

***La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione:
un contributo alla riflessione***

Forum P.A. 11 maggio 2005

VALERIO TALAMO

**Direttore dell'Ufficio Contrattazione Collettiva
Dipartimento della Funzione Pubblica**

Come avrete notato l'espressione "pubblico impiego" non si usa più. Oggi si parla di "lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione" o di "lavoro pubblico".

I giuslavoristi, per esempio, non accettano l'espressione "pubblico impiego". Con la privatizzazione, dicono, ci si è lasciati alle spalle quella sorta di presupposto di specialità riferito al pubblico impiego, concepito quale ordinamento separato, mentre, a seguito della privatizzazione, dal 1993 in poi, il lavoro pubblico è confluito nell'alveo del diritto comune. Ma la sensazione che hanno gli studiosi – e non solo io – è che ci si sia lasciati alle spalle anche la consapevolezza che nella regolamentazione del pubblico impiego (o lavoro pubblico, come lo si voglia chiamare), sopra di essa, campeggia inesorabilmente l'ipoteca della Costituzione.

La Costituzione, infatti, quando si riferisce alla Pubblica Amministrazione afferma principi che riguardano anche il lavoro pubblico.

Ne cito due: il principio di concorsualità, che importa l'uguale accesso agli impieghi pubblici, e che è, quindi, il "precipitato" del principio di uguaglianza formale e sostanziale, ed il principio di imparzialità e buon andamento, che garantisce la tutela degli interessi della collettività nella gestione degli interessi pubblici che ad essa pertengono.

Si tratta di due principi che valgono *tout court* per la dirigenza pubblica. Principi che valgono per ogni privatizzazione che deve essere ovviamente compatibile con la Costituzione. E di questo il Legislatore ne ha avuto consapevolezza: quando ha costruito nel 1993 le norme sulla dirigenza si è guardato bene dal non garantire la concorsualità e dal non garantire il principio di imparzialità e di buon andamento. Poi però, successivamente, si è "rimangiato tutto", introducendo norme sulla fiduciarità degli incarichi e su un accesso per incarico senza concorso, che è diventato sempre più cospicuo, che fanno a pugni con i primi due principi.

Si è discusso molto intorno al principio di fiduciarità. Ma è chiaro che esso fa rientrare dalla porta ciò che era uscito dalla finestra, nel senso che permette, al di là delle icastiche dichiarazioni delle norme sull'autonomia della gestione amministrativa, una relazione fra politica ed amministrazione incompatibile con il principio di imparzialità. Il fatto stesso di prevedere degli incarichi dirigenziali di durata inferiore alla Legislatura determina la possibilità per il Ministro di una doppia o tripla nomina sullo stesso posto, anche perché è assente nelle norme sugli incarichi la previsione di un termine minimo di durata. Questa situazione è alla base di quella "conformizzazione indotta" di cui ha parlato, anche in questa sede, più di un commentatore. Detto diversamente, dalla fiduciarità alla fidelizzazione il passo è breve, e occorre domandarsi se non si siano poste le premesse per una nuova forma di sudditanza della dirigenza dalla politica.

Il malinteso, se di questo si tratta, mi pare da rinvenire nelle coordinate ideologiche di una privatizzazione a volte un po' incauta o impropria.

Il presupposto della fiduciarità, ad esempio, è stato rintracciato nella trasposizione del modello privatistico alle Pubbliche Amministrazioni. Occorre però distinguere, come avevo affermato in premessa, fra casi di privatizzazione compatibile e di privatizzazione incompatibile con il disegno costituzionale.

Mi spiego con alcuni esempi.

Nelle imprese il dirigente esercita i poteri dell'imprenditore, tant'è vero che è stata creata dalla dottrina e dalla giurisprudenza la figura retorica del dirigente-alter ego dell'imprenditore. Ma siamo proprio sicuri che nella Pubblica Amministrazione il dirigente eserciti le funzioni proprie del Ministro? Siamo sicuri che il dirigente eserciti i poteri che sono propri dell'organo politico e non i poteri che sono propri del cittadino nella dimensione dell'interesse generale? Siamo sicuri che il Ministro possa essere assimilato ad un datore di lavoro? Siamo sicuri che non si tratti invece di un'ingannevole semplificazione?

Secondo esempio. Nelle imprese il rapporto fiduciario si impianta sull'interesse creditorio degli azionisti di riferimento. Per cui, bene o male, le fortune professionali del dirigente dipendono, in modo diretto o indiretto, dal controllo del mercato. Il Legislatore della seconda privatizzazione e poi della legge n.145 ha affermato un principio di equiparazione: anche il politico risponde al mercato, ad una sorta di mercato elettorale, per cui è compatibile e giusto trasportare nel pubblico impiego il meccanismo fiduciario proprio del rapporto intercorrente tra imprenditore e dirigente. Ma, a tacer d'altro, l'elettore nel momento del voto risponde ad altre logiche, che non sono solo quelle della verifica del buon funzionamento della macchina burocratica. Anche da questo punto di vista, dunque, la trasposizione mi pare illegittima.

