

LA RIFORMA DEI RAPPORTI DI LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018)
con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75
del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)

a cura di

Marco Esposito, Vincenzo Luciani
Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli

 UNIVERSITÀ
DI SIENA 1240
Biblioteca di Area Giuridico -
Politologica "Circolo Giuridico"



G. Giappichelli Editore

Antonello Zoppoli

La dirigenza pubblica tra mancata riforma e persistenti equivoci

SOMMARIO: 1. L'interesse per la "mancata" riforma della dirigenza. – 2. Venticinque anni di riforma: la continuità nell'ambiguità. – 2.1. I tratti salienti della cd. riforma Madia. – 3. L'attualità della "privatizzazione" del lavoro pubblico e di una diversa concezione giuridica dell'organizzazione. – 4. Gli equivoci di fondo nel rapporto "politica-dirigenza". – 5. La decisiva (sinora incompiuta) "valutazione esterna" delle pubbliche amministrazioni.

1. L'interesse per la "mancata" riforma della dirigenza

Con l'art. 11 della legge delega 7 agosto 2015 n. 124 il legislatore aveva posto la dirigenza al centro anche dell'ultimo intervento di riforma del lavoro pubblico. In quest'occasione, però, la Corte costituzionale ha mutato lo scenario: ormai in dirittura d'arrivo, lo schema di decreto legislativo che dava seguito alla delega ha visto le sue sorti segnate dalla sentenza della Corte del 25 novembre 2016 n. 251¹.

¹ La Corte costituzionale ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, co. 1, lettere a), b) numero 2, c) numeri 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m), n), o), p), q), e co. 2, della l. l. n. 124/2015 [...] nella parte in cui non prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni". Proprio il 25 novembre 2016 il Consiglio dei Ministri aveva approvato una nuova versione dello schema di d.lgs., dopo quella del 25 agosto 2016, cercando di superare i rilievi critici avanzati non solo in dottrina (v. i pareri di Consiglio di Stato, Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, commissioni Camera e Senato). Sulla dirigenza nella legge delega e nel successivo sviluppo normativo cfr. D'ALESSIO, *La riforma della dirigenza pubblica*, in DELL'ARINGA, DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, il Mulino, 2017, p. 441; ID., *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in LPA, 2015, p. 1; BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, relazione al 62^a Convegno di Studi amministrativi *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione*, Varenna, 22-24 settembre 2016, in www.giustizia-amministrativa.it; GARILLI, *Dirigenza pubblica e poteri datoriali*, in LPA, 2016, p. 15; MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, 2016, p. 269; NICOSIA, *Valutazione e responsabilità dei dirigenti pubblici: le norme interrotte e l'attesa del legislatore che verrà*, in LPA, 2016, p. 113; RICCI M.,

Tuttavia, la cd. riforma Madia, pure per la dirigenza, benché rimasta al palo, merita attenzione.

Non interessa qui interrogarsi sulle possibilità – per intuibili ragioni a dir poco assai ridotte – di rivedere, un domani, questa riforma “mancata” nuovamente nell’agenda politica. Piuttosto interessa, in primo luogo, riflettere sulle linee ispiratrici di quella che si presentava non come una semplice messa a punto della disciplina della dirigenza pubblica, bensì come la significativa rivisitazione del suo impianto: in quanto tale, evidentemente, comunque utile al fine di ragionare – in retrospettiva ma per guardare avanti – sull’attuale percezione del percorso compiuto dalla riforma della dirigenza, *nodo scorsoio* (si è sovente detto) dell’intera c.d. privatizzazione del pubblico impiego ormai in atto da un quarto di secolo. In secondo luogo, interessa riflettere sulla mancata riforma in relazione a quanto è invece giunto in porto, e cioè alle novità in materia di valutazione delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di due profili tra loro strettamente intrecciati, come di certo sa chi, non da ora, si occupa della dirigenza pubblica. In queste brevi pagine ci si soffermerà essenzialmente sul primo profilo, limitandosi, per il secondo, ad alcune generali considerazioni perché alla sua analisi saranno dedicati i successivi contributi sull’argomento.

2. Venticinque anni di riforme: la continuità nell’ambiguità

Secondo alcuni, il citato art. 11 della legge delega n. 124/15 non metteva in discussione “la complessiva *ratio* ispiratrice” del percorso compiuto dal legislatore nei tre decenni precedenti². L’opinione si può condividere, a patto di intendersi sul senso della continuità.

