

LA PROFESSIONALITA' DEL DIRIGENTE: ASPETTI
CONTROVERSI E POSSIBILI SOLUZIONI COMPOSITIVE*

*THE PROFESSIONALISM OF THE MANAGER: CONTROVERSIAL
ASPECTS AND POSSIBLE COMPOSITIONAL SOLUTIONS*

Actualidad Juridica Iberoamericana N° 20, febrero 2024, ISSN: 2386-4567, pp. 1524-1557

*Il saggio riprende e sviluppa la relazione presentata al Seminario su "La professionalità del dirigente" del 19 aprile 2023, tenutosi presso l'Università di Padova e rientrante nell'ambito del II Ciclo Seminariale CLIP – Conversazioni di Lavoro e Impiego Pubblico A.A. 2022/2023, dal titolo "La professionalità tra legge e contratti".



Giuseppina
PENSABENE
LIONTI

ARTÍCULO RECIBIDO: 18 de diciembre de 2023

ARTÍCULO APROBADO: 12 de enero de 2024

RESUMEN: Prendendo le mosse da un breve excursus normativo, l'indagine è orientata a dimostrare come – sin dagli albori della dirigenza come categoria autonoma – la relativa professionalità costituisca un nodo gordiano difficile da sciogliere. Pertanto, attraverso l'analisi degli snodi più significativi della disciplina speciale della dirigenza pubblica, nonché dal confronto con il modello francese della "haute fonction publique" recentemente riformato, si propone una possibile soluzione compositiva ai numerosi aspetti controversi che ne emergono nel riconoscimento dell'interdipendenza tra la sfera d'azione amministrativa e quella politica.

PALABRAS CLAVE: Professionalità; dirigente pubblico; manager; rapporto di lavoro; incarico dirigenziale; politica; amministrazione; spoil system; fiduciarità; imparzialità; valutazione; responsabilità; anticorruzione; diritto del lavoro; diritto del lavoro comparato.

ABSTRACT: *Starting from a brief normative excursus, the investigation is oriented to demonstrate how - since the beginning of the public manager as an autonomous category - the relative professionalism constitutes a knot difficult to untie. Therefore, through the analysis of the most significant points of the special discipline of public management, as well as the comparison with the French model of the recently reformed "haute fonction publique", proposes a possible compositional solution to the many controversial aspects that emerge in the recognition of the interdependence between the administrative and political sphere of action.*

KEY WORDS: *Professionalism; public manager; manager; employment relationship; management position; politics; administration; spoil system; trust; impartiality; evaluation; responsibility; anti-corruption; labour law; comparative labour law.*

SUMARIO.- I. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE.- II. LA CENTRALITÀ DELLA PROFESSIONALITÀ NELL'INDIVIDUAZIONE DI UNA CATEGORIA DIRIGENZIALE AUTONOMA: UN BREVE "EXCURSUS" NORMATIVO PRE-PRIVATIZZAZIONE.- I. Il modello di "nuova" dirigenza professionale confluito nel Testo Unico.- 2. Il nodo della professionalità dirigenziale tra politica e amministrazione.- 3. La professionalità del dirigente nel dato normativo.- 4. La professionalità alla prova della disciplina dell'incarico dirigenziale.- A) La peculiare posizione del dirigente rispetto all'incarico e la tutela della sua professionalità.- B) L'incarico all'esterno tra accrescimento della professionalità dirigenziale e fidelizzazione del rapporto con l'organo politico.- C) Lo "spoils system" tra "dirigenza professionale" e "dirigenza fiduciaria".- III. PROFESSIONALITÀ, VALUTAZIONE E RESPONSABILITÀ.- IV. LA PROFESSIONALITÀ DIRIGENZIALE IN FUNZIONE ANTICORRUPTIVA.- V. UNO SGUARDO VERSO ALTRI MODELLI DI PROFESSIONALITÀ DIRIGENZIALE: L'"HAUTE FONCTION PUBLIQUE" FRANCESE ALLA LUCE DELLA RECENTE RIFORMA DEL 2021.

I. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE.

Il tema dell'indagine, al di là della sua specificità, per i profili strutturali e funzionali che lo connotano, acquista una valenza "generale" nell'ottica di un'ermeneutica volta a comprendere il dato giuridico storicamente ambientato nella sua ineludibile unitarietà.

E la ragione la si inverte proprio nella Carta Costituzionale, che si apre con la semplice quanto pervasiva affermazione che il lavoro è coesistente al principio fondamentale della democraticità¹ della nostra Repubblica. Da qui il rilevante corollario del necessitato intersecarsi del lavoro pubblico con le variegate realtà economico-sociali dell'arena politica e, conseguentemente, del ruolo dirimente che assume il dirigente pubblico. Ruolo ad un tempo di sintesi e di "sintomo" (verrebbe da dire) che svolge la dirigenza pubblica nell'esercizio di quella peculiare professionalità volta ad assicurare il principio di imparzialità dell'"agere" amministrativo (ex art. 97 Cost.), correlato, tuttavia, all'esclusione di uno "sbocco" in una burocrazia autoreferenziale.

In questo senso quindi non si tratta di erodere l'"auctoritas"² dello Stato attraverso "dosi" significative di "diritto privato" dato che nell'estrinsecarsi della giuridicità di risulta "il potere pubblico non può sottrarsi al circuito politico rappresentativo"³.

1 Sotto il profilo del lavoro strettamente connesso "alla libertà", cfr. PERA, G.: "Professione (libertà di)", in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano 1987, Vol. XXXVI, pp. 1033 ss.

2 Sulla influenza dei vari "diritti" (dal "privato" al "pubblico" a quello "globale", a quello "giurisprudenziale", etc.) da ultimo, cfr. CASESE, S.: *Amministrare la Nazione*, Mondadori, Milano, 2022, pp. 118 ss.

3 CLARICH, M.: *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 398.

• Giuseppina Pensabene Lioni

Ricercatrice di Diritto del Lavoro, Università degli Studi di Padova. E-mail: giuseppina.pensabenelioni@unipd.it

In definitiva sarebbe riduttivo nella complessa articolazione della professionalità del dirigente pubblico (ad esempio v. l'anodino rapporto dell' "interdipendenza" tra politica e gestione amministrativa) contrapporre un diritto pubblico⁴ ad un diritto privato, laddove ben vero si è in presenza di autonome specificità giuslavoristiche, che trovano la loro genesi e piena legittimazione nella Costituzione (non solo materiale) del nostro Stato Costituzionale.

II. LA CENTRALITÀ DELLA PROFESSIONALITÀ NELL'INDIVIDUAZIONE DI UNA CATEGORIA DIRIGENZIALE AUTONOMA: UN BREVE EXCURSUS NORMATIVO PRE-PRIVATIZZAZIONE.

La professionalità è di centrale importanza nella disciplina speciale della dirigenza pubblica e, in generale, nell'ambito del lavoro alle dipendenze della p.a.

Invero, l'architrave del tormentato processo di riforma del lavoro pubblico italiano è stato sempre rappresentato dal potenziamento della professionalità del dirigente e dalla sua responsabilizzazione per i risultati della gestione amministrativa ai fini dell'individuazione di una categoria direttiva autonoma rispetto alla sfera politica.

Segnatamente, la necessità di perseguire l'obiettivo dell'autonomia dirigenziale, superando il tradizionale statuto pubblicistico del pubblico impiego e riorganizzando l'apparato statale secondo logiche aziendalistiche, affonda le sue radici proprio nella presa di coscienza da parte del legislatore dell'assenza di una classe dirigenziale professionale, dotata quindi di autonome competenze e capace di realizzare – "sine ira et studio"⁵ - gli indirizzi impartiti dall'organo politico. La tensione verso il raggiungimento dell'autonomia dirigenziale ha sotteso, infatti, tutti gli innumerevoli interventi normativi che si sono succeduti in materia a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, non solo quelli concernenti la privatizzazione degli anni novanta. Giova, in tal senso, ripercorrere – seppure brevemente – quelle riforme legislative che, ancor prima della privatizzazione, avevano iniziato a considerare l'importanza del potenziamento della professionalità dirigenziale al fine di identificarne una categoria autonoma.

Timidamente – e sempre nell'ambito di un sistema ancora accentrato in cui venivano disconosciute peculiari competenze e specifici profili di professionalità ai dirigenti pubblici – già lo statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3) attribuiva, per la prima volta, autonomi poteri ai (soli) dirigenti generali. Questi ultimi, ben vero, seppure soltanto in casi limitati, venivano

4 Specialmente quello "ancien régime", cfr. GERBER, C. F.: *Diritto pubblico*, trad. it., Giuffrè, Milano, 1971, pp. 97 e ss.

