

Brevi riflessioni sulla costituzionalità e sulla ragionevolezza di alcuni aspetti della riforma della dirigenza pubblica

di *Carlo Deodato*

(Consigliere di Stato)

1.- Premessa; 2.- Contenuti e finalità della riforma; 3.- L’istituzione di ruoli unificati, l’abolizione delle due fasce e la “piena mobilità tra i ruoli”; 4.- Le nuove regole di accesso alla dirigenza; 5.- Le modalità di conferimento degli incarichi; 6.- Il “collocamento in disponibilità” e la “decadenza dal ruolo unico”; 7.- Alcune proposte di modifica; 8.- Considerazioni conclusive.

1.- Premessa.

L’inizio dell’esame¹ da parte del Senato del disegno di legge (deliberato dal Governo nella riunione del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014) di “riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” suggerisce una disamina della riforma della dirigenza pubblica², per come risultante dal testo dell’art.10 del predetto

¹ Mentre scriviamo è in corso l’esame dell’A.S.1577 in Commissione Affari Costituzionali.

² Per una compiuta analisi della materia della dirigenza pubblica si vedano: COLAPIETRO, *La “controriforma” del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 4-5, 2002, 646 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo a uno studio del rapporto di “autonomia strumentale” tra politica e amministrazione*, 2002, 29 ss.; LANOTTE, *Lavoro e p.a. – La dirigenza pubblica*, in *Dir. prat. lav.*, 2003, 10, 682 ss.; CUCCURU, *Il ruolo della dirigenza alla luce della separazione tra politica e amministrazione*, in *Foro amm. Tar*, 2003, 4, 1409 ss.; CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, 2, 231 ss.; DURVAL, *La riforma della pubblica amministrazione ed il sistema di valutazione dei dirigenti*, in *Lav. e prev. oggi*, 2009, 3, 321 ss.; D’APONTE, *La riforma Brunetta e l’attualità dello studio del diritto del lavoro pubblico*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 5, 2011, 675 ss.; SETTIMI, *Dirigenza statale, incarichi ad esterni e spoil system*, in *Il lavoro nelle p.a.*,

provvedimento, finalizzata ad evidenziarne alcuni profili di dubbia compatibilità costituzionale e, comunque, di irragionevolezza.

Occorre avvertire, innanzitutto, che la disposizione, ancorché strutturata come delega legislativa, contiene l'elencazione di criteri e principi direttivi sufficientemente puntuali, specifici e dettagliati da consentire un'agevole prefigurazione della disciplina sostanziale che risulterà dall'emanazione dei decreti delegati.

La configurazione della norma come di delegazione, quindi, non preclude all'interprete un'analisi critica della riforma dell'ordinamento della dirigenza dalla stessa autorizzata, nella misura in cui gli aspetti essenziali della revisione normativa del vigente regime positivo della dirigenza pubblica restano cristallizzati nella delega e vincolano il Governo alla loro stretta osservanza nella predisposizione e nell'emanazione dei decreti legislativi.

Residuano, ovviamente, dalla delega spazi di discrezionalità nella sua attuazione, che, tuttavia, attengono a profili di dettaglio o marginali della riforma, e non alle scelte fondamentali del riordino della dirigenza, per come voluto dal Governo al momento della deliberazione del disegno di legge e, allo stato, (sostanzialmente) confermato dal Parlamento.

La disposizione in esame contiene una radicale revisione delle regole che presidiano tutti gli aspetti della disciplina della dirigenza, sostituendole con un sistema del tutto innovativo.

1, 2011, 128 ss.; PAPA, *Dirigenze pubbliche e responsabilità "al plurale" tra oscillazioni normative e giurisprudenziali*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 6, 2011, 9355 ss.; DI CASOLA, *Dirigenza fiduciaria ed uffici di diretta collaborazione: è legittimo uno spoils system «rafforzato»*, in *Rivista Italiana di Diritto del lavoro*, 2, 2011, 350 ss; D'ORTA, *L'organizzazione delle p.a. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 3-4, 2011, 391 ss.; COLAPIETRO, *Politica e amministrazione: riflessioni a margine di un rapporto controverso*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 171-172, 2011, 147 ss; BACCHINI, *Lo spoils system e l'elemento della fiduciarietà: profili problematici e spunti di riflessione fra Corte costituzionale ed evoluzione normativa*, in *Il lavoro nelle p.a.*, 5, 2012, 7931 ss.

Rispetto alle riforme deliberate nelle precedenti legislature (con l'eccezione di quella, ormai risalente, della privatizzazione del pubblico impiego, in generale, e della dirigenza in particolare), che si sono perlopiù limitate a modifiche di alcuni aspetti della disciplina dell'accesso e degli incarichi, questa si atteggia come un vero e proprio stravolgimento dell'assetto ordinamentale del rapporto tra i dirigenti e la pubblica amministrazione.

La riforma voluta dal Governo Renzi, a ben vedere, introduce un regime del rapporto di lavoro dei dirigenti completamente diverso, sotto tutti i profili, da quello esistente, tanto che resta davvero arduo identificare, tra le due discipline confrontate, profili di continuità, ragioni comuni o finalità coerenti.

La radicalità della riforma in questione esige, allora, una disamina seria e scrupolosa, non solo della sua utilità e della sua "bontà", nel merito delle scelte che la presuppongono, ma anche della sua coerenza con i principi costituzionali di riferimento.

Appare, addirittura, superfluo rammentare quanto l'assetto della dirigenza pubblica influisca sul funzionamento della pubblica amministrazione, sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini, sul perseguimento degli interessi generali affidati alla cura di ogni struttura amministrativa e, in definitiva, sul bene della collettività degli amministrati.

Non solo, ma l'ordinamento della dirigenza, e, in particolare, le regole preordinate a disciplinare l'accesso a essa e il conferimento degli incarichi, incidono sul rapporto tra la politica e l'amministrazione, sicchè la loro radicale modifica dev'essere scrutinata con particolare severità, al fine di escludere che il nuovo regime possa ledere gli indefettibili canoni dell'indipendenza dell'amministrazione dalla politica.

Un'errata o improvvida revisione di tali regole finirebbe, infatti, per alterare gli equilibri (anche di rango costituzionale) tra la sfera riservata alla politica e quella riservata all'amministrazione, con conseguente (e inaccettabile) pregiudizio degli interessi generali.

Il testo della disposizione in questione sarà, quindi, esaminato alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale e dei comuni canoni di ragionevolezza delle leggi, con il solo scopo di segnalare alcuni profili problematici e di suggerirne la correzione nel proseguimento dell'iter di approvazione del disegno di legge o anche, in caso negativo, nelle fasi successive di controllo della costituzionalità della legge delega e, comunque, di approvazione dei decreti legislativi di attuazione (per i quali è stato opportunamente previsto il parere del Consiglio di Stato).

