

Il ruolo dei dirigenti nei processi di cambiamento

di Giovanni Diquattro

Sommario

1. *La funzione di direzione.* – **1.1.** *Il dirigente nel settore privato.* – **1.2.** *Il dirigente nel settore pubblico.* – **1.3.** *Il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 e la disciplina delle funzioni dirigenziali nell'amministrazione dello Stato.* – **2.** *La dirigenza nell'ente locale.* – **2.1.** *Il profilo professionale del dirigente nel d.P.R. 25 giugno 1983 n. 347.* – **2.2.** *Il dirigente pubblico oggi.* – **3.** *Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato.* – **3.1.** *Il potere di dimissione oggi.* – **3.2.** *La definizione e la negoziazione degli obiettivi.* – **4.** *Conclusioni.*

1. La funzione di direzione

L'efficienza e il buon andamento di qualsiasi organizzazione dipendono dalla maggiore o minore capacità con cui le risorse e le energie disponibili vengono utilizzate e finalizzate al raggiungimento degli scopi dell'organizzazione. La presenza di una direzione e il corretto funzionamento dei processi decisionali, più o meno complessi in relazione alla struttura della singola organizzazione, costituiscono elementi indispensabili per qualsiasi forma di vita e di attività organizzata. La funzione di direzione, che si può schematicamente riassumere nei compiti di programmazione, organizzazione, attuazione, coordinamento e comando, controllo e valutazione, rimane inalterata nei suoi elementi fondamentali qualunque sia il tipo, la dimensione e la natura dell'organizzazione.

1.1. Il dirigente nel settore privato

L'art. 2095 del codice civile del 1942 sostituisce all'antica

bipartizione (impiegati e operai) la distinzione tra dirigenti amministrativi o tecnici, impiegati e operai.

Il legislatore, come precisa la relazione del guardasigilli al nuovo codice, non ha ritenuto opportuno dare nel codice una definizione che sarebbe stata comunque imperfetta. La dottrina ha individuato i seguenti elementi per la configurazione di tale posizione di lavoro:

- collaborazione immediata del dirigente con l'imprenditore, con conseguente subordinazione esclusiva e responsabilità diretta nei confronti dello stesso;
- carattere spiccatamente intellettuale e *fiduciario* di tale collaborazione;
- ampio potere di autodeterminazione nell'ambito dell'indirizzo generale fissato dall'imprenditore;
- superiorità gerarchica sul personale, con relativo ampio potere di controllo, valutazione ed eventuale potere disciplinare;
- rappresentanza, nelle forme prescritte, all'interno o all'esterno dell'azienda, generale o limitata a determinate specie di affari.

Il dirigente dunque è il primo e più elevato collaboratore del datore di lavoro, sia questo persona fisica o giuridica, anche se la tradizionale e più remota concezione del dirigente come *alter ego* dell'imprenditore, posto al vertice della gerarchia aziendale, sottoposto solo alle direttive generalissime dell'imprenditore, con poteri di autonomia, iniziativa e sostituzione che trovano un limite soltanto nel rispetto di tali direttive ed abbracciano ed influenzano l'intera attività aziendale, ovvero uno dei suoi rami più importanti, appare oggi superata da una realtà che vede la presenza nell'impresa di una pluralità di soggetti sindacalmente e contrattualmente definiti dirigenti, con la conseguenza che vi sono nella categoria stessa dei dirigenti diversi gradi, collegati da un rapporto gerarchico.

È dunque nella contrattazione collettiva o aziendale che vengono in concreto individuate le posizioni e le funzioni dirigenziali. L'ultimo contratto collettivo nazionale di lavoro per i diri-

genti industriali ⁽¹⁾, senza sostanziali modifiche rispetto ai precedenti, così definisce la figura:

“Sono dirigenti i prestatori di lavoro per i quali sussistano le condizioni di subordinazione di cui all’art. 2094 del codice civile e che ricoprono nell’azienda un ruolo caratterizzato da un elevato grado di professionalità, autonomia e potere decisionale ed esplicano le loro funzioni al fine di promuovere, coordinare e gestire la realizzazione degli obiettivi dell’impresa. Rientrano sotto tale definizione, ad esempio, i direttori, i condirettori, coloro che sono posti con ampi poteri direttivi a capo di importanti servizi o uffici, gli institori ed i procuratori ai quali la Procura conferisca in modo continuativo poteri di rappresentanza e di decisione per tutta o per una notevole parte dell’azienda. L’esistenza di fatto delle condizioni di cui sopra comporta l’attribuzione della qualifica e quindi l’applicabilità del presente contratto”.

Questa, in sintesi, la situazione della dirigenza nel settore privato, situazione che non sembra aver subito grossi mutamenti a seguito del riconoscimento giuridico, di cui alla legge 13 maggio 1985 n. 190, dei quadri intermedi, di quei prestatori di lavoro subordinato cioè che svolgono con carattere continuativo funzioni di rilevante importanza ai fini dello sviluppo e dell’attuazione degli obiettivi dell’impresa, pur non appartenendo alla categoria dei dirigenti.

Ai quadri intermedi, la cui individuazione viene demandata alla contrattazione collettiva, si applicano infatti, salvo diversa disposizione, le norme riguardanti la categoria degli impiegati.