Se nel percorso legislativo cominciato agli inizi degli anni Novanta c’è stata sino a oggi continuità, essa è stata all’insegna dell’ambiguità e dell’oscillazione. Beninteso, le innovazioni normative, specie le più pretenziose, ovviamente scontano, per loro natura, un tasso anche alto di difficoltà, in tutte le fasi, dal concepimento all’applicazione. A maggior ragione, tuttavia, almeno l’impianto di queste innovazioni dovrebbe essere (e mantenersi nel tempo) il più possibile lineare e solido, anzitutto per far fronte all’intrinseca problematicità della loro attuazione.

Non è quello che è accaduto per la dirigenza pubblica. Per dimostrarlo è suf-

La dirigenza pubblica rivisitata: luci ed ombre, in LPA, 2016, p. 3; SANTUCCI, *La valutazione dei dirigenti*, in LPA, 2016, p. 63; TALAMO, *Relazioni collettive e dirigenza pubblica, prove di legislazione al test della Consulta (ed ancora alla ricerca di un assetto ragionevole)*, in LPA, 2016, p. 297; VOZA, *In attesa della riforma: il licenziamento del dirigente pubblico e i regimi di tutela*, in LPA, 2016, p. 145; ZOPPOLI L., *Reclutamento e ruolo unico: filosofie organizzativo-istituzionali e tecniche regolative*, in LPA, 2016, p. 43; ID., *Alla ricerca di una nuova riforma della dirigenza pubblica: reclutamento e incarichi tra confusione e rilegificazione*, in RGL, 2015, p. 517; BORGOGELLI, *La fatica di Sisifo: la ricerca delle regole sulla valutazione e sulla responsabilità della dirigenza pubblica*, in RGL, 2015, p. 551.

² D’ALESSIO, *La riforma della dirigenza*, cit., p. 442.

ficiente anche solo riprendere, molto schematicamente, passaggi significativi delle principali tappe del relativo percorso riformatore, utilizzando la classica contrapposizione³ – all’uopo utile, pure al rischio di qualche semplificazione – tra modello “pubblicistico” e modello “privatistico”⁴: dove, in estrema sintesi (organizzativa e giuridica), il primo *distanza* il “dirigente” dal “politico”, con un alto tasso di eteroregolazione improntata alla tutela (indiretta) del dirigente; il secondo, per converso, *avvicina* i due soggetti, con un’impostazione orientata ad ampliare la possibilità del politico di scegliere il dirigente, mettendo al contempo quest’ultimo in condizione di esercitare i poteri gestionali-organizzativi, con beneficio per la propria soggettività professionale e, di riflesso, per la propria forza contrattuale. Come noto, il *punctum dolens* – sempre in estrema sintesi – è l’equilibrio tra imparzialità dell’attività amministrativa e attuazione dell’indirizzo politico.

Dunque, un profilo assai significativo dell’impianto originario della riforma (cioè del d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29) è senz’altro la netta distinzione tra la “dirigenza generale”, lasciata al diritto pubblico⁵, e tutta la restante dirigenza – nelle amministrazioni prive di dirigenza generale anche quella apicale – ricondotta sotto il nuovo regime.

Qualche anno dopo, nel 1998, con il d.lgs. n. 80 del 31 marzo – nell’ambito della cd. seconda privatizzazione, contraddistinta da una svolta verso il modello privatistico (di conseguenza anche l’unica con un’impostazione sostanzialmente coerente, benché dai tratti inediti) –, l’irragionevole distinzione viene cancellata, e per l’intera dirigenza è introdotto l’originale ben noto schema “contratto a tempo indeterminato-incarico a termine”: all’interno di un articolato e ricco insieme di nuove previsioni, il primo esprime la più risalente impostazione garantista, il secondo la logica “privatistica”, prevalente e quindi discretiva della natura giuridica ormai assunta dal rapporto.

Ben presto l’ambiguità riprende il sopravvento. Con la l. 15 luglio 2002 n. 145 si assiste a un passo in un senso (rafforzamento dell’atto unilaterale nel conferimento dell’incarico e abolizione del ruolo unico) e un passo in un altro senso (modifiche delle regole sulla durata minima e massima degli incarichi e ampliamento del cd. *spoils system* all’italiana).

Nel 2009, nonostante la legge delega 4 marzo 2009 n. 15 si proponesse, tra le varie finalità, di differenziare la dirigenza titolare di “incarichi apicali” proprio al

³ Eloquentemente ripresa, di recente, da MELIS, *Il riformismo amministrativo nella storia d’Italia: i due attori fuori scena*, in DELL’ARINGA, DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 379.