2.- Contenuti e finalità della riforma.

Premesso che la riforma interviene a innovare pressoché tutti i profili della vigente disciplina sostanziale della dirigenza, ci limiteremo, in questo paragrafo, a illustrare le novità maggiormente rilevanti e, in ogni caso, quelle su cui si appunteranno i rilievi critici di seguito formulati.

Per una migliore intelligenza della riforma, si avrà cura, poi, di indovinare gli interessi che, con ciascuna innovazione, il Governo intende perseguire.

L'identificazione delle finalità della riforma si appalesa, tuttavia, ardua, atteso che la relazione illustrativa, così come quella di analisi di impatto della regolamentazione, omettono di chiarire gli scopi ai quali risultano preordinate le novità più significative.

A ben vedere, infatti, la relazione illustrativa si limita a descrivere il contenuto dei principi e dei criteri direttivi, mentre nell'a.i.r. l'indicazione dell'obiettivo dell'intervento normativo, relativamente all'art.10 del d.d.l., risulta cristallizzata nella sola locuzione "razionalizzazione della dirigenza pubblica" e, quindi, in una formula lessicale talmente generica ed equivoca da costringere l'interprete a immaginare i risultati che il Governo si attende dalla riforma.

La ricerca della "motivazione" della riforma o, meglio, degli interessi a essa sottesi resta, quindi, affidata all'interprete, che non può avvalersi del prezioso ausilio delle relazioni di accompagnamento del disegno di legge e che, tuttavia, non può prescindere, nell'esegesi del testo della disposizione, dalla individuazione degli obiettivi che il Governo ha inteso conseguire con la relativa proposta di riforma.

Senonché, mentre per alcune novità risulta agevole, in quanto immediatamente intuitiva, l'individuazione della ragione dell'intervento normativo, per altre (e, in particolare, per quelle più significative) resta davvero difficile comprenderne i motivi reali.

Si procederà, allora, a una sintetica descrizione delle principali novità e alla corrispondente ricerca delle ragioni che ne hanno ispirato la proposta e delle finalità che con la stessa si intendono raggiungere, con la riserva di commentarne la ragionevolezza nelle sezioni dello scritto dedicate alle singole innovazioni esaminate.

La più importante novità è senz'altro costituita dall'istituzione di tre ruoli (dei dirigenti dello Stato, delle regioni e degli enti locali), dalla previsione della piena

mobilità tra gli stessi, dall'eliminazione della distinzione in due fasce e dall'enunciazione della possibilità del conferimento degli incarichi dirigenziali ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli.

Orbene, riguardo alla disciplina che risulterà dall'attuazione della delega, per come appena sintetizzata, risulta davvero arduo identificare le finalità perseguite.

Appaiono, invero, oscure e difficilmente decifrabili le ragioni per le quali la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a dirigenti appartenenti ai ruoli non solo di un'altra amministrazione, ma, addirittura, di un altro livello di governo, costituisca un miglioramento dell'ordinamento della dirigenza.

Probabilmente il decisore politico avrà immaginato che, in tal modo, l'amministrazione risulta arricchita dalla diversa professionalità maturata dal dirigente presso un differente livello di governo.

Ma, ovviamente, in difetto dell'esplicitazione della "motivazione" di tale decisione, si tratta solo di un'ipotesi.

Potrebbero astrattamente ipotizzarsi anche ragioni diverse da quella appena indicata, ma, in mancanza di sicuri riscontri, quella appena enunciata si appalesa come la più plausibile.

Un'altra innovazione molto rilevante è senz'altro quella con cui si modificano le regole di accesso alla dirigenza, con la conferma del doppio canale del corso-concorso e del concorso, ma con una sostanziale revisione delle modalità della selezione e della definitiva immissione nei ruoli.

Si stabilisce, in particolare, quanto al corso-concorso, che i vincitori vengano immessi nei ruoli come funzionari, che svolgano un'attività di formazione per un periodo di quattro anni e che vengano, poi, definitivamente immessi nei ruoli unici della dirigenza, dopo il superamento di un esame e, quanto al concorso, l'assunzione a tempo determinato dei vincitori e l'assunzione a tempo indeterminato solo dopo il superamento di un esame di conferma, dopo un triennio di servizio, con la previsione della risoluzione del rapporto di lavoro nell'ipotesi di mancato superamento dello stesso.

Viene, inoltre, affidata alla Scuola nazionale dell'amministrazione (d'ora innanzi SNA), della quale si prevede una profonda revisione della forma giuridica, delle funzioni e dell'organizzazione, la gestione delle predette procedure, anche per la selezione dei dirigenti delle regioni e degli enti locali.

Così riassunta la riforma dell'accesso alla dirigenza, occorre rilevare che la sua finalità appare rintracciabile nell'esigenza di far precedere l'immissione nei ruoli da un'adeguata esperienza, i cui esiti positivi vanno certificati, per entrambe le modalità di ingresso, da una successiva verifica (che condiziona la definitiva immissione nei ruoli dirigenziali).

In ordine, invece, alla disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali viene codificato il principio della selezione competitiva, nel senso che la loro assegnazione dev'essere preceduta dalla pubblicazione di un avviso pubblico, contenente i requisiti e i criteri stabiliti dall'amministrazione e approvati dalle Commissioni per la dirigenza, statale, regionale o locale, e, per gli incarichi apicali o di livello dirigenziale generale, dalla preselezione di un numero predeterminato dei candidati, che, come si è già detto, possono appartenere a un ruolo di un livello di governo diverso da quello dell'amministrazione precedente, in possesso dei requisiti stabiliti (questa volta direttamente) dalle predette Commissioni.

Ancorché non sia stata esplicitata nelle relazioni di accompagnamento, la finalità perseguita con tale innovazione può essere agevolmente identificata nell'esigenza di valorizzare il merito, di ridurre gli spazi di discrezionalità del soggetto che conferisce l'incarico e di favorire la selezione del candidato che presenti le competenze e le attitudini più utili e appropriate per le funzioni che dovrà svolgere (anche se, come sarà precisato appresso, le modifiche proposte non appaiono utili nè efficaci, rispetto alla realizzazione di tali interessi).

Un'innovazione radicale, da ultimo, è quella che concerne il regime giuridico ed economico previsto per i dirigenti che restano sprovvisti di incarico.

Si prevede, al riguardo, che i dirigenti privi di incarico hanno diritto all'erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, vengono collocati in disponibilità e, dopo un determinato periodo (non stabilito dalla delega) in disponibilità, decadono dal ruolo unico (si intende: vengono licenziati).

