

# Il dirigente pubblico: storia ed evoluzione di una categoria di confine

*di Paola Fusco*

## **Evoluzione della legislazione in materia di dirigenza pubblica**

Non è possibile affrontare il tema della dirigenza pubblica senza valutare il processo di privatizzazione che ha caratterizzato gli ultimi venti anni del nostro Paese. Un processo che ha coinvolto sia l'ente, sia il rapporto di lavoro, con l'intento di garantire migliori risultati di gestione e di ridurre la spesa pubblica.

Il primo obiettivo è stato perseguito incidendo sulla natura dell'amministrazione pubblica; nel secondo caso intervenendo sulla disciplina del rapporto di lavoro ed attribuendo autonomi e responsabili poteri gestori alla dirigenza.

La riforma del lavoro pubblico, i cui fini sono enunciati nell'art. 2, comma 1, della l. delega 23 ottobre 1992, n. 421, si fonda su questi due pilastri: la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti e l'affermazione del principio di distinzione funzionale tra dirigenza ed organi politici.

Invero, la riforma della dirigenza assume una posizione centrale nell'ambito del complessivo progetto di innovazione delle pubbliche amministrazioni, per non dire che tra l'una e le altre corre uno stretto rapporto di connessione.

La dirigenza pubblica nasce come categoria autonoma con il d.P.R. n. 748/1972, finalmente scor-

porata dalla carriera direttiva. Fino a quel momento si era perpetuato il modello definito con l'Unità d'Italia dalla Legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483, caratterizzato dalla totale subordinazione dei funzionari direttivi agli organi politici. Detta legge, abbracciando il modello gerarchico-piramidale, combinava il principio costituzionale di derivazione inglese della piena responsabilità dei Ministri davanti al Parlamento per la direzione e l'esecuzione dell'attività amministrativa, con quello organizzativo di derivazione francese che si rifaceva alla concezione napoleonica dello stato accentrato e costruito secondo l'archetipo delle strutture militari. Il risultato era un sistema politico-organizzativo in cui l'unica competenza con rilevanza esterna era quella del Ministro che assommava in sé la duplice funzione di responsabile politico verso il Capo dello Stato o verso il Parlamento e di capo dell'amministrazione, con titolarità del potere direttivo e dei poteri connessi con la sua posizione di superiore gerarchico.

Il modello accentrato venne criticato sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza determinando, sul piano del lavoro, il rafforzamento delle garanzie degli impiegati attraverso le leggi sullo stato giuridico, mentre sul piano organizzativo rimase intatto il modello gerarchico, ritenuto connaturato al sistema burocratico.

Durante il periodo fascista, pur in presenza di una corrente di pensiero che affermava la necessità di riorganizzare l'apparato statale secondo logiche aziendalistiche, valorizzando le figure apicali, la riforma De Stefani del 1923 non si discostò dal modello vigente, rafforzandone, al contrario, le divisioni interne, comprimendo l'associazionismo sindacale negli uffici, esaltando la discrezionalità dei capi e burocratizzando i rapporti interni.

In sede di Assemblea costituente, la questione del pubblico impiego non venne affrontata autonomamente, ma nell'ambito della individuazione delle regole necessarie per l'esercizio delle libertà fondamentali tra cui quella dell'azione sindacale.

Invero e più specificamente, al pubblico impiego, sono dedicati pochi articoli non tutti ricompresi nell'ambito espressamente riservato alla pubblica amministrazione, il cui contenuto è riferito alle regole dell'agire amministrativo senza dare alcuna definizione del rapporto che deve intercorrere tra organi politici ed organi burocratici. Tuttavia, e nonostante la presenza dell'art. 95 Cost., con l'affermazione del principio di responsabilità ministeriale, la dottrina ritenne che l'organizzazione verticistica contrastasse sia con la previsione dell'agire imparziale (art. 97, comma 1, Cost.), sia con il reclutamento dei dipendenti tramite concorso (art. 97, comma 2, Cost.), senza contare la configurazione degli stessi quali lavoratori al servizio esclusivo della nazione e non della singola amministrazione presso la quale svolgono la propria attività (art. 98, comma 1, Cost.).

