una dirigenza amministrativa che, proprio perché chiamata ad operare in ambiti localmente ristretti, si colloca entro un sistema in cui la «fiducia» è elemento cardine, parte integrante, più di quanto avviene a livello centrale, di quelle vicende che danno vita e svolgimento al rapporto di lavoro dirigenziale <sup>(62)</sup>. Da un altro lato, proprio perché manca la giusta percezione del «diverso», non vi è da stupirsi per l'assenza, anche in quest'ultima riforma, di *input* normativi volti ad orientare ed assistere le realtà territoriali nella ricerca di soluzioni che, dal reclutamento alla formazione <sup>(63)</sup> – per soffermarci solo su alcune delle problematiche che, sebbene centrali nella costruzione di un autorevole corpo burocratico, non di rado vengono trascurate – siano in grado di dotare le amministrazioni locali di una dirigenza professionalmente all'altezza dei nuovi compiti istituzionali ad essa affidati.

---

(62) Nella misura in cui, come rileva L. A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale tra «rapporto di fiducia» e «principio di separazione» delle funzioni politico-amministrativa e gestionale*, in *Le Regioni*, 2002, n. 1, p. 33 ss., gran parte del meccanismo, che presiede alla nomina del direttore generale e dei dirigenti e dei collaboratori esterni o ai diversi provvedimenti che quei rapporti variamente interessino, è chiamato ad assicurare, sempre che l'elemento fiduciario non si sostanzi in fattori di scelta imponderabile, il corretto funzionamento di un sistema incentrato sull'elezione diretta degli organi di governo locale.

(63) Su cui v. già M. RUSCIANO, *Formazione e professionalità della dirigenza amministrativa*, in Il Mulino, Bologna, 1997, p. 727 ss.; con particolare riguardo alla formazione della dirigenza locale, v. M. ESPOSITO, *Alcune note sulla formazione dei dirigenti locali*, in R. SANTUCCI, A. VISCOMI (a cura di), *La dirigenza nelle autonomie locali dopo la riforma: problemi e prospettive*, Soveria-Mannelli, 1998.