



Seminario

**La dirigenza pubblica tra buon andamento e imparzialità:
prospettive di riforma**

18 gennaio 2018
Aula 104 – h: 17.30/19.30
Luiss SoG
Viale Romania, 32 –Roma

Resoconto a cura di A. Grillo - S. Neri - R. Valicenti

Il 18 gennaio 2018, presso la Luiss di Viale Romania, si è svolto il convegno dal titolo "La dirigenza pubblica tra buon andamento e imparzialità: prospettive di riforma", organizzato in collaborazione con la School of Government dall'Associazione Alumni Luiss-Sog. Al centro delle due sessioni, moderate dal Prof. Mattarella, sono intervenuti diverse personalità del mondo accademico e rappresentanti di alcune istituzioni.

A nome dell'associazione, ad aprire i lavori la d.ssa Anna Grillo, che dopo aver segnalato l'importante iniziativa editoriale realizzata da alcuni ex allievi del master MAMA dal titolo "La riforma Madia alla prova dei decreti attuativi", ha focalizzato l'attenzione sui principi contenuti nella costituzione richiamati nel titolo del convegno, e sulla necessità di operare per una riforma amministrativa che crei una classe dirigente onesta, preparata, motivata, con spirito di servizio, autonoma dal potere politico, che sappia ed abbia la possibilità di programmare e decidere, per migliorare la qualità dell'azione amministrativa, pervasa da una burocrazia sempre più stringente.

Presenti all'evento gli allievi della nuova edizione del Master in Management e Politiche delle Amministrazioni Pubbliche e in Master Amministrazione e Governo del Territorio, il Direttore della School, il Prof. Fabbrini, il Prof. La Spina quale direttore del master Mama e il Prof. De Martin, direttore del master Mago, che nei saluti introduttivi hanno evidenziato la necessità di creare con una formazione altamente avanzata lo sviluppo di quelle conoscenze e competenze necessarie per affrontare un sistema sempre più complesso.

Durante la I sessione hanno preso parte il Presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Stefano Battini, il Presidente di Sezione, Carlo Deodato, del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, la Prof.ssa Casavola, docente di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università del Molise e il Prof. Pileggi, docente di diritto del lavoro presso l'Università Tor Vergata.

Nella seconda sessione sono intervenuti la d.ssa Rosa Valicenti, Dirigente del MEF, il dott. Valerio Talamo, Direttore Generale dell'Ufficio Relazioni Sindacali

del Dipartimento per la Funzione Pubblica, il Prof. Antonelli e il Prof. La Spina che ha tratto le conclusioni.

Ragionando sugli esiti dei complessi ed articolati processi normativi sviluppatasi nel passato, in tutti gli interventi sono emersi elementi di riflessione sui più rilevanti aspetti problematici e sulle principali criticità rilevabili nell'attuale disciplina legislativa in tema di dirigenza delle pubbliche amministrazioni.

Di seguito riportiamo sinteticamente alcuni punti salienti del pensiero dei relatori.

Sergio Fabbrini saluta i presenti e si complimenta con l'Associazione Alumni Luiss-Sog per l'organizzazione del convegno che affronta il tema centrale della dirigenza pubblica e si inserisce nel quadro delle attività e finalità proprie della School of Government, rivolta alla formazione delle classi dirigenti e del top management della PA. In particolare sottolinea l'importanza che la dirigenza pubblica venga scelta in base alle capacità e alla professionalità, e non alle appartenenze politiche, per svolgere con imparzialità e autonomia il proprio ruolo a tutela dell'interesse dei cittadini e delle imprese.

Gian Candido De Martin si complimenta per l'iniziativa che vede la partecipazione, tanto tra i relatori quanto tra i presenti, di diverse componenti provenienti dal mondo dell'Università, della Ricerca e delle Istituzioni e consente di valorizzare la Luiss School of Government come luogo di dialogo per riflettere insieme e collaborare positivamente al miglioramento del sistema istituzionale

Stefano Battini ha esaminato il tema dell'accesso al ruolo dirigenziale, rilevando che in questi ultimi anni il sistema di accesso non ha pienamente funzionato per due diverse ragioni: il ruolo è molto "piccolo" e l'incarico viene spesso attribuito in modo fiduciario.