In questo caso resta davvero difficile individuare la *ratio* dell'intervento, anche se, tenuto conto delle criticità segnalate nell'a.i.r., appare plausibile l'identificazione dello scopo della riduzione del numero complessivo dei dirigenti pubblici, rispetto al quale le misure del collocamento in disponibilità e della risoluzione del rapporto di lavoro si rivelano direttamente funzionali.

Anche in questo caso risultano immaginabili altre finalità dell'intervento, ma quella appena segnalata appare la più razionale, sicché è preferibile pensare ad essa.

Il disegno riformatore dettagliato nella delega si compone di ulteriori interventi attinenti alla formazione permanente, alla durata degli incarichi, alla valutazione dei risultati, alla responsabilità dei dirigenti e alla retribuzione, che si eviterà di illustrare e di commentare, siccome relativi a modifiche sostanzialmente condivisibili o, in ogni caso, di minore impatto sull'assetto fondamentale della dirigenza pubblica.

Risultano, in particolare, utili e apprezzabili gli interventi intesi ad accrescere gli obblighi formativi dei dirigenti, ad assicurare un collegamento meritocratico tra l'esito della valutazione dei risultati e il conferimento degli incarichi e ad assegnare a ciascun dirigente uno strumento di premialità, nell'amministrazione del personale affidato alla sua gestione, effettivamente selettivo.

Mentre, per il resto, si formulano i sintetici rilievi che seguono.

Con riferimento alla durata degli incarichi, il criterio dell'equilibrio di genere nel conferimento degli incarichi appare incoerente con il principio del merito: se si deve scegliere il migliore e se la procedura è davvero imparziale appare irrazionale condizionare la scelta al sesso del candidato.

Sulla valutazione dei risultati appare oscuro il criterio relativo alla "mancata differenziazione delle valutazioni dei dirigenti e dei dipendenti quale criterio di valutazione". Se vuol dire che deve essere valutato male il dirigente che non distingue la valutazione dei dipendenti affidati alla sua direzione il criterio appare irragionevole, imponendo una valutazione negativa in difetto di ulteriori indici di cattiva gestione del personale amministrato.

Sulla responsabilità dei dirigenti si segnala la genericità dei criteri direttivi, che si limitano alla previsione del riordino delle disposizioni legislative, nonché l'ambiguità del criterio relativo alla "esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale" (non presente nel testo del governo, ma contenuto in un emendamento del relatore).

Premesso che quest'ultimo parametro, a un primo esame, appare (per certi versi) pleonastico, non risulta, in ogni caso, chiaro se il carattere di esclusività sia finalizzato a escludere la responsabilità dei funzionari o dei politici.

In entrambi i casi si tratta di un criterio errato, nella misura in cui appaiono astrattamente configurabili, anche quanto all'attività gestionale, profili di responsabilità di entrambe le predette categorie (che sembrerebbero così esonerate da qualsivoglia responsabilità).

Sulla retribuzione, si rileva che il criterio secondo cui la retribuzione di risultato non può superare il 15 per cento del totale appare incoerente con la finalità di valorizzare il merito e di premiare il conseguimento degli obiettivi, attesa l'esiguità del peso assegnato alla massima incidenza della retribuzione di risultato (anche se risulta depositato in Commissione un emendamento del relatore, che sarà verosimilmente approvato, diretto a eliminare la predetta percentuale).

Rimane, peraltro, irrisolto il problema (a dire il vero risalente e non addebitabile alla riforma in esame) dell'incertezza degli spazi che residuano alla contrattazione (collettiva e individuale) nella disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti.

Con la disposizione in esame, a ben vedere, si finisce per introdurre una nuova regolazione legislativa dei diritti e degli obblighi di personale (ancora?) contrattualizzato, senza che risulti chiaro il ruolo (ammesso che sopravviva) riservato alla contrattazione nella definizione degli stessi.

Così sintetizzate le novità più significative e formulati i sintetici rilievi che precedono, si svolgeranno, nei paragrafi che seguono, alcune considerazioni critiche, con il solo obiettivo di offrire un contributo al miglioramento della riforma, per mezzo della correzione o dell'eliminazione di previsioni di dubbia costituzionalità, di manifesta incoerenza o, comunque, di scarsa efficacia.

3.- L'istituzione di ruoli unificati, l'abolizione delle due fasce e la "piena mobilità tra i ruoli".

Come già rilevato, la novità più significativa della riforma (tanto da meritare l'aggettivo di "rivoluzionaria") è senz'altro quella che prevede l'istituzione del "sistema della dirigenza pubblica" e, in particolare, dei tre ruoli, unificati e coordinati, l'abolizione delle due fasce e la piena mobilità tra i ruoli.

Si tratta di un sistema che, a ben vedere, ancorché organizzato su tre ruoli, equipara, a tutti gli effetti (e, in particolare, al fine del conferimento degli incarichi), i dirigenti dei diversi livelli di governo, sicché la formale distinzione in tre "elenchi" appare priva di valenza sostanziale, risulta poco comprensibile e si traduce in un dato meramente estrinseco e convenzionale, tanto che appare arduo anche decifrare la relazione di coordinamento tra gli stessi (così come risulta incomprensibile come il principio della piena mobilità tra i ruoli consenta la stima del fabbisogno dirigenziale per ciascuno dei livelli di governo nei quali sono articolati i ruoli).

Per effetto di tale nuovo sistema, infatti, la cui declinazione nei decreti delegati risulta (per quanto qui rileva) vincolata e stringente, un incarico in un'amministrazione statale potrà essere conferito, con le modalità appresso esaminate, a un dirigente appartenente a un ruolo dei dirigenti delle regioni o degli enti locali, e, ovviamente, viceversa, in ossequio al principio della "piena mobilità tra i ruoli".

Il conseguimento della presunta finalità di tale sistema, prima individuata nell'esigenza di apportare alle amministrazioni professionalità ed esperienze diverse da quelle possedute dai dirigenti (ancora) formalmente dipendenti da esse, dovrebbe conseguire al rilievo dell'inadeguatezza del regime vigente (che confina la platea dei destinatari degli incarichi dirigenziali entro i ruoli di ciascuna amministrazione, con le limitate eccezioni della conferibilità di incarichi a dirigenti di altre amministrazioni o, addirittura, estranei all'amministrazione).

Senonchè non è dato comprendere su quali analisi o valutazioni si fondi tale presupposta (e logicamente necessaria) considerazione.