5 WEBER, M. : *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922, tr. it. *Economia e società*, 1968, p. 711.

legittimati all'emanazione di provvedimenti a contenuto vincolato, senza dover ricorrere alla delega di firma, fino ad allora necessaria per l'adozione di qualsiasi atto amministrativo. Naturalmente si trattava ancora, per così dire, di "primizie autonomistiche"⁶: quasi impercettibili frutti di un processo di autonomizzazione che, per quanto fosse all'esordio del suo percorso evolutivo, aveva già individuato nella professionalità del dirigente un elemento chiave per il miglioramento della macchina amministrativa. L'adozione dello statuto, tuttavia, non mutava le coordinate del rapporto tra vertici politici e amministrativi e la regolamentazione del personale direttivo rimaneva circoscritta nell'alveo del diritto pubblico.

Ancora, a distanza di undici anni, la legge delega 18 marzo 1968, n. 249 per il riordino dell'amministrazione centrale, poi modificata ed integrata dalla legge delega 28 ottobre 1970, n. 775, segnava l'avvio del fenomeno del decentramento delle funzioni amministrative, anche attraverso il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali, consentendo ai dirigenti di adottare altresì atti non vincolati, pur mantenendo il potere del Ministro di avocare a sé la decisione dell'affare, revocare o annullare gli atti dirigenziali entro un breve termine decadenziale. Il concetto astratto di "responsabilità ministeriale" ex art. 95 Cost. veniva, infatti, strumentalmente utilizzato quale "schermo ideologico" dietro al quale nascondere il cattivo funzionamento dell'apparato burocratico e appariva slegato da precipi profili professionali, rendendo così particolarmente arduo individuare i veri responsabili dei risultati negativi della gestione amministrativa. Da qui, l'anelito verso l'affrancazione del vertice burocratico dall'ingerenza del potere politico attraverso lo sviluppo di una dirigenza professionale che potesse condurre al recupero del concetto di autonomia dirigenziale come valore. Segnatamente, l'istituzione della carriera dirigenziale, finalmente scorporata da quella direttiva, si deve al successivo d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, che introduceva, per la prima volta, la dirigenza nelle amministrazioni statali, dotandola sia della rappresentanza esterna dell'amministrazione, sia di specifiche competenze per l'adozione dei provvedimenti e la stipulazione dei contratti, ed assoggettandola, per l'inosservanza degli indirizzi emanati dal Ministro competente e per i risultati negativi della gestione degli uffici e dell'organizzazione del lavoro, ad una nuova forma di responsabilità, ulteriore rispetto a quella (penale, civile, amministrativa, contabile e disciplinare) riguardante anche gli altri pubblici dipendenti: appunto, la "responsabilità dirigenziale"⁷. L'obiettivo di attribuire determinate funzioni alla

6 All'evidenza, infatti, i margini di autonomia riconosciuti alla dirigenza erano ancora molto limitati, viepiù ove si consideri l'"evanescenza" del carattere decisorio che assumeva il potere di emanare atti "vincolati", i quali, come noto, non richiedono l'espletamento di alcuna attività valutativo discrezionale. Al riguardo e segnatamente sulla duplice limitazione, oggettiva e soggettiva, della portata innovativa della disposizione di cui all'art. 155, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 che attribuiva, per la prima volta, tali autonomi poteri al dirigente generale, cfr. MEZZACAPO, D.: *Dirigenza pubblica e tecniche di tutela*, 2010, Jovene, Napoli, p. 5; MEZZACAPO, D.: "L'alta dirigenza statale tra politica e amministrazione (osservazioni sullo *spoils system* all'italiana)", *Arg. dir. lav.*, n. 3, 2003, p. 710.

7 Si precisa, tuttavia, che, inizialmente, la previsione della responsabilità dirigenziale è rimasta una "mera dichiarazione di principio", dovendosi attendere il d.lgs. n. 29 del 1993 che – com'è noto – aprendo la fase

competenza esclusiva dei dirigenti secondo le loro qualifiche (e, conseguentemente, prevedere un'ipotesi di responsabilità gestionale a loro carico, sottraendo agli organi di governo gli atti di alta amministrazione) si muoveva, appunto, nella logica del rafforzamento della professionalità dirigenziale per rendere, da un lato, autonoma la relativa categoria e, dall'altro, operativo l'impianto costituzionale ex artt. 97, 98, 28 Cost. che, fino ad allora, era stato di fatto disatteso. Tuttavia, sarebbe anche stata necessaria, contestualmente al riordino della dirigenza, una riorganizzazione dei ministeri. Infatti, conformemente all'interpretazione estensiva del già ricordato principio di responsabilità ministeriale (art. 95 Cost.), venivano ancora riservati al Ministro, non solo poteri generali di indirizzo e controllo, ma anche altre funzioni dirimenti per l'adozione di tutti gli atti amministrativi non espressamente attribuiti alla competenza dei dirigenti; nonché poteri di revoca, riforma, annullamento, avocazione e riserva preventiva degli atti dirigenziali. Peraltro, le esigue risorse attribuite alla dirigenza apparivano inadeguate per conseguire l'auspicata professionalizzazione del ceto dirigenziale e mancava il collegamento tra la retribuzione del dirigente ed il raggiungimento degli obiettivi di produttivi. Troppo rigida inoltre era la linea di demarcazione tra attribuzioni e qualifiche dirigenziali che, per converso, avrebbero dovuto costituire espressione di una funzione essenzialmente unitaria. Infatti la professionalità del dirigente veniva misurata, non già su funzioni generalmente considerate, bensì su specifici atti, muovendosi entro categorie di provvedimenti determinati e stringenti importi di spesa. Le competenze dei dirigenti finivano, così, per disperdersi nella distribuzione tra tre qualifiche gerarchicamente ordinate (primi dirigenti, dirigenti superiori e dirigenti generali) e del tutto inadatto era il sistema di accesso e di formazione della dirigenza, specie in relazione al numero eccessivamente elevato di dirigenti inseriti nell'apparato amministrativo, privi di una moderna professionalità.

I. Il modello di “nuova” dirigenza professionale confluito nel Testo Unico.

La riforma del 1972, dunque, non sortiva gli effetti sperati, sia perché permaneva l'eccessiva invasività dei poteri ministeriali, sia perché lo stesso ceto dirigenziale per lo più rifiutava i nuovi poteri e le nuove responsabilità, preferendo assumere un atteggiamento di “basso profilo professionale”, sostanzialmente esecutivo delle direttive impartite dall'alto.

Tale aspetto controverso permane tutt'oggi ed è viepiù emerso a partire dalla successiva adesione del nostro legislatore allo “slancio” aziendalistico prospettato, già nel 1970⁸, da Massimo Severo Giannini, che – com'è noto – ricercava i possibili rimedi ai principali mali della burocrazia italiana nella progressiva trasposizione nel

della “prima privatizzazione” renderà, tra l'altro, “cogente” la responsabilità del dirigente per i risultati della gestione; cfr. BOSCATI, A. – MAINARDI, S. - TALAMO, V.: “La responsabilità dirigenziale”, (a cura di CARINCI, F. - MAINARDI, S.), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 249.

8 GIANNINI, M.S.: *Impiego Pubblico (teoria e storia)*, Enc. Dir., vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970.

lavoro pubblico di tecniche di “management” tratte dal settore privato⁹. Invero, dalla privatizzazione (scandita nelle sue due fasi del 92/93 e del 97/98¹⁰), passando per le riforme Frattini del 2002 e Brunetta del 2009, fino alla riforma Madia del 2015 è emerso un modello di “nuova” dirigenza che è confluito nel vigente d.lgs. n. 165 del 2001 (TU sul pubblico impiego) ed appare interamente costruito sulla rivisitazione in chiave manageriale della professionalità dirigenziale. La stessa definizione di dirigente è adesso incentrata sul concetto di professionalità. Il “nuovo dirigente” è infatti quel soggetto, dotato di particolare professionalità e competenza, al quale vengono attribuiti poteri decisionali e direttivi in ordine all’organizzazione e all’esercizio delle attività amministrativo-gestorie, di cui si assume la responsabilità. Ne consegue la connotazione di *top “manager”*, in quanto la dirigenza pubblica è costituita dal personale di più elevata posizione all’interno delle amministrazioni; dando - in questa fase - per acquisita l’inderogabilità dei principi concernenti l’autonomia della gestione e delle responsabilità ivi connesse.