Nonostante l'imparzialità nell'impianto costituzionale fosse vessata dalla presenza del principio gerarchico, l'autonomia dell'amministrazione si rinveniva nell'art. 28 Cost. che prescrive la diretta responsabilità dei funzionari «secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti».

Ma l'impianto costituzionale è destinato a rimanere parzialmente inattuato per alcuni anni: lo statuto degli impiegati civili dello stato (d.P.R. n. 3/1957), rafforzò le garanzie dei dipendenti pubblici, e disconoscendo loro competenze specifiche, omise di rendere operativo il dettato dell'art. 28 Cost.

Nel decennio successivo, caratterizzatosi per il

nuovo ruolo assunto dalla pubblica amministrazione in qualità di soggetto erogatore di servizi alla collettività, con il potere di determinare le politiche pubbliche, vide la luce la l. delega n. 249/1968 per il riordino dell'amministrazione centrale, il decentramento delle funzioni, il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali. Tale legge, che non ebbe seguito per la scadenza della IV legislatura, prevedeva, facendo salvo il principio gerarchico, che i dirigenti potessero adottare oltre agli atti vincolati, anche atti comportanti apprezzamenti tecnici ed atti di natura discrezionale seppur limitati (secondo il diritto amministrativo questi atti vengono definiti di "discrezionalità amministrativa" non consentendo, a differenza che nel caso di "discrezionalità tecnica", indagini nel merito).

La definizione dei rapporti tra organi politici e burocratici divenne impellente con l'approvazione della l. n. 281/1970 che prevedeva il trasferimento delle funzioni statali alle regioni a statuto ordinario.

Nelle intenzioni del legislatore, identificabili con i principi del decentramento amministrativo, l'amministrazione centrale, esautorata del potere di emanare atti concreti, avrebbe provveduto a confezionare atti generali e di coordinamento.

Le limitazioni all'apparato centrale a favore dell'alta burocrazia, furono riversate nella l. delega n. 775/1970 e da essa del d.P.R. n. 748/1972 che, come anticipato, consacrò la nuova dirigenza statale, articolandola in tre qualifiche gerarchicamente ordinate: primi dirigenti, dirigenti superiori e dirigenti generali.

La riforma non sortì gli effetti sperati: le competenze dei dirigenti erano individuate per atti e non per funzioni; il rapporto con gli organi politici non si discostava dal modello gerarchico; non esisteva alcun collegamento tra l'autonomia della gestione e l'autonomia di spesa; la retribuzione della dirigenza era completamente indipendente dal raggiungimento di obiettivi di produttività.

Nonostante i limiti, la riforma ebbe il pregio di tentare la separazione tra i vertici politici e quelli burocratici secondo il dettato costituzionale.

Un apporto notevole alla riforma del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione fu dato dal Rapporto Giannini del 1979 che, nella sezione dedicata al "personale" argomentava sul-

la possibilità di estendere ai dipendenti pubblici le regole privatistiche.

L'estensione non lambiva la sfera dirigenziale: l'esercizio di potestà pubbliche impediva ad atti amministrativi *tout court* di poter avere una diversa natura.

La legge quadro sul pubblico impiego (l. n. 93/1983), pur introducendo la distinzione tra le materie demandate alla regolamentazione con atti normativi e le materie destinate ad essere regolate con accordo collettivo, non si occupò della dirigenza, che si voleva asservita alla politica.

Il mancato riordinamento della categoria andò di pari passo con la mancata revisione delle norme di contabilità: l'assenza di una figura professionale in grado di provvedere alla corretta applicazione delle regole e di assumersi, all'uopo, una responsabilità effettiva, precisa e definita, impediva un reale cambiamento all'interno dell'amministrazione, rallentando anche il processo di contrattualizzazione del rimanente personale.