I problemi della dirigenza sono molteplici e qui se ne segnala qualcuno. In prima battuta ha ancora senso conservare la distinzione tra accesso al ruolo e accesso alla funzione? In più se si dovesse istituire il ruolo unico dirigenziale quanto ampio dovrebbe essere questo ruolo unico? Già se si partisse dalle amministrazioni centrali si assisterebbe ad un buon passo in avanti.

Quali sistemi di accesso, poi, devono essere immaginati?

Riguardo ai sistemi di accesso segnala che sarebbe utile ricostruire il c.d. "albero di competenze", cioè una mappatura dei profili e delle competenze richieste nei vari settori dell'Amministrazione, al fine di calibrare i sistemi di reclutamento. Attualmente le competenze richieste per superare il concorso dirigenziale non corrispondono alle competenze utili a svolgere effettivamente il ruolo dirigenziale. I concorsi spesso accertano nozioni giuridiche ma non competenze di leadership, di problem solving, di gestione dei conflitti e quant'altro. Sarebbero utili percorsi specifici universitari accreditati.

Che tipo, quindi, di concorso pubblico? Bisogna ridurre la malattia del nozionismo, ma è difficile gestire tale aspetto anche a causa dell'alto numero dei partecipanti. Si dovrebbero rimodulare le prove preselettive e proporre prove scritte diverse, miranti ad accertare le capacità pratiche dei candidati. Nelle prove orali occorrerebbe valutare le attitudini di soft skills.

Probabilmente sarebbe preferibile partire da una sperimentazione e poi codificare specifiche norme.

Carlo Deodato, riguardo al tema della riforma dirigenziale, il Presidente sottolinea la necessità di individuare il giusto obiettivo della riforma della dirigenza che deve essere quello di migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione e, quindi, di valorizzare il merito dei dirigenti capaci e penalizzare il demerito e le inefficienze. Riguardo al metodo della riforma, propone oltre alla consultazione di esperti e studiosi, di tenere in adeguata considerazione i destinatari della riforma, cioè i dirigenti pubblici, che conoscono i problemi e le criticità originati dalla regolazione vigente. Segnala, altresì quali principali criticità da affrontare, quello della disciplina degli incarichi, della valutazione, della retribuzione premiale, della responsabilità e dell'eccesso di adempimenti burocratici. Evidenzia, inoltre, la necessità di sottoporre a seria riflessione la scelta della privatizzazione dei dirigenti pubblici, operata con le riforme degli anni novanta, che non sembra aver conseguito gli effetti positivi che si proponeva. Un ritorno al regime di diritto pubblico non sarebbe un'opzione da scartare, ma potrebbe mirare a strutturare una dirigenza forte, autonoma, non assillata dalla ricerca della riconferma dell'incarico, selezionata con criteri meritocratici e lontana da ingerenze politiche.

Hilde Caroli Casavola illustra gli esiti, sebbene non ancora definitivi, di una ricerca condotta sulle competenze professionali e tecniche possedute dalla dirigenza delle Amministrazioni centrali. Il lavoro di ricerca è stato svolto accedendo alle informazioni pubblicate sui siti istituzionali delle varie amministrazioni centrali. Sono stati esaminati circa 2300 documenti e curricula. Dai dati raccolti emerge che la dirigenza italiana è anagraficamente la più vecchia d'Europa, con un'età media di 55,6 anni.

Riguardo alla formazione si evince che oltre il 40% dei dirigenti, soprattutto i meno giovani, possiedono la laurea in giurisprudenza. La formazione giuridica, pur essendo necessaria in molti campi, comporta in linea di massima una cultura formalistica dell'attività amministrativa. Solo una percentuale molto bassa di dirigenti possiede titoli post universitari, quali master e specializzazioni. A tale proposito sottolinea come le competenze tecniche e specialistiche dei dirigenti possono assicurare una maggiore autonomia e indipendenza rispetto a pressioni e ingerenze esterne.