È opportuno però sottolineare che la nuova formulazione dell’art. 2095 del codice civile, che supera la distinzione tra dirigenti amministrativi e tecnici ⁽²⁾ non fa che accentuare il ruolo della contrattazione collettiva nella individuazione della posizione di lavoro del dirigente e dei quadri intermedi.

(1) Cfr. CCNL Dirigenti industria - 23 maggio 2000, Il Sole 24 Ore editore, Milano, 2001, p.3 ss.

(2) Il testo novellato dell’art. 2095 c.c. così recita: “I prestatori di lavoro subordinato si distinguono in dirigenti, quadri, impiegati e operai”.

1.2. *Il dirigente nel settore pubblico*

Se nel privato connotato essenziale della posizione di lavoro del dirigente è il rapporto fiduciario, nel pubblico l'elemento peculiare era dato dal rapporto organico.

Al concetto di rappresentanza, che tiene ben distinti, dal punto di vista giuridico, soggetto rappresentante e soggetto rappresentato, si sostituiva il concetto di immedesimazione o incardinazione.

Ma è solo nel 1972, a conclusione di un *iter* lungo e travagliato, che anche nella pubblica amministrazione italiana veniva individuata una figura di dirigente distinta da quella di impiegato. Per troppo tempo infatti, la teoria organica o antropomorfa, che concepiva la realtà statale come immedesimazione con le persone fisiche dei singoli funzionari, aveva posto l'accento sull'esercizio di potestà pubbliche da parte dell'impiegato, elemento questo ritenuto assorbente e tale da farne il fondamento della teoria giuridica del pubblico impiego.

Già l'articolo 97 della Costituzione prevedeva che i pubblici uffici dovevano essere organizzati secondo disposizioni di legge e che nell'ordinamento degli uffici dovevano essere determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Determinare le competenze vuol dire certamente determinare la misura del potere giuridico attribuito ad un ufficio amministrativo ed al suo funzionario titolare, ma vuol dire anche individuare la persona fisica cui compete, per legge, la funzione di direzione, vuol dire individuare in concreto contenuti e limiti di una funzione che è presupposto indispensabile per il buon andamento della pubblica amministrazione.

I motivi di tanto ritardo erano forse da ricercare nel modo di essere, all'epoca, dell'alta burocrazia italiana, che mirava a privilegiare la garanzia del posto e della carriera in cambio di una perdita di prestigio e di potere: la dirigenza amministrativa quindi accettava un ruolo minore in cambio della sicurezza di poter gestire la propria carriera senza intromissioni ⁽³⁾.

(3) Sui rapporti tra politica e amministrazione al vertice delle strutture burocratiche ita-

1.3. *Il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 e la disciplina delle funzioni dirigenziali nell'amministrazione dello Stato*

Il d.P.R. 30 giugno 1972 n. 748 individuava nell'ambito della carriera direttiva un'autonoma figura dirigenziale, articolata sulle tre qualifiche di dirigente generale, dirigente superiore e primo dirigente, delimitandone le funzioni sia nei confronti degli organi governativi che nei confronti degli altri funzionari dello Stato.

Vediamo quali aspetti innovativi maggiormente interessano la nostra trattazione:

a) *La consistenza numerica e la carriera.* Il tentativo di identificare poche persone con compiti veramente dirigenziali fu reso vano dalle pressioni della burocrazia, che portarono ad un numero di dirigenti globali decisamente eccessivo, circa 8.000, e alla creazione di una vera e propria carriera dirigenziale articolata su tre livelli: anzi, in relazione a funzioni dirigenziali particolari, quali quelle dell'ambasciatore, del Prefetto di prima classe, del capo della polizia, del ragioniere generale dello Stato ecc. furono mantenute alcune qualifiche di livello superiore a quello di dirigente generale.

b) *Le norme di accesso.* Il d.P.R. n. 748 dettava agli articoli 39-62 la disciplina transitoria per l'inquadramento delle qualifiche dirigenziali dei funzionari già appartenenti alla carriera direttiva e agli articoli 22-25 il procedimento per le successive nomine a primo dirigente e gli avanzamenti alle altre qualifiche dirigenziali. La nomina a primo dirigente si conseguiva attraverso due fasi costituite da un concorso per titoli di servizio e da un successivo corso di formazione dirigenziale con esami finali.

La promozione alla qualifica di dirigente superiore aveva luogo, per la metà dei posti disponibili, mediante scrutinio per merito assoluto e per l'altra metà mediante concorso per titoli di

liane, S. CASSESE, *La carriera del burocrate: dirigenza amministrativa e dirigenza politica in Italia*, in *Lavoro, professionalità e carriera nella pubblica amministrazione*, Collana di sociologia del lavoro e delle organizzazioni, Franco Angeli, Milano, 1982.

servizio: allo scrutinio e al concorso potevano partecipare i primi dirigenti con almeno tre anni di anzianità nella qualifica.

La nomina a dirigente generale avveniva con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente: è chiaro l'intento di introdurre un rapporto fiduciario fra Ministro e direttore generale. La nomina poteva essere conferita anche ad estranei all'amministrazione dello Stato (art. 25) ed era anche previsto il conferimento della funzione di dirigente generale mediante incarico a tempo determinato non superiore al biennio, non rinnovabile e revocabile in qualsiasi momento (art. 16). Occorre però rilevare che i nuovi criteri di selezione basati su criteri rigidi e obiettivi, poiché minacciavano di mettere in crisi il potere di cooptazione che l'alta burocrazia voleva mantenere nei confronti dei gradi inferiori, rimasero per lungo tempo inattuati. L'uso del potere di nomina da parte del Ministro si era per lungo tempo sostanziato nella proposta di nominare il dirigente superiore più anziano.