⁴ Per tutti i necessari approfondimenti – anche bibliografici – sui molteplici relativi profili, sin da ora si rinvia, tra i miei lavori sull’argomento, a *I chiaroscuri della disciplina degli incarichi nella “privatizzazione” della dirigenza pubblica*, in FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Il nuovo diritto del lavoro, I, Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013, p. 836; *Dirigente (privato e pubblico)*, voce, in ED, *Annali*, V, 2012, p. 535.

⁵ Là dove prevista ovviamente, ossia, essenzialmente, in ministeri, aziende e amministrazioni autonome statali, enti pubblici classificati di “alto livello”.

fine di “garantire la piena e coerente attuazione dell’indirizzo politico”⁶ – dando peraltro seguito a una significativa giurisprudenza della Corte costituzionale, di recente ripresa⁷ –, il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 in proposito nulla dice⁸. Per il resto, non va oltre l’introduzione di alcuni confusi commi nell’art. 19 del d.lgs. 20 marzo 2001 n. 165⁹, volti a incrementare in generale, e in qualche misura, le tutele dirigenziali nell’assegnazione degli incarichi.

2.1. I tratti salienti della cd. riforma Madia

Della mancata cd. riforma Madia i tratti salienti, per quanto qui rileva, sono i seguenti.

1) L’eliminazione delle due fasce di dirigente e l’istituzione di tre ruoli unici – rispettivamente distinti per amministrazioni statali, regionali ed enti locali –, ciascuno gestito da una “Commissione per la dirigenza”, ma costituenti un unico bacino per il conferimento degli incarichi dirigenziali, accessibile indifferentemente dalle dette amministrazioni.

2) L’introduzione della procedura comparativa con avviso pubblico per il conferimento di tutti gli incarichi dirigenziali, ad eccezione degli incarichi di vertice di cui all’attuale art. 19, co. 3, del d.lgs. n. 165/01¹⁰.

3) L’assegnazione alle suddette Commissioni per la dirigenza di un ruolo rilevante nella disciplina degli incarichi tramite i compiti di: a) definire i criteri generali per l’attribuzione; b) preselezionare un numero (5) di candidati per gli incarichi di direzione degli uffici di livello generale; c) valutare la congruenza dei criteri seguiti per l’attribuzione degli incarichi di livello inferiore con i criteri generali; c) accertare l’effettiva utilizzazione del sistema di valutazione ai fini del conferimento e della revoca.

Tirando le fila, il quadro risultante da queste innovazioni, se avesse visto la luce, avrebbe riproposto le stesse oscillazioni di buona parte dei precedenti interventi legislativi.

Al nuovo e significativo rilievo normativo attribuito agli incarichi apicali, esclusi dalle nuove regole – sulla scia della già segnalata giurisprudenza della Corte costituzionale –, e all’istituzione dei tre ruoli unici – estensione della breve esperienza del “ruolo unico” previsto per le amministrazioni statali dal d.lgs. n. 80/98 –, si sarebbero contrapposte le altre menzionate novità, dirette, nell’insieme, a ridurre il potere del soggetto politico nella gestione degli incarichi, non senza peraltro appe-

⁶ Art. 6, co. 1.

⁷ Cfr. sentenza 24 gennaio 2017 n. 15 e in precedenza, tra le altre, C. Cost. 19 novembre 2008 n. 390, 19 marzo 2007 n. 103 e n. 104, 16 giugno 2006 n. 233.

⁸ Nonostante la finalità sia ripresa nell’art. 37.

⁹ V. i commi 1-bis e 1-ter; cfr. anche il co. 2 dell’art. 28-bis.

¹⁰ Nonché, su altro versante, degli incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione di cui all’art. 14 sempre del d.lgs. n. 165/01.

santimenti regolativi¹¹. Tutto ciò – non va dimenticato – lasciando intatto l’inquadramento privatistico e lo schema contratto a tempo indeterminato-incarico a termine.

In effetti, l’attenzione, più che alle dinamiche privatistiche – cui pure farebbero pensare la nozione elitaria di dirigente esclusa dalle nuove tutele e la creazione del bacino concorrenziale tramite i tre ruoli – sembra posta sulla figura unitaria di “dirigente della Repubblica” (eloquentemente al centro della relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo). Depongono in tal senso l’impianto normativo, esteso ben oltre la tradizionale dirigenza statale e contraddistinto dalla segnalata rinnovata istanza protettiva del dirigente, e il ridotto spazio dato alla valutazione delle pubbliche amministrazioni, di cui si dirà in seguito. Ma “il dirigente della Repubblica” – a parte affrettati raffronti col privato e con le esperienze di articolazione a rete dell’impresa¹² –, sembra richiamare vecchie ideologie e, con esse, la panacea di turno per i problemi delle nostre amministrazioni pubbliche, prescindendo dalle loro realtà ed esigenze organizzative¹³; ma anche di questo si dirà meglio più avanti.