Le esigenze imposte dai cambiamenti sociali e dalla richiesta dei cittadini affinché i servizi pubblici fossero più efficienti, unitamente alla necessità di dar vita ad un nuovo sistema di rapporti all'interno della pubblica amministrazione, sono state la spinta propulsiva alla privatizzazione del lavoro pubblico.

La riforma, di cui la dirigenza costituiva colonna portante, discendeva dall'idea, affermata nel corso degli anni, che la legittimazione dell'azione amministrativa non era data esclusivamente dalla legalità ma anche dal binomio efficienza-efficacia.

Valorizzare tali obiettivi, voleva dire ammettere l'importanza dell'aspetto gestionale su quello legale e dunque dell'azione concreta dirigenziale rispetto alla politica.

Di questa nuova impostazione, si fece portatrice la l. delega n. 421/1992 che sancì l'estensione ai pubblici dipendenti delle regole del settore privato, fatte salve alcune disposizioni speciali giustificate dalla peculiare natura del datore di lavoro. Dall'operazione furono esclusi i dirigenti generali ed "equiparati"; la restante dirigenza oltre ad essere privatizzata, era disciplinata in forza di una separata contrattazione collettiva.

Per comprendere i limiti della legge è opportuno sottolineare che, l'intera area dell'organizzazione

amministrativa, era ancora di appannaggio del monopolio pubblico, così da dar vita ad una netta divisione di regime giuridico tra organizzazione e rapporto di lavoro.

Anche la l. delega n. 29/1993, in genere identificata nella "prima fase della privatizzazione", comportò un mutamento solo per i dirigenti di base, cui venne affiancato il principio della distinzione formale tra politica ed amministrazione, assegnando alla prima compiti di indirizzo e controllo ed alla seconda compiti di attuazione delle direttive ricevute.

Il sistema si componeva di tre attori e tre fasi distinte ed interagenti: gli organi politici dovevano tracciare le linee guida; la dirigenza doveva opportunamente attuarle attraverso la gestione autonoma delle risorse e della spesa assegnata; l'organismo di valutazione doveva valutare l'operato dei dirigenti sulla base degli obiettivi prefissati all'inizio dell'attività della singola amministrazione.

Nonostante gli intenti, la legge delega del 1993 non consentiva ampi spazi di manovra al dirigente, la cui azione era fortemente limitata dai vincoli nazionali (nella prima formulazione della l. n. 29/1993, l'Aran poteva emanare direttive cui le singole amministrazioni avrebbero dovuto conformarsi). Senza contare oltre alla presenza di un doppio regime – pubblicistico per i dirigenti apicali e privatistico per quelli di base – ed alla difficoltà di distinguere la politica dall'amministrazione, la mancata costituzione degli organismi di valutazione, fondamentali oltre che per giudicare l'operato della dirigenza, anche per coadiuvare gli organi politici nella definizione degli atti di indirizzo.

A prescindere dagli aspetti tecnici che nella pratica impedivano il funzionamento dell'intero apparato all'insegna dei principi contenuti nella l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, la debolezza dell'impianto della l. n. 29 era evidente nella contrapposizione tra la natura "pubblica" dell'organizzazione e la disciplina del rapporto di lavoro, governata da regole privatistiche.

A sanare il gap funzionale è intervenuta la l. n. 59/1997. La nuova normativa ha esteso il regime di diritto privato anche al rapporto di lavoro della dirigenza di vertice, ed alle determinazioni per l'organizzazione degli uffici (c.d. micro-organiz-

zazione): la separazione tra organizzazione e lavoro pubblicistico e privatistico, è presente solo a livello organizzativo.