La norma che, consentendo la nomina di estranei all'amministrazione, mirava a creare una certa mobilità tra carriera statale e altre carriere, non ha per lungo tempo trovato pratica applicazione.

c) Le sfere di competenza. L'articolo 2 e seguenti del d.P.R. n. 748 elencavano dettagliatamente i compiti dei dirigenti, i cui poteri decisionali riguardavano non solo gli atti vincolati ma anche molti atti discrezionali, nell'ambito dei limiti di materia e di valore indicati per le singole qualifiche. I provvedimenti adottati nell'ambito della potestà amministrativa "propria" erano definitivi. Spettava poi al Ministro vigilare sull'operato dei dirigenti mediante direttive generali ed eventualmente mediante provvedimento successivo di annullamento, revoca, riforma o sospensione, da adottarsi entro quaranta giorni dall'emanazione del provvedimento adottato dal dirigente. La sottrazione degli atti di alta amministrazione non aventi natura o carattere politico al Ministro, sollevava quest'ultimo dalle attribuzioni meramente amministrative e gli consentiva di dedicarsi al suo compito specifico di determinare l'indirizzo politico nel settore di sua com-

petenza. È questa indubbiamente l'innovazione di maggiore significato.

d) La responsabilità per l'esercizio delle funzioni dirigenziali. Ferma restando la responsabilità penale, civile, amministrativa, contabile e disciplinare prevista per tutti gli impiegati dello Stato, i dirigenti erano responsabili del buon andamento, dell'imparzialità e della legittimità dell'azione degli uffici cui erano preposti. Gli eventuali risultati negativi dovevano formare oggetto di contestazione degli addebiti (art. 19, 1°, 2° e 3° comma del d.P.R. n. 748).

e) Il potere di dismissione. Qualora i risultati negativi fossero stati obiettivamente accertati, tenuto conto anche delle controdeduzioni fornite dagli interessati, era prevista non solo la revoca dall'incarico dirigenziale, ma anche il collocamento a disposizione e, nei casi più gravi, anche il collocamento a riposo anticipato (art. 19, 6° e 7° comma del d.P.R. n. 748).

Queste norme conferivano al Governo poteri che prima aveva solo nei confronti di particolari categorie di personale, quali i prefetti, i questori e il personale diplomatico.

Questo potere di dismissione, però, era di fatto inoperante ⁽⁴⁾.

f) Il trattamento economico. Pur prevedendo notevoli aumenti retributivi, di circa il 90 per cento per i dirigenti generali, il d.P.R. n. 748 non colmava certamente il divario tra il livello retributivo del dirigente privato e quello del dirigente pubblico: questo, non aiutava la crescita di una dirigenza pubblica professionalmente preparata e motivata. Il trattamento economico così determinato veniva successivamente aggiornato con provvedimenti legislativi, certamente non in maniera da ridurre detto divario, e veniva escluso dalla contrattazione collettiva in forza dell'art. 26, 4° comma della legge quadro sul pubblico impiego.

(4) Pare sia stato adoperato una sola volta, nel 1979, al Ministero dei trasporti per la nota questione relativa ai controllori del traffico aereo.

2. *La dirigenza nell'ente locale*

Fatta eccezione per la posizione di lavoro del segretario comunale con qualifica dirigenziale, è con grande ritardo che si comincia a parlare di dirigenza a livello di ente locale.

Questo perché il tema della dirigenza si inserisce in un quadro vasto e complesso, i cui contorni possono essere adeguatamente definiti solo alla luce di una concezione più moderna ed avanzata dell'ente locale, una concezione che avrebbe dovuto sgomberare il campo dall'identità di ruoli e competenze tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa.

L'articolo 6 del d.l. 29 dicembre 1977 n. 946, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1978 n. 43, prevedeva che il trattamento giuridico ed economico del personale dei Comuni, delle Province e dei loro consorzi venisse determinato in conformità ai principi, ai criteri ed ai livelli retributivi risultanti da accordi nazionali a scadenza triennale.

I primi due accordi nazionali di lavoro, approvati con d.P.R. 1 giugno 1979, n. 191 e con d.P.R. 7 novembre 1980 n. 810, non contenevano un'articolata e chiara concezione della dirigenza nell'ente locale. Possiamo solo rilevare che l'art. 24 del d.P.R. n. 191 faceva riferimento alla figura del coordinatore, ma la funzione di coordinamento, tanto più se priva di poteri di comando e se affidata in via temporanea, legava il suo successo alla buona volontà dei coordinati ed era solo una minima parte della funzione di direzione.

L'art. 17 del d.P.R. n. 810, concernente il coordinamento, ricalcava nella sostanza la formulazione del d.P.R. n. 191, precisando che la funzione di coordinatore dipartimentale era affidata ai dipendenti del massimo livello dirigenziale presente nell'ente (X e XI livello).

Mancava ancora un'individuazione delle competenze.