3. L’attualità della “privatizzazione” del lavoro pubblico e di una diversa concezione giuridica dell’organizzazione

Alcuni dei rammentati interventi legislativi – e tra questi probabilmente la mancata riforma Madia – potrebbero invero essere letti come soluzioni “mediane”, rivolte verso il giusto compromesso tra le due istanze prima ricordate, imparzialità dell’attività amministrativa e attuazione dell’indirizzo politico. A chi scrive questa lettura, però, non sembrerebbe convincente: il percorso riformatore pare piuttosto scontare alcuni equivoci su aspetti strutturali, e quindi imprescindibili; equivoci, inevitabilmente, forieri di rotte fuorvianti, sì da lasciare, alla fine, la riforma a metà del guado.

Cerco di spiegarmi meglio. Per farlo occorre, sia pur brevemente, ampliare la visuale di analisi.

Il significato più autentico, per non dire corretto, della cd. privatizzazione dell’impiego pubblico è da individuare nell’estensione (non tanto di questa o di quella regola quanto) delle logiche del “privato” al “pubblico” secondo una prospettiva, allo stesso tempo, precisa e articolata. Una prospettiva giuridica *appropriata*, non di mera regolamentazione e neppure solo attenta al rinomato *New*

¹¹ V. al riguardo MONDA, *op. cit.*, p. 275 e ss.; ZOPPOLI L., *Reclutamento e ruolo unico*, cit., p. 56.

¹² Sui quali cfr. ZOPPOLI L., *Reclutamento e ruolo unico*, cit., p. 48.

¹³ Per le stesse ragioni difficilmente il tentativo di dar vita a un taumaturgico “dirigente della Repubblica” avrebbe posto riparo alla mancanza di “un senso comune d’identità” della nostra dirigenza amministrativa, ancora di recente ricordato da MELIS (*op. cit.*, p. 377).

Public Management o a qualche sua rilettura¹⁴, bensì anzitutto di *problem solving* o, tarata meglio sul “pubblico”, di *policy* in senso tecnico¹⁵: quindi estremamente attenta alla realtà di riferimento, nella sua complessità, e all’effettivo impatto su di essa; se si vuole, di *outcome* più che di *output*, ossia di risultati complessivi, più che di beni e servizi erogati, frutto dell’applicazione delle scienze sociali alle scelte pubbliche con ponderati programmi e misurazione dei reali effetti. Come tale una prospettiva che imponeva di ripartire dallo strumento basilare dell’attività (anche) delle strutture pubbliche, ossia l’organizzazione: scelta obbligata per consentire a ciascuna di esse di operare in relazione al proprio (inevitabilmente) problematico contesto di riferimento, al quale dinamicamente rapportarsi, tanto nell’interpretazione quanto nella conseguente azione¹⁶. Da questo punto di vista si coglie – dicevo – il senso più profondo del passaggio dallo statuto pubblicistico allo statuto privatistico. Per consentire a ciascuna amministrazione di operare, nel senso appena illustrato, l’ordinamento rivede un assunto di fondo: non si affida più alla “regolazione” (*in primis* legale) delle singole espressioni dell’organizzazione, secondo il tradizionale assai rigido approccio del diritto pubblico – antitetico al concetto (in sé “dinamico”) di organizzazione –, ma si rimette, in breve, alla “responsabilità” dei soggetti che ne scelgono obiettivi e moduli di azione, in sintonia con le logiche del privato. È il passaggio dalla funzionalizzazione *analitica* alla funzionalizzazione *sintetica*¹⁷: la “privatizzazione” non è in questa o in quella regola – più o meno generale o specifica –, in questo o in quell’istituto¹⁸; è, prima di tutto, in una diversa concezione giuridica dell’organizzazione e quindi del potere organizzativo: riguarda l’organizzazione che *si fa* nella complessità e nella dinamicità del reale. Sicché, il sottostante potere non può essere analiticamente regolato, nel suo esercizio, “a tavolino”, con l’idea di assicurarsene un presunto fine, anch’esso staticamente definito; quel potere deve invece, in linea di principio, “liberamente” esprimersi e il suo esito, intrinsecamente variabile, deve essere, specularmente e necessariamente, nel suo complesso sottoposto a verifica.

¹⁴ In proposito v., per tutti, MERCURIO, ESPOSITO V., *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2011, p. 232.

¹⁵ Così REGONINI, *Le riforme amministrative come politiche pubbliche*, in DELL’ARINGA, DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 389.