Terzo esempio. Nelle imprese il rapporto fiduciario è talmente spinto che nel caso che esso venga meno è concesso il licenziamento del dirigente senza quelle garanzie previste per gli altri lavoratori. Nel pubblico impiego questo non è possibile. E non perché l'ha detto qualche studioso, ma perché l'ha affermato la Corte Costituzionale, tant'è vero che il Legislatore si è inventato anche quello strano meccanismo chiamato "spoil system all'italiana" che fa collimare la variabilità dell'incarico con la stabilità del rapporto di lavoro, ma che non permette il recesso *ad nutum*.

Per concludere, se questo sistema è in sofferenza forse bisogna – sempre serenamente e in un'ottica sicuramente bipartisan – porsi il problema di come correggerlo.

Più di qualche anno fa proprio Sabino Cassese rilevava l'esistenza di un *pactum sceleris* tra classe politica e classe dirigente. Constatava come la dirigenza rinunciava ad esercitare le proprie prerogative in cambio di vantaggi nello status e nella carriera e di uno scarico di responsabilità e come, dall'altra parte, l'organo politico in questa transazione guadagnasse poteri sulla gestione attiva teoricamente sottrattigli dalla legge. Nell'attuale modello in realtà non esiste neanche questo patto, perché non sussiste nemmeno uno scambio: il politico nei fatti governa direttamente sulla base della soggezione implicita della dirigenza. Di tale situazione parlava lucidamente Cassese poco fa e di esempi a riguardo se ne possono fare molti.

Voglio concludere il mio intervento con tre suggestioni di riforma.

In primo luogo, mi sembra che sia il caso di ripensare i poteri di nomina dell'organo politico, circoscrivendoli di fatto solo agli incarichi super apicali o ad alcuni casi di incarichi a valenza più "politica", come già proponeva Maurizio Sacconi. Si tratta di un passo indietro che permetterebbe di ricostituire, negli altri casi, la scissione tra rapporto di lavoro ed incarico, eliminando da quest'ultimo ogni termine di durata. È nell'interesse del buon andamento dell'Amministrazione che un dirigente che ha ben operato venga

confermato allo stesso posto. Ed è insufficiente a questo proposito la tutela, che ha effetto meramente retributivo, che viene assicurata dai contratti collettivi delle dirigenze sparse nelle diverse aree della contrattazione, che postula la conferma ad un incarico diverso ma economicamente simile.

Seconda considerazione, connessa alla prima. Ovviamente ricomporre la scissione in atto tra incarico e rapporto di lavoro non significa permettere l'inamovibilità del dirigente. Significa, invece, attrezzare un sistema moderno e funzionante di valutazione. Tutte le indagini, e ne ricordo una recentissima della Corte dei Conti, mettono in evidenza come il sistema di valutazione della dirigenza sia un sistema *quasi* virtuale, che sembra nascondere un'abdicazione della Pubblica Amministrazione alla valutazione dei suoi massimi dipendenti. Ma è bene chiedersi se l'assenza di un apparato valutativo non sia una conseguenza di questo stato giuridico, di questo assetto della dirigenza. Nel senso che pare opportuno domandarsi se, a fronte di incarichi dirigenziali brevi che cessano alla scadenza e non comportano alcun onere di motivazione della mancata conferma, la valutazione sia ancora percepita come un bisogno.

Ultima suggestione. Potrebbe essere utile pensare che tutto il sistema della dirigenza possa essere coordinato da un'autorità indipendente, sul modello americano della *Civil service commission*, che sia in grado di sovrintendere a nomine, revoche e al sistema delle responsabilità. Potrebbe essere necessario costituire un apposito apparato e strutture in grado di presiedere ad una valutazione moderna e funzionante.

In realtà la costituzione di autorità amministrative indipendenti, come sappiamo dalle esperienze non solo estere ma anche nazionali, ha un senso quando si incrociano e si scontrano interessi costituzionali di pari livello tutti meritevoli di tutela. Ne parlava Luigi Fiorentino nel caso della dirigenza pubblica: da un lato si pone un principio di sottoposizione dell'amministrazione all'Esecutivo, dall'altro il principio di imparzialità e buon andamento. Quindi, potrebbe essere il caso di prevedere un organismo *forte*, terzo, neutrale, imparziale ed autorevole, in grado di presiedere il sistema.

Chiaramente sono solo delle suggestioni, che non vogliono semplificare il tema. Tuttavia mi sembra evidente che, al di là di ogni possibile ardore polemico, ormai vi sia la consapevolezza di come la materia sia delicata ed ora anche particolarmente instabile. Ed appare altrettanto evidente la coscienza da parte di tutti che sia il caso di attrezzare una dirigenza davvero al servizio dei governati e non dei governanti nell'ottica del Servizio Pubblico alla Nazione, come solennemente afferma la nostra Carta fondamentale.