L'art. 12 del d.P.R. n. 810 cominciava però a fare riferimento a criteri e modalità oggettivi di valutazione del personale e l'art. 29 del medesimo d.P.R. prevedeva la costituzione di una commissione paritetica con il compito di formulare le declaratorie delle qualifiche funzionali, comprese quelle dirigenziali, e di in-

dividuare e descrivere i conseguenti profili professionali, con l'intento di ricondurre a pari trattamento in ambito nazionale qualifiche e posizioni di lavoro di pari contenuto professionale.

2.1. *Il profilo professionale del dirigente nel d.P.R. 25 giugno 1983, n. 347*

L'allegato A) al D.P.R. 25 giugno 1983 n. 347 disegnava e descriveva, per la prima volta in maniera compiuta, il profilo professionale del dirigente nell'ente locale.

L'esercizio della funzione dirigenziale, inteso ad assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nell'ambito della legalità, veniva allora caratterizzato da:

- preparazione culturale e professionale, tale da garantire i più ampi rapporti interdisciplinari, la collaborazione con e tra diverse professionalità specifiche, l'utilizzo integrato di molteplici competenze tecniche e scientifiche;
- piena autonomia tecnica di decisione e di direzione, in particolare nell'organizzazione ed utilizzazione delle risorse umane e strumentali assegnate;
- diretta responsabilità dell'attività personalmente svolta, nonché delle decisioni assunte e delle disposizioni impartite nell'esercizio delle rispettive attribuzioni.

I dirigenti erano responsabili:

- dell'osservanza delle direttive generali e dei programmi di massima formulati dagli organi competenti nonché dell'esecuzione degli atti degli organi stessi;
- delle disposizioni da loro impartite;
- del conseguimento dei risultati dell'azione dell'ufficio o dell'attività in termini di rapporto tra risultati proposti e risultati raggiunti, anche sotto l'aspetto dell'adeguatezza del grado di soddisfacimento dell'interesse pubblico.

L'esercizio della funzione dirigenziale comportava, ovviamente, un impegno a tempo pieno e la disponibilità alla prestazione di orari di lavoro corrispondenti alle esigenze dei compiti da assolvere anche in rapporto al funzionamento degli organi istituzionali.

La declaratoria sembrava ricalcare, nella sostanza, la disciplina della dirigenza statale ⁽⁵⁾.

2.2. *Il dirigente pubblico oggi*

Siamo partiti da molto lontano per meglio comprendere il presente: diversi contratti si sono succeduti nel tempo, molte norme sono state promulgate con il chiaro intento di portare nella pubblica amministrazione innovazione, trasparenza, efficacia, efficienza, managerialità, semplificazione del sistema amministrativo, delle sue regole e dei suoi procedimenti, semplificazione nell'uso del linguaggio e nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione, chiarezza e distinzione tra il ruolo del tecnico e il ruolo del politico. E' davvero strano un Paese in cui i cambiamenti sociali e culturali, la individuazione del responsabile di un procedimento, la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione, l'innovazione, in genere, nella pubblica amministrazione, sembrano dover passare attraverso norme di legge, direttive e circolari.

Non bastano le leggi per determinare il cambiamento di una realtà che ha propri ritmi e propri tempi di maturazione; oggi il cambiamento si presenta anzitutto come cambiamento di natura culturale, come cambiamento nel modo di essere e di operare; compito del legislatore è saper cogliere il segno dei tempi, incentivando le politiche che vanno verso l'innovazione e lo sviluppo, scoraggiando, o rendendo non più possibili, quelle che dovrebbero andare in senso inverso.

Una produzione legislativa eccessiva e ridondante, non sempre coerente e non sempre di adeguata qualità ⁽⁶⁾, non può che rallentare e complicare i processi di cambiamento: occorre ricor-

(5) Per la declaratoria, per un esame più approfondito di analogie e differenze e per alcune considerazioni sulla evoluzione della figura nell'accordo per il triennio 1985-1987, cfr. G. DIQUATTRO, *La dirigenza nell'ente locale*, in *L'Amministrazione Italiana*, 1989, n. 2, p. 206 e n. 3, p. 423.

(6) Cfr. in proposito L. PEGORARO, *Semplificazione del linguaggio e tecniche di redazione degli atti amministrativi*, nel volume *La Semplificazione Amministrativa* edito dall'Università degli Studi di Bologna nella collana *Quaderni della SPISA*.

rere alle norme di legge e regolamentari solo quando non esistono altre possibili forme di regolazione, ampliando nello stesso tempo i poteri e le competenze dell'amministrazione attiva.

A proposito di cambiamenti organizzativi, segnalo in nota ⁽⁷⁾ l'esperienza, interessante e replicabile anche nel pubblico, dell'Officina di Organizzazione presso il dipartimento di Discipline economico-aziendali dell'Università di Bologna.

Mi piace chiudere questa parte del discorso con una bella definizione del dirigente pubblico, che traggio da una recentissima, pratica ed intelligente pubblicazione della Regione Basilicata ⁽⁸⁾.

Il dirigente o *manager* è colui il quale occupa una posizione di superiorità rispetto ad altri per motivi di competenza, professionalità e capacità di gestire e coordinare persone, soldi e strutture. Egli ha il potere di prendere decisioni circa le attività di sua competenza. Egli è responsabile anche del buon andamento del suo ufficio, della qualità, dell'economicità, della trasparenza e dell'efficacia dei servizi che l'organizzazione che egli dirige deve rendere ai cittadini. Egli infine è responsabile degli obiettivi assegnatigli dall'organo di governo della sua amministrazione (Sindaco, Presidente della Regione o della Provincia, Giunta)".