¹⁶ Rinviene nella privatizzazione del lavoro pubblico un passaggio dalla “logica burocratica” alla “logica dell’organizzazione” RUSCIANO, *Introduzione. Contributo alla lettura della riforma dell’impiego pubblico*, in RUSCIANO, ZOPPOLI L. (a cura di), *L’impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giapichelli, 1993, p. XXI.

¹⁷ Rimane, al riguardo, imprescindibile la ricostruzione di ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d’impiego con enti pubblici*, in DLRI, 1993, p. 461; ORSI BATTAGLINI, CORPACI, *Sub art. 4, I*, in CORPACI, RUSCIANO, ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo amministrativo (D.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29). Commentario*, in NLCC, 1999, c. 1098.

¹⁸ Per questa prospettiva v. invece, da ultimo, TOSI, *Le novelle legislative sul lavoro privato e pubblico privatizzato tra armonizzazione e diversificazione*, in RIDL, I, 2018, in corso di pubblicazione.

A questa esigenza, per quanto concerne il lavoro – elemento fondante (comunque ancora oggi) qualsiasi organizzazione – risponde bene il contratto di lavoro di cui all’art. 2094 c.c.: schema negoziale contraddistinto dalla “*disponibilità funzionale*” del prestatore di lavoro (debitore) a favore dell’imprenditore (creditore)¹⁹, per definizione colui che “*esercita professionalmente un’attività economica organizzata*” (art. 2082 c.c.)²⁰. Con il contratto, il prestatore di lavoro assicura le proprie energie a chi *fa* l’organizzazione in funzione delle *mutevoli* esigenze della produzione²¹. L’intervento eteronomo a tutela del prestatore, tratto tipico della disciplina in ragione dello squilibrio tra le parti contrattuali, non intacca la relazione funzionale “*disponibilità del lavoro-organizzazione che si fa*”.

Dunque, se così intesa la privatizzazione dell’impiego pubblico non solo è, oggi, ancora attuale, ma appare anche una scelta difficilmente reversibile – la complessità dei contesti da amministrare al più cresce, non certo diminuisce, e l’organizzazione, per stare al passo con i tempi, dovrà essere sempre meno rigida e più “vitale” –, essa ha, da subito, posto una domanda: quale soggetto *fa* l’organizzazione nelle strutture pubbliche? Domanda nell’aria da tempo, ma resa, con ogni evidenza, ineludibile dal ricordato fondamentale mutamento della concezione di organizzazione insito nella stessa privatizzazione.

4. Gli equivoci di fondo nel rapporto “politica-dirigenza”

La risposta non è mancata, sin dal ’93: sarà il dirigente a dare “corpo” all’organizzazione.

In questi termini – tornando al nostro tema – la risposta crea più di un equivoco di fondo nella relazione “politica-dirigenza”. Mi limito qui, giocoforza, a due aspetti, intrecciati e assai emblematici.

Il primo è l’accento posto sul dirigente-manager. Se è vero che il tratto discrezionale del dirigente, nella ricostruzione privatistica, è la tensione verso l’organizzazione – che esprime ma assorbe pure il suo essere *manager* –, nulla autorizza a concepire lo stesso dirigente alla stregua di un demiurgo: in grado, grazie a una presunta neutrale e salvifica managerialità, di attivare processi buoni per qualsiasi organizzazione in qualsivoglia contesto, a prescindere da una più complessiva e

¹⁹ GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, 2011, p. 49; ID., *La subordinazione fra tradizione e nuove proposte*, in DLRI, 1988, p. 627.

²⁰ Mio il corsivo ovviamente.

²¹ Sul classico tema della rilevanza dell’organizzazione nella struttura del contratto di lavoro, v., tra i tanti e per diverse prospettive, PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Cedam, 1966; LISO, *La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale*, Franco Angeli, 1982, p. 51 ss.; MARAZZA, *Saggio sull’organizzazione del lavoro*, Pubblicazioni dell’Istituto di Diritto Privato dell’Università degli Studi di Roma “Sapienza”, 2002; CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in DLRI, 2004, p. 1.

attenta considerazione degli assetti e della "vita" della medesima organizzazione nonché della realtà di riferimento. Per intendersi (ponendo solo alcune imprescindibili domande): per quali obiettivi il dirigente-manager opera? come e secondo quali competenze tali obiettivi dinamicamente si stabiliscono? con quali riflessi sulle risorse a disposizione? chi valuta gli esiti dell'attività (dell'organizzazione e di conseguenza) del dirigente-manager?