Anzi, tra tutte le critiche che vengono ordinariamente rivolte all'attuale assetto ordinamentale della dirigenza, quella della inidoneità della distinzione dei ruoli per singola amministrazione non figura mai, anche tenuto conto che il regime vigente già contempla, all'art.19, commi 5-bis e 6, d.lgs. n.165 del 2001, la possibilità di conferire, entro aliquote determinate (ma sufficienti), incarichi dirigenziali a soggetti esterni alla singola amministrazione, così come consente il conferimento a questi ultimi di incarichi di diretta collaborazione.

La disciplina attuale, a ben vedere, coniuga, con un giusto equilibrio, l'esigenza di reperire i dirigenti nei ruoli dell'amministrazione presso cui si sono formati e in relazione alle cui funzioni hanno sviluppato le loro competenze con quella, pure avvertita (e, infatti, soddisfatta), di assegnare un numero limitato di incarichi a soggetti che portino la diversa esperienza maturata in un'altra amministrazione o, addirittura, nel privato.

Nessuno, in altri termini, avvertiva come necessaria e urgente la sostanziale equiparazione dei dirigenti di tutte le amministrazioni pubbliche.

Ma, quand'anche si volesse ritenere condivisibile lo scopo sopra identificato, si dovrebbe, parimenti, rilevare l'inadeguatezza del nuovo sistema a conseguirlo (perlomeno per la fase transitoria, che implica l'automatica confluenza nei ruoli unificati dei dirigenti attualmente in servizio).

Appare, invero, veramente difficile sostenere che le funzioni di dirigente generale di un ministero possano essere svolte più efficacemente da un dirigente di un comune, rispetto a un dirigente dello Stato, o che, in ogni caso, le competenze sviluppate dal primo in un'amministrazione locale possano arricchire l'amministrazione dello Stato (più di quanto possano farlo quelle di un dirigente che si è formato in un'amministrazione centrale).

E non è una questione di gerarchia tra diversi livelli di governo, ma di adeguatezza delle capacità professionali rispetto all'amministrazione presso cui sono state (e dovranno essere) svolte le funzioni dirigenziali, come accade del resto anche nel settore privato (troppo spesso imitato, anche malamente, nelle riforme del comparto pubblico) dove la mobilità dei dirigenti è condizionata dalle relative specializzazioni.

La professionalità acquisita dai dirigenti statali, regionali o degli enti locali deve, infatti, intendersi riferita alle caratteristiche peculiari di quelle amministrazioni, sicchè la piena mobilità prevista dalla riforma, più che arricchire le amministrazioni interessate da incarichi a dirigenti provenienti da altri livelli di governo, finisce per impoverire quelle che perdono le specifiche competenze dei dirigenti che si sono formati nei loro ruoli, senza, peraltro, arrecare alle altre significative e comparabili utilità, quantomeno fino a quando non verranno omologate e uniformate le procedure di reclutamento.

Non solo, ma anche le regole di accesso nei diversi ruoli sono così differenti (perlomeno per come concepite e declinate finora), quanto alla preparazione teorica e alla conoscenza delle materie attribuite alla responsabilità dei diversi livelli di governo, che la mobilità prefigurata dalla delega si risolve, a ben vedere, in una irragionevole fungibilità delle competenze e in una inefficace osmosi delle attitudini professionali, con un evidente pregiudizio del buon andamento della pubblica amministrazione, secondo una sciagurata eterogenesi dei fini.

Il sistema appena esaminato, quindi, appare configgente con il precetto costituzionale consacrato all'art.97, nella misura in cui consente l'assegnazione della titolarità degli uffici pubblici a dirigenti potenzialmente sprovvisti di adeguate competenze e capacità (in quanto formati presso organizzazioni amministrative che svolgono funzioni completamente diverse da quelle intestate alle strutture che possono essere chiamati a dirigere).

Se appare dubbia la costituzionalità del sistema, a regime, dell'unificazione dei ruoli e della piena mobilità tra gli stessi, risulta, invece, più chiaramente incostituzionale la disciplina transitoria, là dove prevede che i dirigenti attualmente in servizio vengano

inseriti nei nuovi ruoli unici, che, di conseguenza, quelli di prima fascia perdano il pertinente regime giuridico ed economico (ben potendo essere affidati a essi incarichi di funzione di seconda fascia) e che, comunque, siano soggetti alle regole della piena mobilità.

Si tratta di previsioni che incidono *in peius* sullo status giuridico ed economico già acquisito dai dirigenti in servizio e che ledono, di conseguenza, l'affidamento sulla sua stabilità.

In un recente scritto³ è stata ricordata la (copiosa e univoca) giurisprudenza costituzionale sulle disposizioni impropriamente retroattive, quelle, cioè, che modificano (anche se solo per il futuro) diritti attinenti a rapporti di durata, che ammette la loro compatibilità con la Carta fondamentale alle sole condizioni che le norme peggiorative siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, e, segnatamente, da esigenze finanziarie straordinarie, e rivestano un'efficacia temporale limitata, risolvendosi, altrimenti, in un'arbitraria e incostituzionale ablazione di diritti acquisiti⁴.

Nella fattispecie in esame, tali esigenze straordinarie non sono ravvisabili, né vengono (tantomeno) enunciate e, pertanto, la modificazione della sfera giuridica dei dirigenti si rivela lesiva del legittimo affidamento ingenerato in essi al momento della vittoria del concorso ovvero, per i dirigenti di prima fascia, al momento del conseguimento della relativa posizione giuridica ed economica.

Con la disposizione transitoria in commento, a ben vedere, non solo si riducono i diritti economici dei dirigenti in servizio, ma si ammette la possibilità di ricoprire incarichi dirigenziali presso altri livelli di governo, pena, in caso di rifiuto, il licenziamento, come chiariremo meglio di seguito.

Rispetto allo stato giuridico ed economico attuale, quindi, si stravolgono le regole del rapporto di lavoro, per come conosciute al momento dell'ingresso nei ruoli, con una tale radicalità da configurare un nuovo e diverso rapporto, imposto autoritativamente per legge e senza il consenso degli interessati, che, pure, sono titolari di contratti, collettivi e individuali, che ne stabiliscono il (più favorevole) regime giuridico ed economico.

³ DEODATO, *I limiti costituzionali alla spending review*, in *Rassegna dell'Avvocatura generale dello Stato*, n.2/2014, al quale rinviamo per una compiuta analisi del problema della costituzionalità delle norme che modificano *in peius* i diritti relativi a rapporti di durata.

⁴ Corte cost., sent. nn.155/1990, 91/1982, 108/1981, 13/1977, 194/1976.