Pertanto, seppure talvolta con interventi normativi di segno opposto (che, a seconda dei casi, hanno consegnato più o meno spazio di manovra ai sindacati e/o agli organi politici), il “feel rouge” delle predette riforme è consistito – quantomeno negli intenti dichiarati – nel superare l’originaria diffusa disattenzione per la qualità del personale (soprattutto dirigenziale), privo della necessaria professionalità e composto, in parte da “fedeli” dei vertici politici, in parte da “dipendenti avventizi”, ai quali si è spesso fatto ricorso anche per sopperire alle carenze di organico¹¹.

In definitiva, il sintetico “excursus” normativo precedentemente delineato che prende avvio da una fase antecedente alla privatizzazione del lavoro pubblico, denota che, per quanto centrale, la professionalità del dirigente è, fin dagli albori della relativa categoria, un nodo gordiano difficile da sciogliere.

9 In particolare, sull’onda dell’avvicinamento tra settore pubblico e privato del lavoro - a seguito dell’introduzione della contrattazione collettiva e del varo della legge quadro sul pubblico impiego 27 marzo 1983, n. 9346, recante norme sui “principi del rapporto di impiego”, sui “procedimenti di contrattazione” e sul “riparto tra materie oggetto di accordo e materie oggetto di norme” (cfr., *amplius*, RUSCIANO, M. – TREU, T. (a cura di): *La legge-quadro sul pubblico impiego: commentario della legge 29 marzo 1983, n. 93*, Cedam, Padova, 1985; ROMAGNOLI, U.: *La legge quadro sul pubblico impiego*, Il Mulino, Bologna, 1986.) - Giannini sottolineava l’inadeguatezza di una amministrazione inefficiente e costosissima per i cittadini, alla quale avrebbe concorso una “nuvola di leggi e leggine” che, avviando un “processo di pubblicizzazione forzosa” del lavoro pubblico, ha di fatto “piegato delle realtà che erano nate come rapporti di diritto privato”; cfr. GIANNINI, M. S.: “Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato”, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1982, 715 ss.

10 Ed è proprio durante tale seconda fase di pareggiamento dell’impiego pubblico con il lavoro privato (avviata dalla c.d. “legge Bassanini” n. 59 del 1997 e definita “seconda privatizzazione” da Massimo D’Antona, cfr. D’ANTONA, M.: “Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”, *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 1, 1998, pp. 35 ss., spec. p. 47) che il dirigente diventa punto nevralgico dell’intera riforma: tutta la dirigenza, anche quella apicale, fino ad allora rimasta in regime pubblicistico, viene privatizzata e il relativo contenzioso è trasferito alla giurisdizione del giudice ordinario.

11 CARUSO, B. -ZAPPALÀ, L.: “La riforma “continua” delle pubbliche amministrazioni:licenziare i nullafacenti o riorganizzare la governance?”, *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 1, 2007, pp. 1 ss.

Con tecniche legislative diverse - che vanno dalla riforma del reclutamento, delle progressioni di carriera, della formazione, della valutazione e della responsabilità fino al progetto (in poco tempo fallito) delle fasce di merito introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009 - si è voluto perseguire l'ingresso dei "migliori" nel ceto dirigenziale. Tuttavia, il corretto funzionamento del "merit system" (sollecitato anche dalle istanze eurounitarie generate dal confronto con i modelli amministrativi più efficienti del resto dei paesi OCSE¹²), non è stato impedito soltanto dai deludenti approcci del legislatore italiano al problema in questione ma spesso esso è stato inficiato anche da altre contingenze, come i reiterati blocchi del "turn over", la cattiva gestione delle carriere interne¹³, nonché la "renitenza", per così dire, della stessa dirigenza alla propria posizione di autonomia.

Che la dirigenza pubblica persista, infatti, in una condizione di subordinazione nei confronti della politica non è soltanto il frutto di una cattiva legislazione. Laddove il dirigente, invero, si limiti a svolgere funzioni di mero supporto alle scelte dell'organo politico, l'incidenza partitocratica e clientelare nei processi decisionali della p.a. è inevitabile. Si continua ad assistere così ad una "rinuncia", "de facto", da parte degli stessi dirigenti allo svolgimento di un effettivo ruolo decisionale nell'ambito della pubblica amministrazione che - come è stato osservato - fonda essenzialmente (come contropartita) sulle sicurezze di "status" e di carriera, nell'ambito di un rapporto di scambio "sicurezza-potere"¹⁴. E dal "rapporto di scambio" tra classe politica e dirigenza amministrativa, più che "garanzie" sul posto e sulla carriera, se ne inferisce, anzitutto, una perdita del prestigio, della professionalità e dei poteri d'influenza decisionale del dirigente. Stando così le cose, attualmente, improcrastinabile è l'esigenza, non più tanto di riformare nuovamente l'assetto dirigenziale per scardinare il tradizionale modello di relazione tra ministro e dirigente (secondo la prospettiva costantemente adottata dal legislatore dall'entrata in vigore della Costituzione in poi), quanto di riconoscere

-
- 12 La parabola italiana è stata del tutto peculiare rispetto a quella degli altri paesi OCSE, in cui si è partiti dalla formula privatistica del "government like business" e - solo in seguito - si sono aggiunti contenuti più propriamente pubblicistici attraverso, ad esempio, il richiamo al concetto del "new public management" (cfr., per un'analisi, anche in una prospettiva comparata, dei progetti di riforma delle amministrazioni ispirati al concetto del "new public management", basato su principi aziendalistici, POLLIT, C.- BOUCKAERTO, G.: *Public Management Reform*, University Press, Oxford, 2011; AA.VV.: *The Study of Public Management in Europe and the US*, (a cura di W. KICKERT), London, 2008) o al principio di separazione tra politica e amministrazione (cfr., *amplius*, MERLONI, F.: *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2006).
- 13 Cfr. MELIS, G.: "La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione", in *Scienza e Politica*, vol. XXVI, n. 50, 2014, p. 98, laddove l'A. parla di un "patto non scritto ma puntualmente osservato" tra la dirigenza e i partiti di governo, per effetto del quale, da un lato, "la materia dei concorsi, le carriere gli organici, gli incarichi, gli assetti disciplinari, in generale i regolamenti interni sono campo riservato alla dirigenza, seppure in un rapporto mai contrastativo nei confronti del potere politico"; dall'altro lato, "la legislazione sull'amministrazione (per altro frammentaria e sostanzialmente confermativa degli assetti esistenti) è normalmente frutto di una tacita contrattazione tra governi, parlamento, alta burocrazia (dagli anni Cinquanta in poi integrata dalla influenza dei sindacati del personale e dalla mediazione di alcuni "parlamentari amici" della burocrazia)".
- 14 Cfr. CASSESE, S.: "Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia", *Politica e Diritto*, n. 2-3, 1981, pp. 220 ss.; D'ORTA, C.- DIAMANTI, E.: "Il Pubblico Impiego", in CASSESE, S.-FRANCHINI, C. (a cura di): *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 48.

che l'autonomia del dirigente non può che essere un'autonomia interdipendente, laddove per interdipendenza si intende quella peculiare, reciproca influenza tra politica e amministrazione¹⁵ che, per certi versi, caratterizza – come si vedrà nel prosieguo – la stessa professionalità del dirigente pubblico.

2. Il nodo della professionalità dirigenziale tra politica e amministrazione.

Si è già fatto cenno alla circostanza (peculiare ma non casuale) per la quale pressoché tutte le riforme del lavoro alle dipendenze della p.a. hanno sempre, direttamente o indirettamente, riguardato la dirigenza. La dirigenza è, infatti, vero crocevia di reiterate questioni, tanto tecnico-giuridiche quanto politico-istituzionali, che sorgono oramai da decenni in seno all'apparato burocratico-amministrativo dello Stato italiano, riversandosi anche sul piano operativo (come dimostra il sempre più crescente contenzioso giudiziario) e che riguardano sostanzialmente l'assenza di una classe dirigenziale autenticamente professionale e autonoma. Orbene, il nodo della professionalità dirigenziale va letto nel prisma del travagliato rapporto tra politica e amministrazione. La dirigenza, invero, assurge a vero e proprio modello euristico e paradigma interpretativo della più ampia dialettica istituzionale tra burocrazia amministrativa e governo democratico, che ha sempre campeggiato in ambito politico giuridico sino a diventare una delle questioni più anodine del pensiero scientifico occidentale. Pertanto, il tema della professionalità del dirigente pubblico continua a porsi oggi in termini problematici sostanzialmente a causa dell'ambiguità non risolta tra "management" e "governance" che si catalizza sulla figura dirigenziale. In particolare, la difficile ricomposizione dei due modelli (quello burocratico e quello aziendale) è dovuta intanto al fatto genetico dal rapporto ("l'impiego pubblico si caratterizza per la "rilevanza giuridica dei terzi-utenti o amministrati»), in quanto "le prestazioni dedotte nel rapporto costituiscono essenzialmente "public service"; in ciò segnando la differenziazione del rapporto d'impiego pubblico rispetto al lavoro nell'impresa, ove i consumatori sono di norma dei perfetti estranei ("rectius" terzi: art. 1372 c.c.)»¹⁶. La gestione organizzativa dell'"azienda-amministrazione" cioè, pur svolgendosi secondo le tecniche proprie dell'impresa privata, esce fuori dalla logica sottesa alle regole del mercato e si muove nell'ambito del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, di natura tipicamente pubblicistica¹⁷. In tale quadro, s'inserisce il dirigente che è, ad un tempo, lavoratore e datore di lavoro, nonché titolare di interessi privatistici (al pari di qualsiasi altro dipendente), pur essendo chiamato alla

15 Sul punto, *amplius*, sia consentito un rinvio a PENSABENE LIONTI, G.: *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2018.