Il secondo, *speculare* profilo, è la scarsa o comunque insufficiente attenzione dedicata al ruolo del politico nella prospettiva organizzativa: a meno che non si continui ad avere in testa un'idea di amministrazione appartenente alla prima parte del secolo scorso (con obiettivi statici, generici, iper-regolata), il politico, istituzionalmente, ha un ruolo prioritario nelle strutture pubbliche perché è il responsabile "ultimo" del suo andamento nella complessità e, quindi, del suo impatto effettivo sulla realtà di riferimento, in senso dinamico e di *policy*. Il legislatore invece, ancorché per ragioni facilmente intuibili, ha guardato, soprattutto inizialmente ma con evidente e cruciali ripercussioni su tutto il prosieguo del percorso riformatore, alla patologia della politica, ossia alla divergenza della sua azione rispetto al proprio fine istituzionale e alla conseguente ricerca del consenso personale o partitico. E con uno strano riflesso, comprensibile solo alla luce di tradizionali impostazioni, ha di conseguenza posto al centro dell'organizzazione la dirigenza, la sua salvifica managerialità.

Non vorrei essere equivocato.

La preoccupazione è senza dubbio non solo fondata, ma anche assolutamente prioritaria (pure inutile ripeterlo); tuttavia non si risolve distanziando politica e dirigenza, cioè spezzando la *strutturale* interazione che c'è tra le due sfere in un'adeguata logica organizzativa. In un'organizzazione non improntata a una razionalità interna, bensì aperta, come la impongono realtà complesse e dinamiche, questa interazione è essenziale: riallacciandomi alla precedenti domande, è essenziale: per definire adeguatamente gli snodi organizzativi e le finalità; per seguire il concreto funzionamento dell'organizzazione e del suo impatto sull'esterno; per reintervenire sugli obiettivi; per allocare dappriincipio e in corso d'opera adeguatamente le risorse, e via dicendo.

L'ipotesi di soluzioni "mediane" – tra cui la possibile interpretazione della mancata riforma Madia – non convincono perché finiscono, da un lato, per intaccare questa interazione, dall'altro lato per non mettere bene a fuoco quello che è, oggi, il principale nodo della questione, di cui dirò subito.

In tutti questi anni, l'attenzione alla patologia della politica ha fatto sì che solo su un aspetto ci sia stata convergenza di opinioni, sulla separazione (o distinzione, che dir si voglia) di poteri, ossia *funzionale*, tra la medesima politica e la dirigenza²². Ma la separazione dei poteri è la fisiologia di un'organizzazione: è ispira-

²² Separazione *funzionale* contrapposta alla (interazione organizzativa e quindi alla) contiguità *strutturale*, altra "faccia" del rapporto politica-dirigenza (secondo la concettualizzazione da me proposta in *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Esi, 2000, *passim*: sulla quale v., in particolare, C. Cost. n. 103/2007).

ta, potremo dire, finanche al buon senso. Anche qui il "privato" è interessante, e non solo da questo punto di vista giacché la questione si riflette, sebbene in termini diversi dal pubblico (e pur sempre quale espressione della sottolineata strutturale interazione) sull'intero rapporto datore-dirigente e, quindi, sul relativo contratto, decisamente peculiare; ma neanche questo è il nodo della questione. Per far fronte alla suddetta patologia della "politica", decisiva non è la separazione funzionale bensì la posizione (di forza o di debolezza) del dirigente nella relazione di lavoro: serve a poco attribuire la "gestione" in esclusiva al dirigente se poi lo stesso può essere "condizionato", dal politico, nell'esercizio del potere gestionale in questo o quel modo. Non a caso, la riforma, agli inizi degli anni '90, prese le mosse proprio dallo scambio tra "sicurezza-potere", che, secondo la lettura prevalente²³, animava la relazione "politica-dirigenza", nonostante i poteri assai ridotti e lo statuto pubblicistico formalmente garantista che all'epoca caratterizzavano la posizione del dirigente.

5. La decisiva (sinora incompiuta) "valutazione esterna" delle pubbliche amministrazioni

Il discorso va dunque esteso, ben oltre la separazione funzionale. Va esteso non solo e non tanto all'intera disciplina del rapporto, quanto al complessivo contesto in cui il dirigente opera. E conduce – per andare al cuore della questione – alla valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Un piano (non è secondario notarlo) ormai considerato anche da chi propende per un ritorno a impostazioni (apparentemente) più garantiste²⁴ – come quella della mancata riforma Madia –, ma, non a caso (come prima accennavo), senza coglierne l'esatta portata.

Errore – sia detto per inciso – in cui non sembra cadere invece la Corte costituzionale, che alla valutazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche, da anni – proprio nell'ottica della privatizzazione –, attribuisce cruciale importanza²⁵.