E ciò in manifesta violazione dei principi costituzionali (per come decifrati e applicati dal Giudice delle leggi) che tutelano il legittimo affidamento sulla stabilità dell'assetto giuridico ed economico di rapporti di genesi negoziale (quali quelli in esame) e che ne vietano la modifica unilaterale, se non nell'ipotesi, nella specie inconfigurabile, in cui la *reformatio in peius* risulti giustificata dall'esigenza di tutelare superiori e preminenti valori costituzionali⁵.

Come chiarito meglio *infra*, infatti, i beni costituzionali astrattamente invocabili per giustificare la modifica peggiorativa dello *status* dei dirigenti, e, cioè, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, non solo non vengono tutelati, con la riforma in commento, ma ne risultano, addirittura, pregiudicati e inficiati, di guisa che la lesione del legittimo affidamento non può in alcun modo ritenersi giustificata e bilanciata dalla contemporanea realizzazione di interessi costituzionali maggiormente rilevanti.

Se tali principi valgono, in generale, per tutti i dirigenti, il vizio appena riscontrato si rivela più evidente per quelli di prima fascia, nella misura in cui gli stessi vengono irragionevolmente privati dei diritti, giuridici ed economici, pertinenti al loro *status* e legittimamente acquisiti sulla base della disciplina, normativa e contrattuale, vigente.

La violazione della tutela del legittimo affidamento, alla quale la Corte ha costantemente riconosciuto valore costituzionale, risulta, nella fattispecie in esame, chiaramente integrata, nella stessa misura in cui a un ufficiale dell'Esercito venisse tolto per legge il grado acquisito o se, addirittura, lo stesso venisse retrocesso, sempre per legge, al grado di sottufficiale.

Ma l'eliminazione delle due fasce si rivela irragionevole anche sotto altri due profili.

Innanzitutto, in quanto produce l'effetto (contrario a ogni logica meritocratica) di confinare la dirigenza nell'unico ambito del comparto pubblico nel quale viene (sostanzialmente) eliminata la carriera e, poi, perché rischia di generare un rilevante contenzioso, nella misura in cui consente ai dirigenti (attualmente) di seconda fascia di essere preferiti ai dirigenti (attualmente) di prima fascia nel conferimento di incarichi dirigenziali generali (nonostante l'allegazione, da parte dei primi, di esperienze professionali sicuramente meno rilevanti di quelle che possono vantare i secondi).

⁵ Corte cost., sent. nn. 160/2013, 92/2013, 24/2009, 399/2008.

Da ultimo, si rileva che l'istituzione, con legge dello Stato, dei ruoli unici dei dirigenti regionali (e probabilmente anche degli enti locali) confligge con il principio costituzionale per cui l'organizzazione delle amministrazioni dei diversi livelli di governo resta affidata alla loro autonomia⁶.

4.- Le nuove regole di accesso alla dirigenza.

La modifica delle regole di accesso alla dirigenza è caratterizzata dalla conferma del doppio canale del corso-concorso e del concorso, ma dalla significativa novità che la definitiva immissione dei vincitori nei ruoli risulta condizionata dal superamento, dopo un periodo di "prova", di un'ulteriore verifica dell'idoneità del candidato ad acquisire la qualifica di dirigente a tempo indeterminato.

Se appare condivisibile l'esigenza di imporre la formazione di un'esperienza pratica, prima di formalizzare l'immissione nei ruoli del vincitore del corso-concorso o del concorso, appaiono, invece, discutibili l'utilità e l'efficacia degli strumenti proposti per realizzare quell'interesse.

Si prevede, in particolare, quanto al corso-concorso, che i vincitori vengano immessi in servizio come funzionari e che, dopo una formazione della durata di quattro anni, vengano sottoposti a un nuovo esame, finalizzato alla loro definitiva immissione in ruolo come dirigenti, e, quanto al concorso, che i vincitori vengano assunti come dirigenti a tempo determinato e che, dopo tre anni di servizio, vengano sottoposti a un esame di conferma, per la loro assunzione a tempo indeterminato.

Ora, entrambi tali sistemi appaiono farraginosi, forieri di complicazioni, produttivi di contenzioso, intrinsecamente incoerenti e incapaci di soddisfare efficacemente il fabbisogno di dirigenti stimato dalle amministrazioni.

Si tratta, infatti, di due procedure che, per un verso, impediscono alle amministrazioni di acquisire, da subito, la certezza della definitiva assunzione come dirigenti dei vincitori di entrambe le selezioni e, per un altro, introducono un'anomala condizione risolutiva del rapporto di lavoro, che finisce per creare una forma *sui generis* di precariato.

⁶ Cfr. Corte cost., nn. 206/1999, 235/2010 e 7/2011.

Ma, soprattutto, utilizzano (entrambe) uno strumento (il secondo esame) che appare del tutto sproporzionato rispetto al condivisibile fine di anteporre, all'assegnazione delle funzioni di gestione, un periodo di adeguata formazione pratica.

Una volta, infatti, che la preparazione teorica è stata scrutinata nelle procedure di selezione, residua la sola esigenza di imporre ai vincitori, più che un ulteriore scrutinio, un periodo di formazione che serva alla comprensione delle modalità di gestione dei compiti amministrativi che saranno loro affidati (così come avviene per i magistrati, prima dell'assegnazione delle funzioni giurisdizionali).

Il secondo esame, invece, risulta inutilmente oneroso, sotto più profili.

Innanzitutto, costa l'impegno delle risorse, personali e finanziarie, necessarie all'espletamento dello scrutinio definitivo.

L'eventuale mancata conferma, poi, risulta certamente produttiva di un contenzioso (che, in ogni caso, costituisce un costo per l'amministrazione).

L'aleatorietà della stabilità della vittoria della prima selezione, infine, produce un impatto negativo sull'organizzazione delle amministrazioni, non potendosi computare le relative assunzioni a scomputo del fabbisogno stimato, sicchè, anche sotto tale profilo, il principio del buon andamento si rivela esposto al *vulnus* dell'incertezza nell'acquisizione del personale dirigenziale necessario.

Si aggiunga, ancora, quanto al corso-concorso, che l'assunzione dei vincitori come funzionari si rivela incoerente con la tradizionale configurazione di quella procedura come preordinata all'assunzione dei dirigenti, a meno che il corso-concorso non venga configurato, nei decreti delegati, come finalizzato all'assunzione di funzionari (salva la successiva ed eventuale acquisizione della qualifica dirigenziale, in esito ad una nuova e ulteriore selezione).

Ma si tratta di un'innovazione così radicale che, se questa è l'intenzione, dovrebbe essere precisata nella delega.