16 CAVALLO PERIN, R. - GAGLIARDO, B.: "La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati", *Riv. trim. dir. pubb.*, n. 2, 2014, p. 326.

17 PINELLI, C.: "Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del rapporto di lavoro dirigenziale", *Giur. Cost.*, n. 4, 1996, pp. 2593 ss.

realizzazione dell'azione dell'"amministrazione di risultati"¹⁸. Azione quest'ultima teleologicamente orientata al soddisfacimento degli interessi generali perseguiti dall'ufficio pubblico di cui il dirigente assume la titolarità.

Da qui, le difficoltà interpretativo-operative che riguardano molteplici aspetti della relativa disciplina speciale, tra i quali giova ricordarne almeno due, per ciò che in questa sede interessa. Anzitutto, il dirigente non svolge mansioni in senso propriamente privatistico, ma assolve pubbliche funzioni¹⁹ e ciò contribuisce a contraddistinguere la sua professionalità anche in relazione a quelle ambiziose tassonomie da ultimo proposte per l'"azienda-amministrazione" (efficacia, efficienza, economicità, risultati, produttività..)²⁰. In secondo luogo, lo scoglio che, nell'arco delle riforme precedentemente passate in rassegna, si è costantemente ripresentato è quello della coesistenza della privatizzazione delle fonti e della contrattualizzazione del rapporto di lavoro con il carattere tipicamente pubblicistico dell'azione della p.a.

Siffatta circostanza ha indotto il legislatore degli anni novanta a introdurre la distinzione tra compiti di indirizzo politico e compiti di gestione al fine di garantire l'autonomia dell'agire amministrativo, asservito agli interessi della Nazione (ex art. 98 Cost). E per il dirigente, in particolare, si è configurato un unico contratto con una duplice prestazione, con correlativa duplice professionalità: quella a tempo indeterminato di "gestione" e quella a termine di "direzione".

In definitiva, la formula della privatizzazione – anche a causa del difficile innesto del paradigma aziendalistico della "custode orientation" nel tradizionale "tessuto" delle pp.aa. – è stata, sin da subito, associata alla distinzione tra politica e amministrazione. Quest'ultima, peraltro, ha avuto scarsa tenuta e ciò ha portato, in passato, anche ad un "prepotente" ritorno alla logica della "publicizzazione" ed alla "cattura" della dirigenza da parte dei governi del maggioritario (come, ad

18 Cfr. MERLONI, F. *Dirigenza pubblica*, cit., p. 11, laddove l'A., non a caso, approda a una definizione "polifunzionale" di dirigente che, ad un tempo, si configura quale: "garante dell'imparzialità (contro le intrusioni della politica), responsabile dei risultati (nella ricerca dell'efficienza e nella gestione delle risorse), datore di lavoro (come controparte dei lavoratori dipendenti e organizzatore degli uffici e del lavoro nelle amministrazioni)".

19 Se, infatti, le mansioni a cui è adibito il dirigente privato vengono stabilite nel contratto di lavoro in base agli interessi dell'imprenditore; invece, nel settore pubblico, l'amministrazione, pur essendo titolare del potere gestorio ed organizzativo proprio del datore di lavoro privato, persegue un interesse diverso, a carattere generale, la cui individuazione, pertanto, è rimessa agli organi politici, in forza del "mandato" rappresentativo che hanno ricevuto. Questi ultimi, tuttavia, si limitano ad indicare - specificandone gli obiettivi nell'atto di conferimento dell'incarico - le linee di indirizzo che dovranno essere attuate dai vertici burocratici dirigenziali, i cui poteri, quindi, non sono individuati, "ab initio", nel contratto di lavoro, secondo interessi datoriali individuali, ma coincidono con quelli perseguiti dall'ufficio amministrativo a cui il dirigente è preposto.

20 Il riferimento è, tra l'altro, al d.lgs. n. 74 del 2017 in materia di valutazione e responsabilità dirigenziali; cfr., al riguardo, PENSABENE LIONTI, G., *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, cit., pp. 201 ss., spec. pp. 267 ss.

esempio, è avvenuto – con modalità diverse – in occasione riforme Frattini e Brunetta).

In quest'ottica, l'equilibrio istituzionale tra organi politici (titolari dei poteri di indirizzo politico) e organi amministrativi (titolari dei compiti di gestione) è divenuta sempre più difficile da raggiungere, specie per via dell'oscillante alternarsi delle opposte coalizioni di governo. Dunque, la (tendenziale) distinzione funzionale tra "management" e "governance" non equivale certamente alla loro netta separazione, bensì presuppone un "continuum" tra l'una e l'altra logica.

Come si vedrà a breve, invero, tale "continuum", oltre a trasparire dalla legge (anche rango costituzionale) emerge, in maniera lampante, da taluni degli snodi più significativi della disciplina speciale della dirigenza pubblica, nonché dal confronto comparatistico con altri modelli di paesi europei a noi vicini come quello francese.

3. La professionalità del dirigente nel dato normativo.

La legge prevede che il dirigente possa operare "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (art. 5, co. 2, TU). E ciò in un'ottica aziendalistica per il "perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità" (art. 2, co. 1, TU). Alla dirigenza è, infatti, attribuita la competenza della "gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo"; nonché "l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno". (art. 4, co. 2, TU).

Orbene, l'inequivoco tenore della legge nell'assimilare il dirigente pubblico alla figura datoriale privata, data la connotazione imprenditoriale di quest'ultima, pone la nuova dirigenza pubblica (da questa angolazione) in una posizione che – come si è visto – vieppiù ne enfatizza la professionalità e l'esclusiva titolarità dei poteri organizzativi e gestionali. Correlativamente, laddove è previsto (artt. 16, co. 1, lett a; art. 14, co. 1, TU) che i dirigenti generali debbano altresì formulare proposte ed esprimere pareri al vertice politico, anche in relazione alle direttive generali adottate da quest'ultimo, non si può non riconoscere - come è stato perspicuamente affermato - che "queste disposizioni attribuiscono ai dirigenti generali un ruolo attivo nella definizione dell'indirizzo politico-amministrativo"²¹.

Dunque, pur a fronte della formale separazione "normologica" delle due sfere d'azione (art. 4, TU), l'influenza tra politica e amministrazione, che inevitabilmente

21 CLARICH, M.: *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 406 ss, laddove l'A. aggiunge che "il rapporto tra politica e amministrazione diviene così, in qualche misura, circolare e non è soltanto, come da tempo ha rilevato la scienza politica, *top-down*. Ciò anche perché il vertice politico soffre di un'asimmetria informativa nei confronti della dirigenza che conosce molto meglio gli ingranaggi della macchina amministrativa".

connota anche la professionalità dirigenziale, emerge dalla stessa lettera della legge²².

Tale assetto è difficilmente smentibile anche nel quadro costituzionale di riferimento²³. Invero, le prerogative connesse all'autonomia dell'amministrazione di cui agli artt. 97 e 98 della Costituzione non elidono, né attenuano il principio della legittimazione democratica che sta alla base dell'art. 95 della Carta fondamentale. Si tratta, tuttavia, di precetti costituzionali armonizzabili²⁴, contrariamente a quanto sostenuto da parte della dottrina²⁵ che, per converso, ne ha evidenziato l'incongruenza, in quanto la Costituzione, pur declamando l'autonomia della amministrazione, non si esime del tutto dal configurarla ancora come apparato servente del governo.