Ad assumere rilievo è la *valutazione* (denominata con espressione ormai diffusa) *esterna*: rivolta non a verificare *in chiave gestionale il funzionamento* dell'organizzazione, ma a misurare *in chiave istituzionale gli esiti* dell'attività delle pubbliche amministrazione. Nella logica di cui dicevo in precedenza, attenta tanto all'organizzazione quanto all'impatto della sua azione sui contesti di riferimento, questo tipo di valutazione dovrebbe costituire il principale strumento per giudicare la conformità dell'azione politica (prima) e amministrativa (poi) ai principi del buon andamento e dell'imparzialità: consentendo ciò che, nel nostro sistema

²³ CASSESE, *Grandezze e miseria dell'alta burocrazia*, in PD, 1981, p. 219.

²⁴ V. D'ALESSIO, *La nuova disciplina*, cit., p. 18; BATTINI, *op. cit.*; MELIS, *op. cit.*, p. 380.

²⁵ Anche in proposito sono significative le sentenze già citate in nota 7.

democratico, non è possibile allo strumento elettorale, per cadenze temporali inadeguate allo scopo.

Al contempo, la valutazione esterna dovrebbe permettere di verificare l'operato anche del singolo dirigente, al quale – va sottolineato – renderebbe così possibile esprimere *in modo visibile* le competenze: sì da assumere *una propria soggettività* nel bacino dell'offerta di lavoro dirigenziale, accrescendo la propria forza contrattuale nei confronti di chi tale lavoro domanda.

In breve, la valutazione esterna dovrebbe svolgere la stessa funzione che, nel "privato", riesce comunque a svolgere il *mercato*, al di là delle sue pur non marginali imperfezioni. Ciò significa che essa *per definizione* va rimessa a soggetti indipendenti e terzi rispetto all'amministrazione/organizzazione da valutare e va costruita (il più possibile) su criteri oggettivi.

È evidente allora che questo tipo di valutazione non può essere rimessa al soggetto politico, *parte prioritaria* dell'organizzazione. Altrimenti la deriva patologica della politica non potrà mai essere realmente arginata, a prescindere dal modello di dirigenza seguito. Anche la separazione funzionale – ripeto – potrà fare ben poco.

Se dunque la valutazione esterna dell'attività delle pubbliche amministrazioni costituisce, attualmente, il piano decisivo, è su tale piano che occorre operare. I dintorni potranno essere anche di rilievo, ma mai determinanti. E, per quanto prima detto, occorre operare salvaguardando l'imprescindibile interazione organizzativa tra le sfere (politica-dirigenza) ai vertici dell'organizzazione.

Beninteso, non siamo all'anno zero, ma carenze, confusioni e incertezze continuano decisamente e di gran lunga a prevalere. Gli equivoci di fondo di cui dicevo.

Oggi come in passato lo schema basilare perentoriamente espresso dall'art. 4 del d.lgs. n. 165/01 è: la politica definisce gli obiettivi e verifica i risultati, la dirigenza gestisce. Questo schema può andar bene – eppure c'è da capirne meglio l'articolazione – per la valutazione interna, per i suoi aspetti generali concernenti il funzionamento dell'organizzazione, ma non per la verifica "istituzionale" degli esiti dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Può andare bene per il controllo *nelle* amministrazioni ma non *sulle* amministrazioni.

Il punto fu del tutto trascurato nel '93. Le prime consapevolezze comparvero con la seconda privatizzazione (art. 17 della l. delega 15 marzo 1997 n. 59), ma poi si decise di puntare sui soli controlli interni (d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286), mirando a razionalizzarli. Nel 2009 sembrava che la questione dovesse essere davvero affrontata (emblematico l'art. 2, co. 1, lett. c, della legge delega n. 15/09) ma il d.lgs. n. 150/09, pur creando il fin troppo articolato "ciclo di gestione della performance", approdò sostanzialmente a poco. Basti dire della "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche", d'investitura *bipartisan* ma destinata a operare in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (art. 13, co. 1, d.lgs. n. 150/09); o degli organismi indipendente di valuta-

zione della performance (OIV), di nomina politica (art. 14, co. 3, d.lgs. n. 150/09).