In merito al concorso si rileva, ancora, con una notazione più propriamente politica, che l'assunzione di dirigenti a tempo determinato, dallo stesso implicata, contraddice le politiche di contenimento del fenomeno del precariato e di favore per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Da ultimo, ci permettiamo di dubitare che l'affidamento, per legge, alla SNA delle competenze relative al reclutamento e alla formazione dei dirigenti dei ruoli regionali

sia compatibile con le prerogative costituzionali delle Regioni, che dovrebbero comprendere anche l'organizzazione delle assunzioni del loro personale dirigenziale⁷.

5.- Le modalità di conferimento degli incarichi.

Le innovazioni previste per il conferimento degli incarichi si risolvono nell'implementazione (rispetto alla disciplina vigente) dei profili di pubblicità e di imparzialità (mediante il coinvolgimento in diverse fasi dei processi delle Commissioni previste alla lett.b dell'art.10) delle procedure di selezione dei dirigenti ai quali affidare l'incarico e dovrebbero servire a garantire la trasparenza e l'efficacia (rispetto alle effettive esigenze dell'amministrazione) delle pertinenti scelte, mentre non vengono modificate le regole relative allo *spoil system* (che resta, quindi, disciplinato dalle disposizioni vigenti).

Senonché, a ben vedere, il regime prefigurato nella delega difetta di alcuni elementi essenziali perché le condivisibili esigenze appena segnalate possano essere concretamente soddisfatte.

In mancanza, infatti, della previsione dell'obbligo di motivazione della scelta da parte del soggetto nominante, che dia conto degli esiti di un doveroso confronto concorrenziale tra i *curricula* dei candidati, e, quindi, della sua giustiziabilità, le modifiche proposte non servono a comprimere gli spazi di discrezionalità della scelta e ad assicurare l'imparzialità della decisione e la coerenza della selezione con le reali esigenze di professionalità dell'amministrazione.

Per come è configurata nella delega, la nuova disciplina del conferimento degli incarichi rischia, in altri termini, di produrre il solo (voluto?) effetto di consentire al politico di scegliersi i dirigenti in una platea più ampia, con il conseguente nocimento dell'interesse generale alla separazione tra politica e amministrazione e in probabile violazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione⁸.

⁷ Si veda al riguardo la nota n. 3.

⁸ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 81/2013, 104/2007, 103/2007, 233/2006, 9/2006, 193/2002, 275/2001 e 13/1996 nonché ord. n. 11/2002.

L'auspicata valorizzazione del merito dei dirigenti potrebbe, in definitiva, risolversi nel paradossale aumento degli spazi di libertà del soggetto nominante, in ragione dell'aumento, per l'effetto combinato del principio della piena mobilità tra i ruoli, del novero dei dirigenti entro il quale operare una scelta che resta ampiamente discrezionale.

Né le segnalate criticità possono ritenersi risolte con la più stringente disciplina prevista per il conferimento degli incarichi relativi a uffici di vertice e di quelli corrispondenti a uffici di livello dirigenziale generale, atteso che la fissazione dei requisiti e dei criteri da parte delle Commissioni e la preselezione di un numero predeterminato di candidati, se valgono a limitare gli spazi di libertà del soggetto nominante, non servono certo ad assicurare la trasparenza e l'imparzialità della scelta.

Nonostante l'infelice formulazione lessicale di tale criterio, infatti, sembra che il soggetto nominante resti, comunque, vincolato al solo rispetto della rosa di candidati selezionati dalla Commissione (nel numero che, si presume, sarà stabilito nei decreti delegati, o, addirittura, discrezionalmente dall'amministrazione per ogni procedura) e che, per il resto, rimanga libero di scegliere il dirigente generale, senza alcun obbligo di comparazione tra i *curricula* né di coerente motivazione.

Se ne ricava l'impressione che, rispetto alla disciplina legislativa vigente, che, pure, stabilisce, all'art.19 d.lgs. n.165 del 2001, i criteri alla cui stregua devono essere conferiti gli incarichi, prescrive la pubblicazione dell'avviso e dei criteri di scelta e impone la valutazione delle domande, la nuova disciplina non contenga significative innovazioni e continui a permettere, come adesso, un'estrema discrezionalità nella scelta del dirigente a cui affidare l'incarico.

Appare, da ultimo, incomprensibile il criterio di preferenza, nella scelta del dirigente a cui affidare l'incarico, per i "candidati" che hanno maturato esperienze in amministrazioni differenti, finendo per pregiudicare irragionevolmente i dirigenti che hanno acquisito una specializzazione professionale nella loro amministrazione (con l'espletamento delle funzioni ad essa attribuite), ma anche di danneggiare quest'ultima (che resta esposta a perdere le migliori professionalità interne).

Si tratta di un criterio che pare ispirato dal sospetto che la permanenza di un dirigente presso l'amministrazione presso cui si è formato possa inquinare la correttezza della sua gestione (e che, come tale, va rifiutato), ma che si risolve in un ingiustificato *vulnus* per l'organizzazione e per l'efficienza dell'amministrazione interessata.

Non sfugge a chi scrive, per concludere, che, sulle regole procedurali del conferimento degli incarichi, la delega è rimasta (volutamente?) generica, sicchè, se

resta formulata nei termini attuali, occorrerà attendere il decreto legislativo attuativo per esprimere un giudizio compiuto, ben potendo essere ivi stabilite più stringenti modalità di selezione (ivi inclusi gli obblighi di motivazione e di comparazione tra i *curricula*, siccome non esclusi dalla delega).

Allo stato, tuttavia, non si può che confermare il difetto, nel nuovo regime, di novità che garantiscano il conferimento degli incarichi dirigenziali secondo logiche (esclusivamente) imparziali e meritocratiche.

Mentre scriviamo, da ultimo, non è ancora chiaro se sopravviva o meno la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a estranei all'amministrazione, secondo le modalità stabilite all'art.19, comma 6, d.lgs. n.165 del 2001, che risulterebbe, tuttavia, se confermata, del tutto irragionevole, a fronte dell'ampiezza della platea (per effetto della piena mobilità tra i ruoli) entro cui scegliere i dirigenti e della conseguente impossibilità dell'insussistenza, in essa, della professionalità ricercata.

6.- Il “collocamento in disponibilità” e la “decadenza dal ruolo unico”.

La disciplina dello status giuridico ed economico dei dirigenti privi di incarico, che, nell'ordinamento attuale, si risolve nell'istituto dei c.d. incarichi di studio, contempla il collocamento in disponibilità e la decadenza dal ruolo unico (e, cioè, il licenziamento), dopo un determinato periodo (che la delega non precisa).

Anche in questo caso difetta il rilievo delle criticità dell'assetto giuridico vigente, così come l'identificazione delle finalità perseguite, anche se appare plausibile l'individuazione dello scopo della progressiva riduzione del numero dei dirigenti (probabilmente stimato esorbitante rispetto alle reali esigenze dell'amministrazione).