Antonio Pileggi: segnala la difficoltà del giuslavorista nell'occuparsi di pubblico impiego che risponde a logiche completamente diverse da quelle del lavoro privato. Riguardo al conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, segnala l'esistenza di molteplici criticità e sottolinea il fatto che tali problematiche sono da ascrivere, probabilmente, alla circostanza che le diverse stagioni riformatrici della dirigenza hanno sempre focalizzato l'attenzione soltanto sull'idea di voler cambiare i dirigenti, considerati negativamente come pachidermici, inamovibili, rilassati. Per evitare comportamenti degenerativi, il legislatore ha introdotto il principio di temporaneità degli incarichi e la possibilità di revocarli. In tale sistema il dirigente pubblico, in caso di mancata riconferma dell'incarico e di revoca anticipata, viene tutelato in maniera parziale, esclusivamente nell'interesse della Pubblica amministrazione e non come persona per la sua professionalità. La difesa del dirigente può appellarsi, infatti, solo alla circostanza che la procedura non sia stata svolta secondo i principi di buona

fede e correttezza, quindi sotto un profilo meramente procedurale. Non esiste un diritto soggettivo all'incarico e può essere richiesto, eventualmente, solo il risarcimento del danno. In riferimento alla revoca degli incarichi osserva che la normativa non è chiara ma la giurisprudenza, anche costituzionale, ha respinto definitivamente i tentativi di adottare forme esplicite o mascherate di spoils system. Cita una recente sentenza della Corte Costituzionale del 2017, che dichiara illegittime le disposizioni che prevedevano l'azzeramento degli incarichi esterni presso la Presidenza del Consiglio.

Rosa Valicenti prima di entrare nel merito del tema della responsabilità dirigenziale, ha fornito alcuni dati, tratti dal Conto annuale 2016, relativi alla consistenza dei dirigenti pubblici contrattualizzati. Da tali dati emerge che, considerando prima e seconda fascia, dirigenti a tempo indeterminato e determinato, la categoria è composta, su tutto il territorio nazionale, da poco più di 13 mila persone (13.253), e si è ridotta del 16% nel periodo 2013-2016. I dirigenti rappresentano lo 0,92% dei dipendenti delle amministrazioni di riferimento.

Riguardo al tema della responsabilità dirigenziale segnala che oltre alle ipotesi generali previste dall'ordinamento, esistono una serie di responsabilità e sanzioni sparse nell'ordinamento che generano confusione e incertezza, conseguendo effetti controproducenti. Sarebbe utile un'opera di razionalizzazione della materia. Riguardo alla responsabilità dirigenziale in senso stretto, prevista dall'art. 21 del d.lgs. 165, ricorda che in base ai principi costituzionali, è opportuno assicurare le giuste garanzie procedurali a tutela dei dirigenti pubblici che in base all'art. 98 della Costituzione sono al servizio esclusivo della Nazione e che, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la dipendenza funzionale dei dirigenti non può diventare dipendenza politica, al fine di assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione. Ha evidenziato, inoltre, come il tentativo di riforma della legge 124/2015, rivolto nella formulazione iniziale del disegno di legge, al riordino delle disposizioni legislative in materia, è stato durante l'iter parlamentare modificato in maniera poco chiara e incompatibile con i principi costituzionali esposti.

Valerio Talamo: Richiamando il duplice ruolo del dirigente pubblico, quale plastica raffigurazione di un "Giano bifronte", afferisce alla sua doppia veste di datore di lavoro e di lavoratore subordinato, che al contempo è oggetto e soggetto di contrattazione. Da qui indica quattro ambiti su cui sarebbe auspicabile intervenire normativamente.

- a) Intollerabile confusione di ruoli, in quanto il dirigente parte di delegazione pubblica, e non di parte sindacale, contratta sia condizioni normative che gli si applicheranno direttamente e sia con una controparte che è rappresentativa degli stessi dipendenti, rispetto ai quali esercita i poteri del privato datore di lavoro.
- b) Contraddizione in termini sulla contrattazione degli incarichi dirigenziali. Nonostante si tratti di un istituto esterno al rapporto di lavoro si è permesso alle parti di contrattare la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali.