E con specifico riguardo alla professionalità della dirigenza pubblica, il difficile equilibrio fra imparzialità e velocizzazione dell'azione amministrativa sconta quel

- 22 Al riguardo, si precisa che, in ogni caso, la tensione dialettica tra queste due sfere di azione va mantenuta e sostenuta, quale migliore garanzia in un sistema di "checks and balances", per evitare che una strumentale "concordia-discors" possa sviare dall'esclusivo, effettivo perseguimento degli interessi della collettività. Ciò peraltro non contrasta con le considerazioni di chi ha sostenuto che "è illusorio pensare di rendere totalmente impermeabile la dirigenza pubblica a qualsiasi rapporto con la politica. Il flusso della volontà popolare ha bisogno di circolare dagli eletti ai governanti, per poi scorrere alla dirigenza pubblica, cui è attribuito il potere di selezionare l'interesse pubblico mediante decisioni discrezionali, e quindi intrinsecamente politiche"; cfr. GARDINI, G.: "La dirigenza pubblica in cerca di identità", *Dir. Pubbl.* n. 1, 2017, p. 191.
- 23 Seppure quest'ultimo contenga, non già norme specificamente relative alla figura dirigenziale o al rapporto di pubblico impiego (se non indirettamente; cfr. BOSCATI, A.: *Il dirigente dello Stato*, Giuffrè, Milano, p. 12), bensì principi generali concernenti le categorie dei funzionari (art. 28, 98 Cost.), degli impiegati (art. 98 Cost.) e dei dipendenti pubblici (art. 28 Cost.).
- 24 NIGRO, M.: "L'azione dei pubblici poteri", (a cura di AMATO, G. -BARBERA, A.): *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 704, laddove l'A. rileva che "sotto questo profilo la nostra Costituzione sembra aver accolto in pieno il modello di governo di gabinetto (nella variante continentale); ma, contemporaneamente, non è rimasto insensibile all'esigenza di una valorizzazione dell'amministrazione in sé e per sé". In tal senso, e sotto il profilo della separazione dei poteri intesa come divisione garantista e non come contrapposizione, si riportano le perspicue osservazioni di Bagehot: "il segreto che rende efficace la costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione presocché completa del potere esecutivo con quello legislativo. La dottrina tradizionale dominante pretende che la bontà della nostra costituzione consista nella completa separazione dell'autorità legislativa da quella esecutiva; ma, in verità, la sua superiorità sta proprio nella loro eccezionale vicinanza. Il loro connettivo è costituito dal gabinetto. Con questo termine intendiamo una commissione del corpo legislativo, scelta per diventare l'organo esecutivo", cfr. BAGHOT, W.: *The English Constitution*, Watt, London, 1867, tr. it., *La costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 52.
- 25 Alcuni, invero, negano la portata innovativa della Costituzione sul piano dell'organizzazione amministrativa, escludendo che lo scardinamento del tradizionale rapporto gerarchico tra ministro e dirigente sia avvenuto con l'entrata in vigore della Carta costituzionale, posto che quest'ultima pur attribuendo, agli artt. 97 e 98 particolari garanzie di autonomia agli uffici amministrativi, mantiene all'art. 95 il principio dell'esclusiva responsabilità del Ministro per gli atti del proprio dicastero; cfr. CASSESE, S.: "L'immunità della burocrazia", *Politica del Diritto*, n. 2, 1971, pp. 185 ss., laddove l'A. sostiene, in tal senso, che la Costituzione sarebbe soltanto "passata sugli apparati senza toccarli". In senso contrario, cfr. SANDULLI, A.: "Governo e amministrazione", *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. XVI, 1966, p. 758, che ha sottolineato la "falsità" del problema, suggerendo di leggere il dogma della responsabilità ministeriale in modo meno rigido e dunque, non come affermazione della responsabilità del Ministro su tutti gli atti dell'amministrazione; ma piuttosto, procedendo ad una distinzione concettuale, nell'ambito della responsabilità ministeriale, tra una "responsabilità generica" (di ordine meramente politico) e una "responsabilità specifica" (per i soli atti rientranti nelle attribuzioni del Ministro, come la nomina dei dirigenti, il conferimento dell'incarico, il controllo sull'attività amministrativa). Sull'armonizzazione degli indicati precetti costituzionali, cfr. altresì MERLONI, F.: *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale*, Bologna, 2006, pp. 138 ss.

pregiudizio sull'“efficacia dei risultati”, in base al quale la flessibilità dell'incarico risulterebbe più consona alla funzionalità del titolare del “potere”, di chi esercita l'azione di governo. Da qui, il riferimento costante, in dottrina, all'“imparzialità” di cui all'art. 97 Cost., intesa quasi come “limite esterno all'obbligo di attuazione dell'indirizzo politico e amministrativo»²⁶; laddove, invece, il successivo art. 98 Cost., non fornirebbe - pur sempre nell'ottica dei “principi” - alcuna soluzione al problema dell'autonomia dirigenziale, risolvendosi in una mera affermazione labiale che, peraltro, “prescinde dalla natura giuridica del rapporto di lavoro»²⁷.

Eppure, la legittimazione ad una sostanziale imparzialità che si correla, poi, all'effettiva autonomia gestionale del dirigente, acquista una valenza dirimente con l'“adesione attiva” proprio al primo comma dell'art. 98 Cost., che non va necessariamente collegata a tassonomie pubblicistiche²⁸. L'inequivoca espressione letterale “servizio esclusivo della Nazione» impone un vincolo al dirigente, fiduciario dell'esecutivo, di operare, comunque, prioritariamente al servizio della Nazione, “intesa come finalità essenziale della sua azione»²⁹. Tale ineludibile obbligo, infatti, “democraticizza” anche la fiduciarità della nomina, ed è strettamente connesso ai vari profili di responsabilità che incombono sul dirigente, consentendo un più diretto e lineare ombrello costituzionale ad una autonomia e ad una professionalità consapevoli e attive, che coniughino l'efficienza con l'interesse generale. Del resto anche la positivizzazione sempre più marcata³⁰ della “rilevanza giuridica dell'utente o amministrato” discende dall'art. 98 Cost., quale precetto strettamente connesso all'art. 54 Cost., secondo cui l'espletamento delle “funzioni pubbliche vanno adempiute con disciplina ed onore», cui si aggiunge la diretta (quindi, non mediata) responsabilità del pubblico dipendente per violazione delle leggi penali, civili ed amministrative, sancita, appunto, dall'art. 28 della Carta fondamentale.

4. La professionalità alla prova della disciplina dell'incarico dirigenziale.

La disciplina dell'incarico dirigenziale costituisce certamente uno dei profili più delicati in materia di professionalità dirigenziale. Si è fatto cenno, infatti, al

26 In questo senso, cfr. SANDULLI, A.: “Governo e amministrazione”, cit., p. 758, laddove l'A. opta, significativamente, per il controllo giurisdizionale anche degli atti di “alta amministrazione”, categoria scrutinabile, pur essendo espressione dell'indirizzo politico dell'esecutivo.

27 Cfr. BOSCATI, A.: *Il dirigente dello Stato*, cit., p. 13.

28 Su tale specifico punto, opposto è l'orientamento di DE FIORES, C.: “I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione”? Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del titolo V”, *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2006, p. 177.

29 ABBAMONTE, G.: “Profili costituzionali sul ruolo dell'amministrazione”, in AA.VV.: *Democrazia e amministrazione* (a cura di G. MARONGIU – G. C. DE MARTIN), Giuffrè, Milano, 1992, p. 35. In tal modo, l'ufficio stesso viene a delineare la professione e la professionalità del dirigente, come sostenuto da Marongiu che parla, appunto, di “ufficio come professione”. È, infatti, il legislatore che distingue tra poteri di indirizzo politico e poteri di gestione amministrativa ed è l'ordinamento che individua, per ciascun ufficio dirigenziale, gli interessi pubblici che il dirigente deve perseguire nello svolgimento dell'incarico conferitogli.

30 Cfr. l. 6 novembre 2012, n. 190 e d.P.R. 4 giugno 2013, n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici*); cfr., *infra*, par. 7.

principale tratto di specialità di tale disciplina che risiede nel principio di distinzione funzionale tra politica e amministrazione, presupponendo una scissione – inedita nel settore privato – tra la stipulazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato con la p.a. e il conferimento di un incarico dirigenziale a termine attribuito con atto unilaterale, a cui accede un contratto individuale che definisce il corrispondente trattamento economico. In tal modo, i compiti che i dirigenti sono chiamati a svolgere non vengono, sin da subito, indicati nel contratto di lavoro stipulato a seguito del superamento del concorso, ma mutano in relazione all'incarico conferito ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, costituendo tale aspetto uno dei maggiori tratti di differenziazione rispetto alla disciplina dirigenziale nel settore privato. Naturalmente, i compiti così attribuiti al dirigente sono comunque svolti in adempimento del contratto di lavoro. Pertanto, la disciplina del "rapporto di ufficio", delineata anche dalle norme che regolano il conferimento dell'incarico (art. 19, d.lgs. n. 165/2001)³¹, deve leggersi alla luce del regime del "rapporto di servizio" (art. 28, d.lgs. n. 165/2001), e viceversa. La regolazione dei ruoli e l'articolazione delle fasce dirigenziali rileva, infatti, anche al fine dell'individuazione sia della tipologia di incarichi conferibili che del trattamento economico, nonché talvolta della durata dell'incarico.