Il regime proposto, tuttavia, confligge insanabilmente con l'art. 97 e, comunque, con l'art. 35 della Costituzione.

Quanto al primo dei due parametri, è sufficiente ricordare che la Corte costituzionale ha in più occasioni rilevato che “a differenza di quanto accade nel settore privato, nel quale il potere di licenziamento del datore di lavoro è limitato allo scopo di tutelare il dipendente, nel settore pubblico il potere dell'amministrazione di esonerare un dirigente dall'incarico e di risolvere il rapporto di lavoro, è circondato da garanzie e limiti che sono posti non solo e non tanto nell'interesse del soggetto da rimuovere, ma anche e soprattutto a protezione di più generali interessi collettivi”,

contestualmente ritenuti consacrati nei precetti costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione⁹.

La Corte, in particolare, ha giudicato violati tali parametri da disposizioni che prevedano l'automaticità della risoluzione del rapporto di lavoro e che prescindano "dall'accertamento dei risultati conseguiti"¹⁰.

E non varrebbe obiettare che, in quelle fattispecie, la Corte ha esaminato disposizioni intese a produrre l'effetto della decadenza da incarichi in essere, sia perché, nel corpo della motivazione, si enunciano, più in generale, i principi che devono presidiare il licenziamento dei dipendenti pubblici (e non la sola revoca per legge degli incarichi dirigenziali), sia, e soprattutto, perché tali regole devono intendersi *a fortiori* applicabili e riferibili a fattispecie nelle quali l'accertamento dei risultati conseguiti non è neppure configurabile nei confronti del dirigente licenziato, siccome privo di incarico (non per colpa sua) e per il quale, quindi, la risoluzione del rapporto di lavoro appare ancora più ingiustificata.

Una volta riscontrato, infatti, nel paragrafo che precede, il carattere sostanzialmente discrezionale del conferimento degli incarichi, si deve concludere per l'assoluta mancanza di qualsivoglia profilo di responsabilità in capo al dirigente che non è stato selezionato e per la conseguente incostituzionalità del suo licenziamento (che, si ripete, esige "l'accertamento dei risultati conseguiti"), quale conseguenza automatica e vincolata del mero fatto di non aver ricevuto incarichi per un determinato periodo.

Quand'anche, tuttavia, non dovesse ritenersi invocabile il parametro costituzionale dell'art.97, resterebbe sicuramente violato l'art.35, il cui rispetto postula che il licenziamento consegua all'accertamento di una qualsivoglia, ma grave, forma di responsabilità a carico del lavoratore.

La risoluzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (e cioè il licenziamento) può, in altri termini, ritenersi costituzionalmente compatibile solo se si fonda sull'addebito e sulla rimproverabilità al lavoratore di gravi inadempienze, inerenti, ovviamente, alla violazione dei suoi obblighi contrattuali, ma non certo se si basa sulla incolpevole mancanza di mansioni da svolgere (e all'assegnazione delle quali il dipendente ha diritto).

⁹ Corte cost. n.351/2008. Ma si vedano anche Corte cost. nn.103 e 104 del 2007.

¹⁰ Corte cost. n.351/08, cit.

Nel caso in esame, a ben vedere, al dirigente non si può rimproverare nulla, se non di non aver ricevuto incarichi, che, come visto, sono connotati da un'elevata discrezionalità, sicchè può prodursi l'effetto paradossale (e inaccettabile, oltre che incostituzionale) che, se un dirigente non piace alla "politica", rischia di perdere il posto di lavoro.

Posto, peraltro, che nella selezione di ingresso la preparazione del dirigente e le sue competenze professionali sono già state positivamente scrutinate, ogni successiva valutazione di inadeguatezza (che deve fondare il licenziamento) dev'essere rigorosamente compiuta con riguardo alla diligenza e alle capacità dimostrate nell'esecuzione della prestazione lavorativa, ma non può astrattamente presumersi dal solo dato dell'assenza di incarichi (che, di per sé, non appare significativo di alcuna violazione).

Non solo, ma il regime disegnato nella delega può inquinare le dinamiche dei rapporti tra politica e dirigenza, nel senso che il dirigente resta esposto alla volontà, o anche all'arbitrio, della politica (se non succube di essa), pena la perdita del posto di lavoro, di guisa che, anche sotto tale profilo, appare configurabile la lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento.

La perdita della garanzia della stabilità del rapporto di lavoro rischia, in altri termini, di minare l'indipendenza del dirigente, ormai indifeso, e di nuocere al principio di autonomia dell'amministrazione dalla politica (per come inteso dalla giurisprudenza della Corte costituzionale).

E' evidente che si tratta di rischi patologici e remoti, ma che la disciplina in esame non vale in alcun modo a scongiurare. Anzi.

Mentre, per concludere, il vigente sistema delle regole attinenti ai ruoli separati, alla stabilità della prima fascia e agli incarichi di studio serve a garantire una effettiva indipendenza dei dirigenti dalla politica, nella misura in cui i relativi diritti valgono a rafforzarne l'autonomia gestionale e la capacità di resistenza alle indebite ingerenze dei politici, la loro revisione, nei termini prima illustrati e analizzati, si risolve in un indebolimento della dirigenza e in una sua "permeabilità" alla politica e alla sua eventuale influenza sull'amministrazione.

Il timore del mancato conferimento, in futuro, di incarichi e, addirittura, del possibile licenziamento, così come la "gratitudine" per quelli già affidati, espongono, infatti, il

dirigente a un rapporto di sudditanza con il politico, che finisce per inficiare irrimediabilmente i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento¹¹.

7.- Alcune proposte di modifica.

Al fine di fugare ogni sospetto circa il carattere meramente sterile e critico del presente scritto, si formulano, in conclusione, alcune proposte di correzione che servono a eliminare le storture sopra segnalate.

In merito all'unificazione dei ruoli e alla piena mobilità tra gli stessi, occorrerebbe limitare quest'ultima, stabilendo un'aliquota massima (che potrebbe essere del 20%) di incarichi dirigenziali assegnabili, presso ciascuna amministrazione, a dirigenti appartenenti ad altri ruoli e modificare la disciplina transitoria, chiarendo che le nuove regole (ivi compresa l'abolizione delle due fasce) si applicano solo ai dirigenti assunti dopo l'emanazione dei decreti legislativi.

Queste due modifiche appaiono quelle più funzionali a tutelare le legittime aspettative (o, meglio, i diritti) dei dirigenti attualmente in servizio e, tuttavia, a soddisfare l'esigenza, avvertita dal Governo come ineludibile, di permettere la mobilità tra i dirigenti di diversi livelli di governo.