È necessario che tutti i nostri dirigenti acquisiscano piena consapevolezza, ma è altrettanto necessario che cittadini ed amministratori riconoscano questo ruolo; e il riconoscimento non è richiesta di potere, il riconoscimento non è richiesta di visibilità, riconoscimento significa dare un valore, che è altra cosa.

(7) Un gruppo di *manager* di diverse imprese, accomunati dall'essere protagonisti di cambiamenti organizzativi, perché li progettano, li guidano, li coordinano, si riuniscono in un'aula universitaria, per discutere tra loro, e con ricercatori e studiosi dell'organizzazione d'impresa, i casi di cambiamento che stanno vivendo e cui dedicano la propria attività professionale. Tra questi casi di cambiamento organizzativo, dodici sono presentati e commentati nel volume a cura di B. MAGGI, *Le competenze per il cambiamento organizzativo*, Etas, Milano, 2001.

(8) Ascoltare, capire, comunicare, rispondere, farsi capire, andando oltre il linguaggio della burocrazia è l'intento del volume a cura di P. ALBANO, *Parola per parola – istruzioni per l'uso di una regione aperta*, edito dalla Regione Basilicata, 2002.

3. Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato

La legge 15 luglio 2002, n. 145, reca sostanziali modifiche al Testo Unico sul pubblico impiego n.165/2001, finalizzate al riordino della dirigenza statale.

Afferma il giornalista Mario Pirani ⁽⁹⁾ che una iniziativa di tale generale portata non venne presa né all'avvento del fascismo né dopo la Liberazione e che, anche nel periodo 1922-1925, il problema di un collegamento organico tra Governo e amministrazione venne affrontato rafforzando i poteri discrezionali dell'Esecutivo in materia di nomina, di trasferimento e di destituzione, ma lasciando fondamentalmente intatte le garanzie tradizionali; e ancora che l'inamovibilità, pur non incentivando l'efficienza e la responsabilità, rappresentava una garanzia di autonomia del dirigente; e infine, tra le tante notazioni contenute in un'analisi lucida e concreta, che il marchio politico imposto ai vertici dell'amministrazione si ripercuoterà anche sui 4.600 dirigenti di seconda fascia e, più in generale, su tutta la conduzione dei 3.700.000 dipendenti statali.

Nei giorni immediatamente precedenti e successivi alla data di cessazione automatica degli incarichi prevista dall'art. 3, comma 7, della legge Frattini, molti articoli hanno parlato di *spoils system* ⁽¹⁰⁾

Anche Sabino Cassese, autorevole giurista ed *ex* Ministro della funzione pubblica nel governo Ciampi, conclude un suo articolo ⁽¹¹⁾ affermando che “i dipendenti pubblici sapranno che, d'ora in poi, a essi non si chiede efficienza, ma fedeltà, perché debbono avere la fiducia del vertice politico. E che, quando questo cambia, altri esodi seguiranno. Si ripete, al vertice dello Stato, quanto è accaduto altrove, nelle strutture ospedaliere meri-

(9) Cfr. articolo dal titolo *La grande epurazione dei pubblici dirigenti*, pubblicato sul quotidiano *La Repubblica* del 5 ottobre 2002.

(10) Il termine *spoils system* risalirebbe ad un discorso, fatto intorno al 1831, nel corso del quale il senatore, diplomatico ed *ex* militare americano William Leonard Marcy pronunciò la frase “le spoglie del nemico appartengono a chi vince”.

(11) Cfr. articolo pubblicato sul quotidiano *Il Sole - 24 Ore* di venerdì 11 ottobre 2002.

dionali, ad esempio, dove i chirurghi sono più noti per la loro affiliazione politica che per la loro bravura tecnica. Non aspettiamoci, dunque, per il futuro, da questa amministrazione, maggiori rendimenti”.

Non condivido tanto pessimismo e non condivido una valutazione così assolutamente critica sulla legge Frattini.

Già l'art. 1, comma 1, lett. c) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, contenente le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, aveva previsto l'applicazione nel pubblico impiego di condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, superando il precedente criterio di gradualità e passando a quello dell'applicazione immediata.

Del resto, il generale riassetto della disciplina dell'accesso al ruolo dirigenziale pubblico, operato dal legislatore attraverso i successivi interventi di cui ai decreti legislativi n. 29/93, n. 80/98 e n. 165/2001, aveva già determinato la netta separazione tra il momento acquisitivo dello *status* dirigenziale e la fase attributiva delle funzioni dirigenziali. In particolare, l'acquisto della qualifica dirigenziale costituisce il solo effetto immediato del superamento del relativo concorso, posto che all'attribuzione delle “funzioni” dirigenziali ⁽¹²⁾ si perviene invece esclusivamente in seguito e per effetto di un ulteriore, complesso procedimento, finalizzato all'identificazione, e conseguente investitura, del soggetto idoneo a rivestire la singola funzione ⁽¹³⁾.

La legge Frattini, quindi, pur con qualche forzatura relativa alla durata degli incarichi ed al campo di applicazione ⁽¹⁴⁾, sem-

(12) Cfr. in proposito l'articolo 19 del Testo Unico sul pubblico impiego nel testo previgente e nel testo novellato.