Dunque, se, da un lato, l'accesso alle fasce dirigenziali è prodromico ad assicurare la selezione di personale capace di rispondere alle esigenze di imparzialità e di buon andamento della p.a. imposte dall'art. 97, co. 2, della Carta costituzionale; dall'altro, anche le regole che presidiano il conferimento dell'incarico sono direttamente afferenti alla professionalità del dirigente. Ben vero, al fine di garantire l'indipendenza nella posizione e l'esercizio imparziale della funzione, l'attribuzione dell'incarico a termine di direzione di un ufficio pubblico deve avvenire in base a parametri di riferimento oggettivi, che fondino, anzitutto, sulle capacità e sulle esperienze professionali del candidato³². Non sempre, però, la declinazione dei criteri per il conferimento degli incarichi di cui all'art. 19 T.U. è risultata sufficientemente pregnante; al contrario, essa si è, spesso, rivelata quasi evanescente, sino a spingersi, talvolta - sotto la spada di Damocle di una radicale incostituzionalità³³ - verso la deriva dell'arbitrio politico, generando non pochi contenziosi giudiziari³⁴.

31 Al riguardo, sia consentito un rinvio a PENSABENE LIONTI, G.: "Il conferimento dell'incarico dirigenziale e il trattamento economico", in AA.VV.: *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, (a cura di A. BOSCATI): Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2021, pp. 989 ss.

32 Al riguardo, si ricorda che, naturalmente, la competenza generale del candidato, giunti a questa fase, è già stata sottoposta al "vaglio" del pubblico concorso, dal superamento del quale sono derivati, infatti, l'immissione nel ruolo e la stipulazione del contratto di lavoro a tempo indeterminato con la pubblica amministrazione.

33 Si allude, in particolare, alla copiosa giurisprudenza in materia di "spoils system"; cfr., "infra", par. 5.3.

34 Ciò si è verificato, soprattutto, con riferimento agli incarichi di vertice o di "alta amministrazione", proprio per la loro stretta contiguità con l'organo politico, oppure – come si vedrà meglio a breve (cfr., "infra", par. 5.2) – agli incarichi conferiti a soggetti esterni al ruolo ex art. 19, co. 5-bis e 6, d.lgs. n. 165/2001; ma la questione della salvaguardia della professionalità e dell'autonomia dirigenziali si pone, in generale, con riferimento a tutti gli incarichi, ivi compresi quelli conferiti al personale di ruolo in posizione non apicale.

Per lungo tempo, infatti, tale materia è stata tendenzialmente dominata, nel nostro ordinamento, dalla logica della “cooptazione fiduciaria”, a scapito dell’auspicato “merit system”³⁵. Ecco perché il legislatore è intervenuto numerose volte a modificare l’art. 19 T.U., che a tutt’oggi si trova al centro di ulteriori prospettive di riforma³⁶.

Nella disciplina attualmente vigente, particolare rilievo è dato alla professionalità del dirigente al fine del conferimento dell’incarico. Segnatamente, si tiene conto - in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata - delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, nonché dei risultati conseguiti in precedenza nell’amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, o delle esperienze di direzione eventualmente maturate all’estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell’incarico (art. 19, co. 1). In tal modo, si è voluto ancorare la nomina dei dirigenti a criteri tangibili e predeterminati al fine di rafforzare il collegamento tra i risultati dell’attività svolta e il conferimento del successivo incarico, anche per favorire il corretto funzionamento del sistema di valutazione della “performance”, introdotto dalla “riforma Brunetta” del 2009. Rimane esclusa, poi, l’applicabilità dell’art. 2103 c.c., inferendosene, anche in assenza di valutazione negativa, la possibilità che al dirigente sia attribuito un incarico di livello inferiore, con conseguente facoltà di pattuire una retribuzione di posizione minore. E, sempre in assenza di valutazione negativa, l’incarico può (motivatamente) non essere rinnovato alla scadenza.

La professionalità del dirigente, tuttavia, non è messa alla prova soltanto nel momento dell’investitura fiduciaria, ma anche in altri snodi cruciali della disciplina dell’incarico, quali ad esempio quelli concernenti la posizione del dirigente rispetto all’incarico, la possibilità di attribuire l’incarico all’esterno dei ruoli dirigenziali e, naturalmente, lo *spoil system*.

35 CASSESE, S. -PELLEW, “Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico”, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1987, p. 756.

36 L’art. 19 T.U. è stato modificato e integrato dalle riforme della privatizzazione degli anni ‘92/93 e ‘97/98, dalla “legge Frattini” n. 145/2002, dal “decreto Brunetta” n. 150/2009 e ancora oggi si trova al centro di ulteriori prospettive di modifica. Infatti, le norme di cui all’art. 11, l. n. 124/2015 (c.d. “legge Madia”), se non fossero state “bloccate” dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 (che ne ha impedito l’entrata in vigore, dichiarandone l’incostituzionalità nella parte in cui delegano il governo a legiferare in tema di riorganizzazione della dirigenza pubblica) avrebbero nuovamente riscritto l’art. 19 del t.u., prevedendo l’abolizione della distinzione in fasce e ruoli e la possibilità per ogni dirigente iscritto nel “ruolo unico” di ricoprire qualsiasi incarico dirigenziale a seguito di una procedura comparativa con avviso pubblico, istituendo *ad hoc* una “Commissione per la dirigenza” che avrebbe indicato, insieme ai requisiti definiti dall’amministrazione, i criteri per il conferimento. La “riforma Madia”, inoltre, avrebbe introdotto un procedimento che - oltre prevedere la verifica sull’effettiva sussistenza delle caratteristiche richieste per la copertura dell’incarico, sia oggettive (legate alle esigenze organizzative dell’amministrazione, quali la complessità della struttura, la natura dei programmi da realizzare, ecc.) che soggettive (relative ai connotati del dirigente incaricando, come le attitudini, le capacità professionali, ecc.) - avrebbe altresì imposto, come si è detto, l’espletamento di una vera e propria “procedura comparativa”, nonché l’adempimento dell’obbligo motivazionale all’atto di conferimento, cfr., *amplius*, PENSABENE LIONTI, G. *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, cit., spec. pp. 147 ss.

A) *La peculiare posizione del dirigente rispetto all'incarico e la tutela della sua professionalità.*

Dando, oramai, per assodato il riconoscimento della natura privatistica dell'atto di conferimento³⁷, in forza del quale si riconduce il potere di attribuzione dell'incarico nell'ambito dei poteri privatistici, rendendo operativo l'apparato di controllo elaborato dalla giurisprudenza del lavoro³⁸, rimane l'esigenza di raggiungere un giusto equilibrio tra i presidi di garanzia ed autonomia dirigenziali scolpiti a livello costituzionale e le esigenze di flessibilità, perseguite sin dalla riforma della privatizzazione.

Orbene, se l'atto di conferimento è espressione delle scelte organizzative discrezionali dell'amministrazioni, rispetto all'esercizio delle stesse, la situazione giuridica del dirigente è "pretensiva", non potendo vantare quest'ultimo un vero e proprio "diritto all'incarico", o meglio, non potendo pretendere l'assegnazione di un incarico determinato.

Il dirigente, cioè, ha diritto, non già a ricevere un certo incarico, né a conservare quello ricoperto, bensì a vedersi affidato un incarico in applicazione dei criteri dettati dall'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, che – come si è visto – tengono espressamente in considerazione la professionalità.

Al riguardo, si precisa che il dirigente può anche chiedere al giudice l'accertamento del danno alla professionalità, ove rimanga privo di "compiti" da svolgere, da liquidarsi secondo criteri analoghi a quelli previsti per il caso di demansionamento nel settore privato³⁹. In particolare - esclusa la configurabilità di poteri ed interessi legittimi e, dunque, l'operatività della tutela offerta dalle figure sintomatiche dell'eccesso di potere - per tutelare la pretesa del dirigente a che l'amministrazione tenga comportamenti positivi (o, comunque, non lo penalizzi, decidendo, deliberatamente e senza ragione plausibile, di non attribuirgli alcun incarico, inferendo così un "vulnus" alla sua professionalità), la giurisprudenza ha elaborato la categoria degli "interessi legittimi di diritto privato" per il caso di inadempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi formali e sostanziali, eventualmente specificati dalle clausole generali di correttezza e buona fede⁴⁰.