L'ampliamento dell'area privatistica è visibile nei nuovi poteri attribuiti alla dirigenza che, eletta a realizzare l'interesse pubblico, è chiamata ad essere sempre più professionale e competente. Il compromesso voluto dalla politica, per scegliere liberamente soggetti ritenuti idonei al ruolo, fu una nuova disciplina del conferimento degli incarichi, soggetta all'arbitrio degli organi di vertice quanto meno per la dirigenza apicale. Il risultato fu una netta scissione tra l'acquisto della qualifica di dirigente (con rapporto di lavoro a tempo indeterminato) e la successiva attribuzione delle funzioni dirigenziali (con incarico a termine).

Dunque la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti apicali, la scissione tra politica ed amministrazione e l'introduzione di incarichi a termine furono i pilastri della novella del 1997, il cui funzionamento ruotava intorno al sistema di valutazione affidato ai rispettivi organismi.

Nonostante la legge del 1997 fosse stata duramente criticata, il d.lgs. n. 165/2001 non si fece portatore di modifiche sostanziali, limitandosi a contenere oltre alla novella del 1998, il d.lgs. n. 29/1993. La disciplina della dirigenza statale, a differenza di quella regionale, non subì alcuna modifica neppure dalla l. cost. n. 3/2001, con cui il legislatore attuò il principio del decentramento amministrativo delimitando *ex novo* le competenze di Stato e Regioni.

Il provvedimento che invece incide significativamente la disciplina della dirigenza è la l. n. 145/2002, che regola l'accesso alla qualifica dirigenziale (art. 28), la tenuta del ruolo dei dirigenti (art. 23), definisce la mobilità tra pubblico e privato (art. 23-bis) ed il meccanismo di attribuzione degli incarichi di funzione dirigenziale per i quali non era più prevista la garanzia di una durata minima (art. 19) e di responsabilità dirigenziale (artt. 21 e 22).

Dalla lettura delle disposizioni si evince l'intento di restituire discrezionalità e speditezza alla gestione degli incarichi, appesantita dalla contrattazione collettiva della tornata 1998-2001, e dunque di far tornare la gestione della preposizione dei dirigenti nelle mani dei vertici politici. A conferma della lettura offerta dall'impianto nor-

mativo si prevedeva, per questi ultimi, la possibilità di attingere, in ossequio al vincolo fiduciario, professionalità esterne a mezzo di contratti a termine.

Il Legislatore torna sul tema della dirigenza anche negli anni seguenti. Nel 2005, ad esempio, tenta di disciplinare la durata degli incarichi (fissata in tre anni) e riconosce la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a termine anche a soggetti interni non dirigenti.

A prescindere dalla mole degli interventi normativi, non vi è dubbio che uno dei pilastri della privatizzazione è rappresentato dalla autonomia della dirigenza, alla stregua di un organismo che realizza la combinazione tra risorse organizzative ed umane tramite una capacità che è pubblicistica e privatistica. Il dirigente è dunque sia amministratore pubblico che datore di lavoro privato. Nonostante la consapevolezza della finzione giuridica, la stessa appariva necessaria: senza un datore di lavoro pubblico non era possibile impostare concettualmente la privatizzazione. Ne discende tuttavia, proprio in quanto *fictio iuris*, l'impossibilità di estendere il diritto comune al rapporto di lavoro pubblico a prescindere da una disciplina legislativa *ad hoc*; nonché una debolezza strutturale imposta dal fatto che è solo l'imprenditore privato che si confronta con il mercato. Il datore di lavoro pubblico, infatti, pur ammettendone l'autonomia dal punto di vista funzionale risponde, in quanto funzionario, ad un vertice politico-istituzionale.

Il difficile connubio tra le due posizioni è esemplificativamente espresso dall'art. 2, comma 1, lett. g, della l. n. 421/1992 che riporta la separazione tra «i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa», principio successivamente accolto nell'art. 11, comma 4, della l. n. 59/1997.