(13) Cfr. Tribunale Cosenza, Sezione II Civile – Ordinanza 25 febbraio 2002 – Gioia c. Ministero delle Finanze, in *Giust.it*, 2002, n. 3; poiché, già prima del recente riordino, il rapporto non era più regolato dal diritto amministrativo e dai suoi formalismi, giurisprudenza costante esclude un diritto soggettivo al conferimento dell'incarico, sia per i dirigenti in servizio che per gli stessi vincitori di concorso; parimenti l'utilizzazione della graduatoria ha un carattere potestativo e non vincolante per l'ente, in quanto le superiori esigenze organizzative giustificano l'assegnazione delle sedi dirigenziali in base alle capacità professionali e alle finalità istituzionali perseguite dall'ente e non in base alla posizione ottenuta in graduatoria.

(14) Nel testo previgente i contratti avevano una durata minima di due anni e massima

bra comunque idonea a chiudere un percorso che, una volta, finalmente, spezzato il mito della inamovibilità della dirigenza pubblica, dovrebbe valorizzare la responsabilità politica degli organi di vertice nella scelta dei dirigenti, sulla base delle attitudini, delle capacità professionali e dei risultati conseguiti, come del resto previsto dall'articolo 19 del Testo Unico.

La dirigenza ha visto crescere in questi ultimi anni gli ambiti della responsabilità decisionale autonoma, ma, ancora di più con l'ultima riforma, sembra avere perduto in termini di stabilità dell'incarico e di garanzie della titolarità: solo una buona classe politica potrà fare esistere, crescere ed operare una buona dirigenza ⁽¹⁵⁾.

A questo proposito, il testo novellato dell'articolo 19, oltre ad ampliare i limiti percentuali relativi alla possibilità del conferimento di incarichi dirigenziali al di fuori dei ruoli organici della dirigenza statale, introduce un inciso che amplia a dismisura il numero di persone cui può essere conferito un incarico dirigenziale a tempo determinato, anche di direzione generale; infatti, alla comprovata qualificazione professionale con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, alla particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria o da pubblicazioni scientifiche, alla esperienza nei settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato, si aggiunge una non meglio definita concreta esperienza di lavoro maturata, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza. Positiva ed auspicabile appare una maggiore mo-

di sette: nel testo novellato la durata massima viene ridotta a tre anni e non viene previsto nessun periodo minimo; la possibilità di far decadere, sia pure con provvedimenti motivati, gli attuali incarichi dirigenziali di livello non generale è virtualmente idonea a far decadere un numero grandissimo di incarichi: di dubbia legittimità appare comunque la immediata applicazione della nuova norma sulla durata massima dell'incarico.

(15) Cfr. in proposito l'interessante articolo di G.D. FALCON, *Riforma della Pubblica Amministrazione e responsabilità della dirigenza*, in *Le Regioni*, 1998, n. 5, p. 1203, che conclude affermando come la *questione amministrativa* non potrà mai essere risolta senza una corrispondente messa a punto di idonei criteri di selezione e legittimazione di una buona classe politica.

bilità tra dirigenza privata e dirigenza pubblica, in quanto la cultura del cambiamento richiede anche il superamento della tradizionale autoreferenzialità della pubblica amministrazione; tuttavia estremamente pericolosa appare la possibilità di prescindere da oggettivi e documentati requisiti di professionalità e di esperienza, perché questo lascia il campo a scelte basate sull'appartenenza e può portare a confusione di ruoli⁽¹⁶⁾. Non è questa, però, la sede per entrare nel merito delle scelte che sono state o che saranno, in concreto, effettuate: molto più interessante appare l'analisi di come il legislatore intende disegnare il ruolo dei dirigenti nei processi di cambiamento.

È necessario che la nuova disciplina venga letta e, soprattutto, applicata nel pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità; l'attività amministrativa, a tutti i livelli, deve essere libera da qualsiasi forma di condizionamento e deve svolgersi in modo da tenere in adeguata considerazione i diritti e gli interessi dei soggetti pubblici e privati, senza favorire indebitamente un soggetto a danno di un altro.

3.1. *Il potere di dismissione oggi*

L'articolo 22 del vigente CCNL per i dirigenti d'industria prevede che l'azienda, nel caso di risoluzione di propria iniziati-

(16) Il quotidiano *La Repubblica* del 6 ottobre 2002, in una pagina interamente dedicata agli effetti della riforma, afferma, tra l'altro, che il dicastero della attività produttive "paga un prezzo cospicuo sull'altare dello *spoils system*: sei direttori generali su dieci lasciano l'incarico. Suscita scalpore e preoccupazione la sostituzione di Tullio Maria Fanelli alla direzione fonti di energia, un tecnico stimato da tutti gli operatori del settore oltre che dai dipendenti del Ministero delle attività produttive. Sarà sostituito da Alessandro Ortis, ex vicepresidente dell'ENEL. Tra i nuovi direttori generali, due fondatori di club di Forza Italia. Oltre a Fanelli, decadono dal loro incarico: Gianfranco Vecchio, Pierantonio Cinti, Carlo Sappino, Antonio Lirosi e Mario Gerbino. Prevista l'uscita di scena di altri nove dirigenti. La Cgil fa notare la non provata professionalità dei nuovi tecnici." Peraltro il Ministro della funzione pubblica, Franco Frattini, come precisa il quotidiano *Il Sole-24 Ore* del 22 ottobre 2002, sottolinea che non c'è stata nessuna epurazione, anche perché i dati parlano chiaro: dei 387 dirigenti ministeriali di prima fascia (su 439 complessivi) interessati al recepimento della riforma il 60% è stato confermato; l'11% è stato spostato ad altri incarichi operativi di livello dirigenziale generale con trattamento economico equivalente; al 7% è stato attribuito un incarico di studio della durata di un anno; e il ricorso a nuovi incarichi è stato pari al 22%.