37 Oltre alla tralatizia giurisprudenza che, a partire dalla sentenza della Cassazione n. 5669 del 2004, afferma la natura privatistica dell'atto di conferimento, si ricorda che è espressamente previsto dall'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241 del 1990, come introdotto dalla legge n. 15 del 2005 (intitolata "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa"), che "la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente".

38 Sulla natura giuridica dell'atto di conferimento e i connessi rilievi giurisprudenziali sul riparto di giurisdizione, si rinvia a PENSABENE LIONTI, G: *Il conferimento dell'incarico dirigenziale e il trattamento economico*, cit., 996 ss.

39 Cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. lav., sent., 26 novembre 2008, n. 28274, in *Pluris*.

40 Cass. civ., Sez. Un., 1 ottobre 2003, n. 14625, in *Mass. Giur. It.*, 2003. Tale orientamento è stato confermato dalla successiva giurisprudenza di legittimità; cfr., *ex multis*, Cass. civ., sez. lav., 30 dicembre 2009, n. 27888,

In altri termini, la scelta dell'amministrazione che conferisce l'incarico è (e rimane) discrezionale, potendo anche risolversi nell'attribuzione di un incarico di livello inferiore ovvero nella decisione di non conferire l'incarico, se il dirigente risulta inidoneo oppure se sono "esauriti" gli incarichi conferibili. Nondimeno, se l'amministrazione lascia ingiustificatamente il dirigente privo di incarico ovvero assume una decisione illegittima (attribuendo, ad esempio, all'esterno un incarico che, all'evidenza, avrebbe potuto ricoprire una professionalità interna), lede l'interesse legittimo di diritto privato del dirigente, che diviene impossibilitato ad eseguire la propria prestazione lavorativa nelle medesime condizioni di qualsiasi altro lavoratore subordinato. Sicché, la professionalità dirigenziale trova in tal modo una forma di tutela. Tuttavia, il giudice che accerta l'illegittimità dell'atto di conferimento, non può sostituirsi alla pubblica amministrazione, incontrando gli stessi limiti che trova ogniqualvolta si confronta con l'esercizio di attività discrezionale da parte del datore di lavoro (pubblico o privato)⁴¹, ma disapplica l'atto e condanna l'amministrazione a porne in essere uno nuovo, applicandosi, a vantaggio del soggetto che ha svolto l'incarico, la disciplina di cui all'art. 2126 c.c. per il periodo in cui esso ha avuto esecuzione⁴².

B) L'incarico all'esterno tra accrescimento della professionalità dirigenziale e fidelizzazione del rapporto con l'organo politico.

La legge consente, entro certi limiti percentuali e fornendone esplicita motivazione, il conferimento dell'incarico dirigenziale a soggetti "di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione"⁴³.

Il collegamento con l'esterno costituisce un'arma a doppio taglio nelle mani della pubblica amministrazione.

Da un lato, infatti, attingere all'esterno per instaurare nuovi canali di comunicazione e favorire l'ingresso di nuove competenze nel settore pubblico del lavoro, potrebbe - in un'ottica tipicamente manageriale, affine all'azienda privata - consentire di accrescere la professionalità del personale dirigenziale.

Dall'altro, tale collegamento rischia, però, di fidelizzare eccessivamente il rapporto tra il dirigente incaricato ed il titolare del relativo potere di nomina,

in *Pluris*; Cass. civ., sez. lav., 23 febbraio 2007, n. 4275, *ivi*.

41 Cfr., per esempio, Cass. civ., sez. lav., 27 gennaio 2017, n. 2141, in *Pluris*; Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2016, n. 23100, *ivi*.

42 Al riguardo, si precisa che rimane ferma la possibilità del dirigente rimasto privo di incarico di adire il giudice per chiedere il risarcimento del danno da perdita di *chance*, ove riesca a dimostrare che sarebbe stato destinatario dell'incarico se l'amministrazione avesse esercitato legittimamente il suo (discrezionale) potere di scelta.

43 Cfr. art. 19, co. 6, d.lgs. n. 165 del 2001.

il quale potrebbe facilmente piegarsi ad una logica clientelare nella scelta del soggetto esterno, a scapito delle reali esigenze tecnico-professionali dell'ufficio. Ed, in tal senso, l'"incaricato esterno" avverte ancor di più il condizionamento dell'organo politico, in quanto è consapevole che da questi dipende - praticamente "in toto" - la riconferma dell'incarico⁴⁴.

Secondo un altro ordine di considerazioni, peraltro, un uso improprio dell'istituto in argomento rischia di aggirare la regola costituzionale del concorso pubblico (art. 97, ultimo comma, Cost.), soprattutto in quelle ipotesi in cui viene conferito un incarico a dipendenti esterni ai ruoli dirigenziali, ma appartenenti alla medesima amministrazione, con la finalità di favorire percorsi professionali privilegiati, pur in assenza della qualifica di dirigente⁴⁵.

Queste ragioni, tra le altre, hanno indotto il legislatore ad intervenire più volte anche in quest'ambito delegando il Governo sia a fugare i possibili dubbi sull'ambigua previsione che ricomprende, tra i possibili destinatari dello stesso, anche i dipendenti medesimi dell'amministrazione conferente, sia a ridurre le percentuali di dotazione organica entro cui potere conferire l'incarico all'esterno dei ruoli dirigenziali⁴⁶.

Nondimeno, con riferimento al primo profilo, non sono ancora stati arginati i canali privilegiati di accesso per gli "insiders", in spregio peraltro alla stessa "ratio" dell'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001, che è volta, non già a "promuovere", in via facilitata e temporanea, i dirigenti interni, bensì ad attribuire incarichi specifici

44 Cfr., sul punto, D'ALESSIO, G.: "La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo", *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 3-4, 2006, p. 571.

45 D'ALESSIO, G.: "Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche", *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 3-4, 2005, p. 452 ss.

46 La legge delega n. 15 del 2009, in particolare, incaricava il Governo a tale riduzione. Tuttavia il decreto Brunetta n. 150 del 2009 ha dato attuazione alla delega soltanto parzialmente. Infatti, per un verso, sono stati irrigiditi i presupposti professionali richiesti per il ricorso all'istituto in argomento. Per altro verso, però non ha trovato attuazione quella parte della delega che riguardava la riduzione dei limiti percentuali di dotazione organica entro cui legittimamente conferire incarichi all'esterno. Apprezzabile positivamente è, comunque, la previsione che introduce l'obbligo legale di motivazione degli atti di conferimento dell'incarico all'esterno, poiché rappresenta, in qualche modo, una garanzia per i dirigenti interni al ruolo che aspirano al medesimo incarico conferibile a soggetti esterni, seppure non sia stata espressamente esclusa la possibilità di attribuire l'incarico esterno a dipendenti (non dirigenti) dell'amministrazione conferente. Si precisa che il regime attualmente vigente, a seguito delle modifiche introdotte nel 2009, rendendo più gravoso il conferimento dell'incarico a soggetti esterni al ruolo dirigenziale ed irrigidendo i requisiti professionali, attraverso la previsione secondo la quale deve trattarsi di competenze "non rinvenibili nei ruoli dell'amministrazione", assegna una valenza residuale all'incarico esterno. Sotto questo profilo, invece, la "riforma Madia" (non più entrata in vigore) sembrava fare un passo indietro. Invero, le nuove norme invece che restringere il campo dei possibili candidati, lo avrebbero ampliato a dismisura, attraverso l'espunzione dell'inciso "persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione". Ne derivava che, di fatto, qualsiasi soggetto esterno avrebbe potuto candidarsi per l'attribuzione dell'incarico, a prescindere dall'assenza o meno della specifica professionalità richiesta nei ruoli dell'amministrazione. Sul punto infatti si era pronunciato il Consiglio di Stato che, oltre a rilevare la discrasia con la delega, sottolineava l'irragionevolezza di tale modifica, che avrebbe dato luogo ad una aprioristica riserva di posti a soggetti esterni, senza verificare, previamente, la presenza di adeguate professionalità interne; cfr., al riguardo, PENSABENE LIONTI, G.: *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, cit., pp. 85 ss., spec. pp. 88 e 140.

a personale non appartenente ai ruoli dirigenziali, in quanto soggetti dotati della particolare e comprovata qualificazione professionale richiesta per l'espletamento dell'incarico, e non rinvenibile all'interno dei ruoli dell'amministrazione⁴⁷.