In ordine all'accesso alla dirigenza e alla rilevata farraginosità del secondo esame, il medesimo scopo (dell'obbligatorietà di un periodo di formazione) potrebbe essere parimenti (e più economicamente) raggiunto mediante la semplice previsione di un periodo di tirocinio, che contempra l'affiancamento ai dirigenti in servizio che svolgono le competenze indefettibili dell'amministrazione di destinazione, all'esito del quale vengano assegnate all'interessato le funzioni direttive.

Si potrebbe, anche, prevedere la possibilità che, all'esito del tirocinio, il dirigente "affidatario" provveda a risolvere il rapporto di lavoro, con provvedimento motivato che rilevi la manifesta inidoneità del tirocinante ad assumere le funzioni dirigenziali.

In tal modo si eviterebbero le complicazioni del secondo esame e si perseguirebbe utilmente l'interesse a un'adeguata formazione del vincitore della selezione di accesso alla dirigenza.

¹¹ Sulle questioni relative ai rapporti tra politica e amministrazione si veda F. PATRONI GRIFFI, *Tecnici e politica nelle democrazie*, in www.giustizia-amministrativa.it.

Quanto, ancora, alle modalità di conferimento degli incarichi, si dovrebbero introdurre delle regole stringenti volte ad assicurare la serietà della selezione e la sua giustiziabilità, come l'obbligo di motivazione della scelta, la doverosità di un confronto competitivo, la fissazione di parametri valutativi cogenti e l'affidamento a un organo realmente indipendente degli incarichi di direzione generale, oppure lasciare invariato il regime attuale, senza le inutili complicazioni procedurali previste nella delega.

In ordine, infine, alla decadenza dal ruolo unico, occorre, per conformarne la disciplina ai richiamati principi costituzionali, eliminare l'automatismo del licenziamento quale conseguenza vincolata della mera assenza di incarichi per un determinato periodo (che incorrerebbe in una sicura declaratoria di incostituzionalità) e limitarne l'operatività alle sole ipotesi in cui il dirigente non abbia partecipato ad alcun avviso pubblico, presso amministrazioni del suo livello di governo, o abbia irragionevolmente e immotivatamente rifiutato incarichi che gli sono stati proposti (ma sempre da amministrazioni appartenenti al livello di governo del ruolo a cui appartiene l'interessato).

Al fine di accrescere la produttività della dirigenza e di migliorarne le prestazioni, si dovrebbe, da ultimo, rivedere profondamente il sistema dell'assegnazione degli obiettivi, la disciplina della verifica del conseguimento dei risultati e le regole della responsabilità dirigenziale.

Si ritiene, in definitiva, che le condivisibili finalità di ottimizzare la capacità di lavoro dei dirigenti pubblici vengano raggiunte più efficacemente, oltre che più correttamente, con la configurazione di un assetto della responsabilità dirigenziale che si fondi sull'esigibilità di prestazioni di qualità e sulla sanzionabilità di quelle carenti e insoddisfacenti (così come sulla possibilità di premiare quelle eccellenti), più che con la flessibilità degli incarichi o, addirittura, con la instabilità dello stesso posto di lavoro.

8.- Considerazioni conclusive.

Nella speranza di aver offerto, con le sintetiche riflessioni che precedono, un contributo al miglioramento di una riforma che, giova ricordarlo, riveste un'importanza cruciale per il funzionamento del sistema, si ribadisce, per concludere, che una buona riforma della dirigenza pubblica dev'essere concepita come

preordinata a soddisfare l'interesse generale al miglioramento della qualità dell'azione amministrativa (e non quelli, particolari, dei dirigenti o dei politici).

Lungi da ogni pretesa di completezza di esame della complessità della riforma dell'ordinamento della dirigenza pubblica e delle sue implicazioni, si auspica, nondimeno, che si tenga conto delle puntuali proposte correttive e dei rilievi critici sopra formulati, già nel prosieguo dell'iter di approvazione della legge delega o, comunque, nei vagli di costituzionalità che seguiranno e, in ogni caso, nella fase di predisposizione e di emanazione dei decreti delegati.

Sarebbe bene approfittare di una delle ultime occasioni nelle quali (probabilmente) una legge dall'impatto così rilevante resta ancora soggetta alla regola della doppia approvazione conforme delle due Camere e realizzare, così, quell'interesse, sotteso alla previsione costituzionale del bicameralismo paritario, a una più approfondita meditazione, nella seconda lettura, della materia regolata nel disegno di legge e scongiurare i pericoli insiti nella concentrazione del suo esame presso una sola assemblea legislativa.

E ciò (si ripete) nell'esclusivo e superiore interesse della collettività, e non a difesa degli interessi corporativi e sindacali dei dirigenti (rispetto ai quali chi scrive resta del tutto indifferente).

Già nel 1880 Silvio Spaventa¹² si chiedeva: “come è possibile che un partito al governo non abusi del potere, che ha nelle mani, in danno e ad offesa degli altri?”, ma offriva contestualmente la risposta: “la soluzione sta nel fare un'essenziale distinzione tra governo e amministrazione”.

E proseguiva, avvertendo l'urgenza di una legge “sullo stato degli impiegati, che definisca assai precisamente le condizioni ed i modi con cui gli uffici pubblici vengono conferiti, come si può avanzare e le cause per cui si perdono” ed ammonendo che, in difetto di tale legge, “gli abusi che un ministero di partito può commettere...sono innumerevoli e irreparabili”.

Il rischio che occorre scongiurare, in generale e a prescindere dal merito della riforma in esame, è, in definitiva, proprio quello di configurare un assetto della dirigenza pubblica che la renda ossequiosa al (o, comunque, meno indipendente dal) Governo.

¹² SPAVENTA, *Discorso pronunciato nell'Associazione costituzionale di Bergamo il 7 maggio 1880 (secondo alcune fonti il 6 maggio 1880)*, in www.giustizia-amministrativa.it.

Si deve evitare, per concludere, che prevalga la cattiva politica, che preferisce scegliersi liberamente dirigenti fedeli (più che capaci), sulla buona politica, che riesce a valorizzare e governare le professionalità di ruolo di ciascuna amministrazione (le quali non hanno bisogno di essere surrogate da sostituti sprovvisti di adeguate competenze e solo più permeabili alle esigenze dei politici).

La buona amministrazione ha bisogno dell'indipendenza di una dirigenza competente e responsabile, così come il buon governo ha bisogno dell'autonomia decisionale della politica.

Ma non è certo subordinando la prima alla seconda che si realizza il fine del miglioramento dell'amministrazione della cosa pubblica.