va del rapporto di lavoro, sia tenuta a darne comunicazione per iscritto all'altra parte, specificandone contestualmente la motivazione; il dirigente, ove non ritenga giustificata la motivazione, potrà ricorrere al collegio arbitrale; il collegio, dopo aver esperito il tentativo di conciliazione, ove, con motivato giudizio, riconosca che il licenziamento è ingiustificato, accoglierà il ricorso, disponendo contestualmente a carico dell'azienda un'indennità supplementare che va da un minimo pari all'indennità di preavviso maturata, maggiorata di un importo equivalente a due mesi, ad un massimo pari al corrispettivo di 22 mesi di preavviso.

La giurisprudenza prevalente della Cassazione ⁽¹⁷⁾ afferma che, affinché il licenziamento del dirigente sia da considerarsi motivato e giustificato, è sufficiente che sia sorretto da un motivo reale ed effettivo e che il datore di lavoro si sia comportato conformemente ai principi di correttezza e buona fede nell'esercizio del diritto di recesso che, appunto, non deve essere pretestuoso, discriminatorio o immotivato e deve essere sorretto da motivi giuridicamente rilevanti.

L'articolo 27 del vigente CCNL dell'area dirigenziale del comparto Regioni/Autonomie locali prevede che in caso di recesso dell'amministrazione per giusta causa si applichi l'articolo 2119 del codice civile e precisa che la giusta causa consiste in fatti e comportamenti, anche estranei alla prestazione lavorativa, di gravità tale da essere ostativi alla prosecuzione, sia pure provvisoria, del rapporto di lavoro ⁽¹⁸⁾.

Appare chiaro come diversi siano presupposti e conseguenze del potere di dismissione, a seconda che parte datoriale sia l'impresa o l'ente pubblico.

La riforma Frattini sembra consentire il superamento di un periodo, forse troppo lungo, in cui gli incarichi dirigenziali rimanevano assegnati a tempo indeterminato, un periodo in cui la rimozione dall'incarico dava luogo ad un apposito procedimento

(17) Cfr. Cassazione. 9 giugno 1995, n. 6520; Cassazione, Sez. Unite 29 maggio 1995, n. 6041; Cassazione, 6 aprile 1998, n. 3527.

(18) Trattasi peraltro di norma la cui applicazione è differita alla data di stipulazione del contratto concernente il collegio di conciliazione, ad oggi non ancora perfezionato.

di natura sostanzialmente sanzionatoria, con i rischi e le conseguenze inevitabilmente legate ai frequenti ricorsi giurisdizionali.

L'articolo 27 del Testo Unico prevede che le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del Titolo II, Capo secondo, concernente la dirigenza, i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità.

Ne consegue che anche gli enti territoriali, negli spazi ancora più ampi di autonomia che la riforma del Titolo V della Costituzione sembra loro riconoscere, potranno/dovranno valutare se, come e con quali limiti, introdurre nei propri ordinamenti una disciplina del recesso per giusta causa maggiormente aderente a quella in essere nel contratto dei dirigenti d'industria.

È infatti necessario, a garanzia della imparzialità e del buon andamento, che i dirigenti generali vengano scelti, pur con ampi spazi di autonomia e discrezionalità, tra soggetti aventi particolari requisiti, come oggi avviene per i direttori generali delle aziende sanitarie od ospedaliere e per i segretari comunali e provinciali; è opportuno, quando è possibile, che la scelta venga preceduta da un avviso pubblico che consenta a coloro che sono in possesso dei prescritti requisiti di avanzare la loro candidatura; ma è pur sempre necessario garantire alla direzione politica, così come viene garantito all'imprenditore, ricorrendone i presupposti, il potere di risoluzione motivata del rapporto di lavoro.

3.2. La definizione e la negoziazione degli obiettivi

Mentre il privato imprenditore assegna ai propri dirigenti, con ampi spazi di autonomia, sia pure temperati dai contratti collettivi, poteri gestionali più o meno limitati per competenza o valore, l'organizzazione degli uffici pubblici deve essere regolata dalla legge; coloro che agiscono nella pubblica amministrazione, non operano quali rappresentanti o procuratori, ma quali organi, in quanto immedesimano l'amministrazione stessa nel loro agire giuridico.

Ancora più importante è il rispetto dei ruoli e delle competenze, da quando anche i dirigenti pubblici adottano, a termini di legge, tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo: i dirigenti, che sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati, sono divenuti oggi veri e propri organi, sia pure di natura tecnica e non elettiva.