L'esatta individuazione degli atti di indirizzo e degli atti di gestione è stata perfezionata per tutto il corso degli anni '90 sino alla sistemazione datane nell'art. 4 (*Indirizzo politico amministrativo. Funzioni di responsabilità*) e nell'art. 14 (*Indirizzo politico-amministrativo*) del d.lgs. n. 165/2001. Invero, al di là della reale efficacia della distinzione, perseguita attraverso l'elencazione tassativa delle competenze, non vi era alcuna norma posta a garanzia delle scelte dirigenziali



nei confronti del vertice politico che per legge dovrebbe fissarne a priori le linee guida.

Per tale motivo e per non tradire l'impianto del disegno riformatore della pubblica amministrazione, la dottrina ha tentato di distinguere tra stabilità del rapporto dirigenziale, all'insegna di un contratto la cui conclusione spetta al vincitore di un pubblico concorso, e la variabilità del rapporto di incarico, frutto anch'esso di un contratto ma con un soggetto già incardinato nell'apparato statale, la cui scelta, da parte del vertice, è in funzione del profilo individuale e dell'obiettivo da conseguire.

A prescindere dalle carenze teoriche sollevate dalla soluzione approntata (dettate dalla difficoltà di concepire due contratti, il primo stabile senza oggetto, il secondo variabile ma contenutisticamente determinato), dal punto di vista pratico collegare il dirigente all'incarico, espressamente variabile, voleva dire legittimare l'assenza di qualsivoglia garanzia di certezza in capo al soggetto.

Il sistema (che rappresenta il contenuto del Titolo II, *Organizzazione*, Capo II, *Dirigenza*, del d.lgs. n. 165/2001) veniva corredato con la definizione in positivo dell'area della autonomia dirigenziale attraverso l'elencazione delle funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali e dei dirigenti (artt. 16 e 17); nonché con la regolamentazione della verifica dei risultati dell'attività svolta e della conseguente responsabilità dirigenziale, distinta da quella disciplinare.

La normativa, si applicava, tra l'altro, alle sole amministrazioni statali, per le altre erano previsti criteri di adeguamento. Ciò sino alla l. n. 145/2002 che esautorando il contratto d'incarico, limitandolo al solo trattamento economico, ha aperto il tormentato capitolo dello *spoil system*, continuato dal legislatore successivo e definito dalla Corte Costituzionale.

## **L'articolo 6 della legge delega 4 marzo 2009, n. 15**

Nella l. delega 4 marzo 2009, n. 15, è l'art. 6 a contenere i principi e i criteri in materia di dirigenza pubblica, declinandoli secondo l'efficienza, «utilizzando anche i criteri di gestione e di

valutazione del settore privato»; e «il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza», da applicarsi, però, «nel rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, regolando il rapporto tra gli organi di vertice e dirigenti titolari di incarichi apicali in modo da garantire la piena e coerente attuazione dell'indirizzo politico degli organi di governo in ambito amministrativo».

La precisazione è funzionale a ritagliare gli spazi lasciati liberi dal Giudice delle leggi per consolidare il rapporto tra l'alta dirigenza e i vertici politici.

Le enunciazioni programmatiche, lasciano il passo, nel comma 2 dell'art. 6, alla elencazione dei principi di delega.

La lett. *a* afferma la «piena autonomia del dirigente in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico, nella gestione delle risorse umane». È evidente l'inversione di rotta rispetto all'impostazione di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, ove «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro», erano «assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro».

Prima di comprenderne le reali applicazioni, non può sfuggire che dare seguito alla lettera della legge produrrebbe una vera e propria «controriforma». In tal modo l'individuazione dei profili professionali necessari all'ufficio, la valutazione del personale con conseguente riconoscimento degli incentivi alla produttività, l'utilizzazione della mobilità ed infine l'erogazione delle sanzioni disciplinari, sarebbero impiegati secondo logiche pubblicistiche – dunque amministrative – rimarcando il diverso ruolo e peso degli attori sociali.