La mancata riforma Madia ritorna sulla questione, ma – come prima accennavo – lo fa in modo poco convincente. Per introdurre un meccanismo che riproduca in qualche misura il mercato, punta sulla creazione di più "ruoli" della dirigenza: profilo pure interessante, ma – al solito – di certo insoddisfacente in quanto privo di un sistema di valutazione esterna, indipendente e solido. In proposito le novità apportate al d.lgs. n. 150/09 dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, difficilmente segneranno passi in avanti. Ancora due esempi per tutti²⁶: a) il rafforzamento del ruolo di indirizzo e coordinamento in capo a un soggetto facente parte a pieno titolo del sistema politico, il Dipartimento della funzione pubblica (nuovo art. 12, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 150/09); b) la nomina degli OIV, ancora di competenza politica (nuovo art. 14 *bis*, co. 2, d.lgs. n. 150/09), ancorché nell'ambito degli iscritti agli "Elenchi nazionali dei componenti" tenuti e aggiornati dal medesimo Dipartimento e previa procedura selettiva pubblica (secondo quanto disposto dallo stesso art. 14 *bis*, co. 1).

D'altro canto queste carenze si apprezzano già considerando, per un verso, il ricordato sensibile incremento delle tutele a favore della dirigenza, emblematico della diversa logica seguita dalla mancata riforma; per altro verso, l'esclusione, da tale incremento, della dirigenza apicale, così priva, oltre che della nuova maggiore protezione, pure di un circuito esterno al rapporto di lavoro in grado di sostenerne la professionalità e la forza contrattuale rispetto al politico, nonostante l'indubbia decisiva posizione per il funzionamento delle organizzazioni.

Eppure – dicevo – per la valutazione esterna non siamo all'anno zero. Soprattutto perché quanto sinora prodotto ha comunque attivato, nelle amministrazioni, percorsi e circuiti in precedenza sconosciuti e, nel dibattito, confronti utili; in qualche particolare caso, anche esperienze di sicuro interesse²⁷.

Ma la valutazione esterna – si sa – non è affatto semplice. Le difficoltà non sono solo tecniche, ma attengono, anzi, prima al piano politico-istituzionale: la valutazione "esterna" ridefinisce equilibri e dinamiche di potere nell'agone politico. Per questo, del resto, nell'attuale contesto sarebbe il vero antidoto alla patologia della politica; e prima di tutto per questo – con ogni probabilità – fatica tanto a decollare.

Sicché, le difficoltà possono finanche considerarsi tali da indurre a ritenere irrealizzabile la valutazione esterna. Tuttavia, anche ponendosi in questa ottica, non si può prescindere da due considerazioni: 1) sarebbe da irresponsabili cambiare strada prima di aver svolto il "lavoro continuo"²⁸ di cui la valutazione esterna certamente non può fare a meno e che, altrettanto certamente, sino a oggi

²⁶ Rinviando, per approfondimenti, ai contributi che seguono sul tema.

²⁷ Come il sistema di valutazione dell'università e della ricerca, benché ovviamente anch'esso non privo di criticità: al riguardo cfr. ANCAIANI, CHECCHI, MALGARINI, MOMIGLIANO, *La valutazione dell'università e della ricerca*, in DELL'ARINGA, DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 265.

²⁸ REGONINI, *op. cit.*, p. 396.

non è stato svolto: non foss'altro perché vorrebbe dire gettare a mare gran parte di quanto prodotto nell'ultimo quarto di secolo; 2) se la valutazione esterna si ritiene irrealizzabile, sarebbe doveroso prospettare soluzioni alternative: allo stato francamente assenti, giacché tali non appaiono presunte ipotesi "mediane", foriere soltanto di complicazioni, né tanto meno la riproposizione di modelli del passato, con tanta fatica lasciati al loro tempo.

Il problema è complesso e richiede un'analisi articolata. In primo luogo, è necessario considerare il contesto storico-economico in cui si è sviluppato il fenomeno. La crisi del sistema capitalistico, iniziata negli anni Settanta, ha portato a una radicale revisione delle teorie economiche prevalenti. In secondo luogo, è importante notare che la valutazione esterna, sebbene teorizzata da alcuni studiosi, non ha mai trovato un'adesione diffusa tra i policy maker. Questo è dovuto a una serie di fattori, tra cui la mancanza di dati affidabili e la complessità delle relazioni causali. Infine, è da sottolineare che le soluzioni alternative proposte sono state spesso limitate da vincoli politici e istituzionali. In conclusione, la mancanza di un'analisi approfondita e di un dibattito aperto ha impedito lo sviluppo di una teoria alternativa convincente.

1. Per un'analisi critica delle teorie prevalenti, cfr. [Autore], 1980, pp. 10-15.
 2. Per una rassegna delle teorie alternative, cfr. [Autore], 1985, pp. 20-30.
 3. Per una discussione sui vincoli politici, cfr. [Autore], 1990, pp. 40-50.