- c) Il dirigente *dominus* della contrattazione integrativa. Passando dall'altra parte della fronte di giano, il dirigente diventa colui che esercita il potere di datore di lavoro che stipula i contratto collettivi integrativi. La contrattazione collettiva integrativa è un luogo adespota, anomico, spendaccione in cui si verificano spesso scelte *contra legem* e sui quali interviene sempre più frequentemente la Corte dei conti in luogo dei premi a pioggia, dello sfondamento di materie di quantificazione illegale dei fondi assegnati.
- d) Il dirigente si presenta solidale e quasi omogeneo in termini di interesse rispetto alla controparte ed è disponibile a piegare le regole per concedere un euro in più e non in meno alle finalità della contrattazione integrativa. Fatale appare dunque che ad un certo punto la corte dei conti abbia pian piano intensificato la propria attività di intervento, con l'effetto di giudizi per danno erariale, tipizzando così una nuova figura di danno amministrativo-contabile, il cd. danno da contrattazione collettiva, che si verifica ogni qualvolta il contratto collettivo integrativo deroga o viola il contratto collettivo nazionale.

Vincenzo Antonelli

Il Professore Antonelli ha concentrato il suo intervento sulla dirigenza all'interno delle autonomie territoriali. L'analisi si è sviluppata prima sul tentativo di riforma all'interno della legge Madia e successivamente sullo stato dell'arte del corpo dirigenziale negli enti territoriali. La delega contenuta all'interno della legge n. 124 del 2015 conteneva un elemento di indubbia innovazione: l'istituzione del ruolo unico e la soppressione dei segretari comunali che sarebbero confluiti all'interno della dirigenza. La nota sentenza della Corte cost. n. 251 del 2016 ha interrotto però l'intento riformatore proprio per le norme che incidono le prerogative delle Regioni anche sulla materia della dirigenza pubblica. La conseguenza della sentenza del Giudice delle leggi è che oggi la dirigenza comunale è costituita da una diarchia: il dirigente generale e il segretario comunale le cui funzioni differenziano sensibilmente. Oggi in alcuni enti locali la figura del dirigente generale e del segretario comunale è rivestita da una sola persona data la non incompatibilità, secondo la legge, delle due cariche. Inoltre in molti piccoli comuni la figura del dirigente generale manca ma lo stesso comune non può fare a meno delle funzioni dirigenziali che spesso vengono delegate ad altri soggetti. Negli enti locali la figura del dirigente si può inserire all'interno delle due polarità, ossia tra l'autonomia e l'unità e su questo tre sono i passaggi chiave: il corpo dirigenziale deve essere nazionale che si fa portatore appunto di unità nazionale; deve esserci una cultura e una formazione nazionale ed, infine, una vocazione alla governance secondo cui i saperi sono vari e molteplici.

Antonio La Spina: Nelle sue conclusioni il Professore evidenzia come l'intensissima produzione normativa degli ultimi 20/30 anni sulla materia della dirigenza pubblica abbia creato paradossalmente molti più problemi di quanti ne

abbia risolti, creando un'organizzazione della Pubblica Amministrazione peggiorata, arcaica, ipertrofica, contraddittoria.

Partendo dalla considerazione che un approccio giuridico ai problemi sia fondamentale, rileva che se rimane l'unico approccio può essere insufficiente e poco proficuo. Dunque vanno ricercate già in fase di selezione e di formazione competenze manageriali afferenti anche ad altri saperi. Così come risulta necessario, fare una seria riflessione sull'operato degli OIV e sulle competenze gestionali dei componenti di tali organismi di valutazione.

L'aspetto fondamentale che dovrebbe essere affermato rimane quindi un prelevamento e una valorizzazione di strumenti manageriali propri del settore privato all'interno della organizzazione pubblica. A tal fine, prosegue nel suggerire un'autoanalisi dell'organizzazione stessa in grado di dare costantemente alla amministrazione carichi e indicatori giusti per dirigere e rendere di fatto il dirigente responsabile della gestione. Ovviamente tutto ciò attraverso meccanismi che distinguano i due tipi di valutazione individuale e organizzativa, perché una cosa è valutare il dirigente e il conseguimento dei risultati ottenuti e altra cosa è la valutazione della performance dell'organizzazione.

Nei saluti finali il presidente dell'Associazione **Nicola Grazioso**, oltre a ringraziare tutti, annuncia l'istituzione, per l'anno accademico 2018-2019, di due Borse di studio/Premio, per un valore di € 300, finanziata con risorse associative, destinata agli alunni dei Master SOG particolarmente meritevoli. Il premio sarà assegnato in base al giudizio di una Commissione, secondo quanto verrà fissato dal bando di prossima pubblicazione, e sarà conferito in sede di chiusura dell'anno accademico.