Il recente riordino della dirigenza statale, come precisa la circolare ministeriale del 31 luglio 2002, mira alla coerente attuazione del principio, contenuto nell'articolo 4 del Testo Unico sul pubblico impiego, del necessario collegamento tra la definizione dei criteri direttivi dell'azione amministrativa, lo svolgimento dell'attività gestionale e la verifica dei risultati conseguiti, secondo parametri oggettivi.

È dunque doveroso avere sempre presente la distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro: ci sono certamente ambiti di responsabilità facilmente ed inequivocabilmente riconducibili al potere di indirizzo degli organi di governo o al potere gestionale del dirigente, ambiti che devono essere rispettati.

La separazione, tuttavia, non è e non può essere congelata da una linea di demarcazione rigida, formale e statica.

Esiste una zona grigia, ed è quella più importante nei momenti e nei progetti di cambiamento, in cui gli ambiti delle competenze sono la risultante dinamica di un processo di negoziazione, di un processo di relazione e discussione su alcuni punti e contenuti, di volta in volta resi espliciti.

Ciò che conta e che serve è precisare le reciproche attese di ruolo e le regole del gioco: i ruoli separati e distinti ci conducono all'esigenza di un patto per il cambiamento; il patto per il cambiamento è possibile solo se i ruoli sono chiari e accettati; se questo avviene, la separazione non è più un valore in sé, ma è il punto di partenza per vivere nuovi valori, nuove proposizioni, nuovi stimoli.

È però necessario ricercare e riconoscere le competenze, all'interno dell'organizzazione in primo luogo, è necessario mi-

gliorare processi e metodi di definizione e costruzione di obiettivi ed indicatori, è necessario valorizzare i processi di negoziazione degli obiettivi e delle risorse, per aumentare il grado di condivisione della struttura con gli indirizzi strategici e politici.

4. Conclusioni

Un abito nuovo, quindi, per la dirigenza pubblica.

Bisogna acquisire la consapevolezza che la pubblica amministrazione è, oggi più di ieri, ricca di notevoli potenzialità inesprese, che chiedono solo un adeguato riconoscimento per emergere ed operare; ma è anche necessaria una maggiore integrazione con le esperienze maturate nel campo della ricerca scientifica e nelle aziende private.

Le politiche per il cambiamento, l'innovazione e lo sviluppo non si costruiscono certamente sul cambiamento di interi gruppi dirigenti; basterà cambiare, o confermare con apposito atto, dopo attenta valutazione, i titolari di uffici destinati in modo diretto alla collaborazione con gli organi politici o al supporto dei medesimi. Per cambiare una organizzazione o un sistema sociale occorre cambiare anche il modo di proporre il cambiamento: ciò che conta e ciò che serve non è la rottura con il passato, l'improvvisa ed eccezionale evenienza, la rivoluzione, ma è, piuttosto, la quotidiana contemporaneità, l'evoluzione e lo sviluppo plurale e condiviso, in termini di azione e di consapevolezza⁽¹⁹⁾. La pubblica amministrazione, oggi, deve saper mutare dal privato la capacità di individuare la competenza, intesa come "saper essere" relativo al contesto di riferimento, saper essere basato sulle conoscenze, sull'esperienza e sulle caratteristiche personali⁽²⁰⁾.

(19) Cfr. a questo proposito E. SPALTRO e P. DE VITO, *Psicologia per le organizzazioni – Teoria e pratica del comportamento organizzativo*, Carocci editore, Roma, 2002, in particolare il sesto capitolo sulla motivazione al cambiamento.

(20) In tema di selezione, cfr. G. DIQUATTRO, *L'innovazione nelle procedure di selezione del personale e dei dirigenti. Alcuni strumenti per il cambiamento della pubblica amministrazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n.1, p. 97.

Sarebbe sbagliato forzare i principi costituzionali per applicare in maniera indiscriminata lo *spoils system* in un ordinamento che non lo prevede, in una realtà che non ha un adeguato mercato del lavoro, in un contesto che non ha ancora conquistato la cultura della mobilità.

Non voglio, in questa sede, formulare giudizi o valutazioni di merito sulla concreta attuazione della legge di riforma. Ove, però, fossero stati sistematicamente utilizzati, per il conferimento dei nuovi incarichi, criteri diversi da quelli volti a valutare la comprovata ed adeguata qualificazione professionale, è auspicabile che si pronunci quanto prima la Corte costituzionale, con una sentenza additiva, che dichiari la illegittimità della legge 15 luglio 2002 n. 145, per contrasto con l'articolo 97 della Costituzione, nella parte in cui non prevede una adeguata valutazione, sul punto, nei provvedimenti di nomina, consentendo così una scelta basata sulle appartenenze di schieramento, più che sulle capacità professionali.

Ovvero con una sentenza di accoglimento parziale, nella parte in cui la legge di riforma sembra consentire la nomina a direttore generale di chi ha maturato esperienze solo in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza.

Se appare, infatti, positiva la possibilità di utilizzare in maniera più ampia e flessibile il potere di dismissione, occorre sottolineare che l'imparzialità nello svolgimento della funzione dirigenziale, presuppone anche imparzialità e trasparenza nei provvedimenti di nomina.

D'altra parte, è proprio nei processi di cambiamento, che devono essere valorizzati criteri e metodi per la scelta dei più capaci e meritevoli, formando ed implementando, attraverso seri e rigorosi processi di formazione e di selezione, una classe dirigente consapevole ed orgogliosa del proprio sapere e del proprio ruolo.