Apparentemente il potere d'azione del dirigente pubblico crescerebbe in misura rilevante, ma non bisogna dimenticare la fitta rete di vincoli e garanzie a cui lo stesso soggiace. La combinazione di un potere di disposizione così consistente e le sanzioni potenzialmente applicategli potrebbero dar vita, come è già accaduto in passato, al contenzioso per eccesso di potere sia con riguardo alla provvista che alla gestione delle risorse uma-

ne.

Invero, dato per assodato che l'assunzione e le progressioni di carriera (comprese quelle dalla prima alla seconda fascia dirigenziale) avvengono per concorsi, si prevede che:

- i criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi dirigenziali sono assoggettati al controllo del Comitato dei garanti (art. 6, comma 2, lett. *h*);
- le progressioni nel trattamento economico devono aver luogo secondo criteri di selettività (art. 5, comma 2, lett. *d*);
- la valutazione del personale, rilevante ai fini della carriera, delle progressioni economiche e delle voci incentivanti deve essere effettuata da organismi dotati di elevata professionalità e piena indipendenza, nel rispetto delle metodologie e degli standard definiti da un "organismo centrale", autonomo ed indipendente (art. 4, comma 2, lett. *e*);
- le procedure di mobilità devono aver luogo «secondo criteri oggettivi finalizzati ad assicurare la trasparenza delle scelte operate» (art. 6, comma 2, lett. *a*);
- l'esercizio del potere disciplinare diviene obbligatorio e corredato di un elenco di infrazioni e conseguenti sanzioni (art. 6, comma 2, lett. *c* ed *e*); art. 7, comma 2, lett. *i*.

La legge delega, qualificando il datore di lavoro come "pubblico", ha posto il problema del passaggio di giurisdizione. Invero, non pare sia messo in dubbio quanto affermato dall'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001: la competenza per le vicende che riguardano il contratto di lavoro appartiene al giudice ordinario, riguardando diritti soggettivi e non interessi legittimi.

Nonostante le diatribe in merito al riparto di giurisdizione, appare preferibile accogliere le conclusioni rispettose del dettato costituzionale: a prescindere dal *nomen* è fuor di dubbio che la comprensione del fenomeno del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, richiede lo sforzo ermeneutico di comprendere la doppia natura del datore di lavoro pubblico. Ambiguità che si riflette nelle vicende che riguardano l'accesso all'impiego e la successiva conclusione del contratto di lavoro. Anche nel caso del dirigente occorrerà dunque distinguere l'ingresso nella struttura pubblica dall'incarico affidatogli.

Senza addentrarci nella disquisizione intorno alla natura dell'obbligazione (se di mezzi o di risultato) in capo al dirigente, nel primo caso, trattandosi di atti amministrativi, egli vanta un interesse legittimo a che la procedura di selezione cui è sottoposto sia rispettosa della legge, nel secondo caso, trattandosi di atti privatistici, egli ha un diritto soggettivo, come qualsiasi parte contrattuale, all'esatto adempimento.

La legge delega impone al dirigente anche una serie di divieti. Oltre al trattamento accessorio e alle procedure di mobilità, strettamente collegate alla produttività, la parte variabile del compenso del dirigente, dipende dall'osservanza del dovere di vigilanza «sull'effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sulla efficienza della relativa struttura»; nonché dalla «predisposizione di un sistema di valutazione dei risultati coerenti con i principi contenuti nella presente legge» (art. 6, comma 2, lett. *b*).

Il dirigente, la cui responsabilità civile è limitata ai casi di dolo e colpa grave, è quindi responsabile dell'eventuale comportamento lassista dei dipendenti a lui assegnati, secondo la "caccia ai fannulloni" su cui esiste, quanto meno nel fine, un accordo *bipartisan*.

Si prevede che il dirigente sia privato del trattamento economico accessorio nel caso in cui «senza giustificato motivo non abbia avviato il procedimento disciplinare» (art. 6, comma 2, lett. *c*) oppure quando non lo abbia avviato entro il termine di decadenza, o per aver reso in merito ai fatti oggetto di contestazione «valutazioni irragionevoli o manifestamente infondate» (art. 6, comma 2, lett. *e*).

Invero, l'evoluzione storica e normativa della dirigenza pubblica ha dimostrato l'intenzione del legislatore di farne la chiave di volta per la riforma dell'apparato statale all'insegna dei principi e criteri propri del management privato. Ovviamente la scelta di usare la dicitura "datore di lavoro pubblico" opera nel senso di adattare regole strutturalmente privatistiche ad una realtà il cui fine sarebbe semplicistico identificare nel profitto.

Tuttavia ed aldilà della qualificazione del datore di lavoro, la norma mette in risalto la necessità di dotare il dirigente di autonomia reale sia in merito alla gestione del personale affidatogli che del-

le risorse economiche assegnate.

Per fare ciò l'arretramento degli organi politici è solo una delle precondizioni di efficacia dell'agire amministrativo; dall'altro lato occorre che i soggetti, dotati di elevate professionalità, impegnino l'amministrazione verso l'esterno assumendosi la piena responsabilità delle decisioni prese.

Fondamentale per il funzionamento del sistema è applicare la norme in tema di valutazione e controllo «sull'effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della relativa struttura». La valutazione ed il controllo dovranno intervenire non solo alla fine dell'azione amministrativa ma per tutto il tempo della sua esplicazione, definendo gli obiettivi che si intendono perseguire, verificando lo stato di avanzamento delle procedure ed infine valutando in termini di efficacia ed efficienza l'intera gestione.

La scelta di dotare il dirigente pubblico di poteri autonomi a tutto tondo è il rimedio offerto dal legislatore allo *spoils system* che precarizzando la categoria l'aveva di fatto immobilizzata in forza del principio gerarchico.

Potrebbe far sorgere qualche dubbio la composizione dell'art. 5 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 6 della l. n. 15/2009; ma come anticipato la dirigenza sconta il carattere necessariamente ambiguo dell'apparato statale, dunque gli strumenti privatistici devono fondersi con il fine dell'interesse pubblico.

In questa terra di confine il dirigente deve da un lato ricevere le direttive degli organi politici, dall'altro agire per attuare quelle direttive in maniera autonoma.

L'aspetto della autonomia rileva non solo dal punto di vista della imputazione dei fallimenti della gestione, ma distinguendosi dalla "discrezionalità" (che per certi versi riecheggia la presunzione di legittimità dell'agire amministrativo) consente agli organismi preposti il controllo e la valutazione dell'operato del dirigente e di conseguenza l'imputazione della *mala gestio* con il giudizio di responsabilità.

Invero, l'intero disegno della legge delega va letto non solo in ottica sanzionatoria bensì riparatoria degli errori commessi dal dirigente, la cui opera va necessariamente valutata sia in ottica dei risultati raggiunti (in termini di efficacia, effi-

cienza e responsabilità) sia in ottica di legittimità e validità degli strumenti utilizzati per raggiungere quei fini.

In questa prospettiva, la logica premiale legata al trattamento accessorio rappresenta il contraltare di un sistema in cui la valutazione del valutatore (il dirigente nei confronti dei suoi sottoposti) è funzionale a fare della macchina statale un organismo "produttivo" non solo dal punto di vista economico ma soprattutto di gestione delle risorse.

Così la disciplina della responsabilità del dirigente, la corresponsione del trattamento economico accessorio, il conferimento di autonomi poteri di gestione e di spesa rappresentano gli strumenti per creare nell'ambito pubblico una sorta di mercato del lavoro virtuale ove sostituire alla *voce* l'*exit*, al fine di garantire alla collettività la certezza di una necessaria applicazione della "gestione virtuosa" propria delle società che agiscono in ambito privato.

**Paola Fuso**

Scuola internazionale di Dottorato  
in Diritto delle relazioni di lavoro  
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia  
Adapt – Fondazione Marco Biagi