Con riguardo al secondo profilo, non solo la riduzione delle percentuali non è stata ridotta (essendo stato mantenuto il limite del 10% della dotazione organica con riferimento agli incarichi di prima fascia, e dell'8% con riguardo agli incarichi di seconda fascia), ma inoltre tali percentuali sono state persino raddoppiate⁴⁸ ai fini della copertura delle posizioni dirigenziali strettamente funzionali all'attuazione del PNNR⁴⁹.

C) *Lo spoil system tra "dirigenza professionale" e "dirigenza fiduciaria"*.

La professionalità del dirigente è messa a dura prova anche dalle regole sullo *spoil system*; un istituto, di origine anglosassone, che comporta l'automatica cessazione *ex lege* degli incarichi al mutamento della compagine governativa.

Invero, nonostante il conferimento dell'incarico debba avvenire sulla base di valutazioni di carattere oggettivo (tant'è che i relativi criteri di attribuzione dei compiti dirigenziali tengono conto dei risultati conseguiti e delle pregresse vicende professionali del dirigente) e malgrado la positivizzazione della distinzione funzionale tra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa, nel regime dello "spoil system", il rapporto tra politica e vertici dirigenziali è prevalentemente un rapporto di fiducia. Fiducia quest'ultima, che naturalmente non equivale a professionalità nel senso proprio del termine ma che, alla luce della disciplina speciale della dirigenza pubblica, può essere anche intesa quale "specifica idoneità tecnico-professionale del dirigente prescelto ad attuare l'indirizzo politico e con esso gli obiettivi indicati dall'organo di governo"⁵⁰ nell'atto di conferimento dell'incarico. Ancora una volta emerge quindi la natura di *Giano bifronte* del dirigente pubblico che è, al contempo, braccio secolare dell'esecutivo e garante dell'imparzialità e buon andamento della P.A. (artt. 97 -98 Cost.).

Orbene, la pratica d'oltreoceano dello "spoil system", di populistica e jacksoniana memoria, costituisce certamente la massima espressione dell'eterno pendolo tra fiduciarità e imparzialità dell'incarico dirigenziale. Infatti, l'istituto in argomento presuppone un "continuum" tra pubblica amministrazione e organi

47 Tale "riordino", invero, non pare ancora avvenuto. Non avviene con la "riforma Madia". Non avveniva, ancor prima, con la "riforma Brunetta". Ancora una volta, in entrambi i casi, la delega si è rivelata troppo ampia, e l'esercizio della stessa, deludente.

48 Cfr. art. 1, comma 15, d.l. n. 80 del 2021. Si precisa che la durata di tali incarichi è comunque stabilita fino al 2026.

49 Sul punto, cfr. MATTARELLA, G. B.: "I dirigenti esterni e lo sguardo corto", *Giorn. Dir. Amm.*, 4, 2021, 425 ss

50 BOSCATI, A.: *Il dirigente dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 255.

politici elettivi, al fine di assicurare una costante corrispondenza e conseguente distensivo rapporto fiduciario tra classe di governo e dirigenza statale.

La Corte Costituzionale ha svolto un ruolo decisivo nell'interpretazione delle disposizioni sullo "spoils system", pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di molteplici leggi statali e regionali, regolanti tale istituto. Al riguardo, si dà oramai per conosciuto il "climax" ascendente di sentenze in materia: da un iniziale avallo del sistema delle spoglie (sent. n. 233/2006) basato sul presupposto che i connotati "personalistici" della nomina dirigenziale non avrebbero pregiudicato il buon andamento dell'amministrazione, si è passati ad una giurisprudenza costituzionale che, a partire dalle sentenze nn. 103 e 104 del 2007, si è via via consolidata circoscrivendo la legittimità dello "spoils system" soltanto "in apicibus". E, alla luce di tale indirizzo, va letto anche l'art. 19, co. 8, d.lgs. n. 165 del 2001 secondo cui gli incarichi dirigenziali (apicali) cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Dal ricordato orientamento, oramai granitico in giurisprudenza⁵¹, è derivata la significativa distinzione tra "dirigenza fiduciaria" (caratterizzata dalla stretta contiguità tra il dirigente apicale e l'organo politico) e "dirigenza professionale" (che concerne il restante ceto dirigenziale, escluso dallo "spoils system"). Tale distinzione offre una possibile soluzione compositiva al principale aspetto controverso dello "spoils system", la cui operatività, essendo legata ad un automatismo, prescinderebbe da qualsivoglia valutazione circa la professionalità dirigenziale, lasciando il dirigente pubblico in balia dell'arbitrio politico. Al riguardo, sempre attuali appaiono le precisazioni della Corte, secondo cui "dipendenza funzionale non può diventare dipendenza politica"⁵², né si può ammettere che "l'amministrazione si trasformi in un'amministrazione di partiti"⁵³. In tal modo, la distinzione tra politica e amministrazione assurge, indirettamente, a vero e proprio principio di rango costituzionale e caratterizza la professionalizzazione del ceto dirigenziale elaborata dalla dottrina europea che, storicamente, si è posta

51 L'orientamento giurisprudenziale inaugurato nel 2007 ha costituito un punto di svolta nell'interpretazione dello *spoils system* "all'italiana". Com'è noto, infatti, tale indirizzo è stato ripreso dalla Corte in molte altre pronunce successive; cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. 7 maggio 2008, n. 161, in *Giur. It.*, 2008, II, p. 2413; Corte cost., sent., 28 novembre 2008, n. 390, in *Foro amm. C.d.S.*, 2008, p. 2934; Corte Cost., sent., 24 ottobre, 2008, n. 351, in *Foro It.*, 2009, 3, I, 606; Corte cost., sent. 27 gennaio 2010, n. 34, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 5, 524; Corte cost., sent., 24 giugno 2010, n. 224, *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 12, p. 1282; Corte cost., sent., 20 ottobre 2010, n. 304, in *Foro It.*, 2011, 3, I, p. 704, con nota di D'AURIA, "Ancora su nomine fiduciarie dei dirigenti pubblici e garanzie conto lo *spoils system*", pp. 2279 ss.; Corte cost., sent. 22 luglio 2011, n. 228, in *Foro It.*, 2011, II, I, p. 2890; Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 27, in *Foro It.*, 2014, 10, I, p. 2717; Corte cost., sent., 11 febbraio 2016, n. 20, in *Foro It.*, 2016, II, I, p. 3416; nonché cfr. Corte Cost., 22, febbraio, 2019, n. 23, in *Giorn. Dir. Amm.*, 3, 2019, 269 ss., spec. con nota BATTINI, S.: "L'invasione degli apicali: la Corte Costituzionale riabilita lo *spoils system*". Al riguardo si rinvia alle considerazioni già svolte in PENSABENE LIONTI, G: *Il conferimento dell'incarico dirigenziale e il trattamento economico*, cit., p. 1002, spec. p. 1004.

52 Cfr. Corte Cost., sent. 19 marzo 2007, n. 104, considerato in diritto, punto 2.10, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2007, 6, p. 649.

53 *Ibidem*, considerato in diritto, punto 2.8.

sul versante opposto rispetto a quella americana, pur mutuandone l'istituto dello "spoils system"⁵⁴. Eppure, per massimizzare le probabilità che il personale politico controlli l'apparato burocratico secondo il modulo del "party government"⁵⁵, non si è rinunciato allo "spoils system" (né sarebbe possibile rinunciarvi⁵⁶), e neppure ad altre forme di fidelizzazione dei dirigenti all'organo deliberativo a base elettorale, come la temporaneità dell'incarico dirigenziale e il necessario gradimento politico per il suo rinnovo.

Stando così le cose, tuttavia, perché il "party government" possa conservare la sua legittimazione, non basta la previsione di un controllo effettivo dei partiti sulla p.a., ma è necessario garantire l'esecuzione delle concrete direttive politiche, ricorrendo alle conoscenze professionali e all'esperienza tecnica di un ceto dirigenziale istituzionalizzato, la cui "performance" possa essere oggetto di valutazione nonché, eventualmente, di specifica responsabilità.

III. PROFESSIONALITÀ, VALUTAZIONE E RESPONSABILITÀ.

Le norme in materia di valutazione e responsabilità consentono di ancorare la professionalità dirigenziale a criteri oggettivi e misurabili⁵⁷. In particolare, dalla riforma Brunetta in poi, i controlli interni sono stati inquadrati in un "ciclo di

54 Segnatamente, il principio (normativo) di distinzione tra politica e amministrazione – unitamente a quelli dell'imparzialità amministrativa, della neutralità politica dell'apparato burocratico e della natura meramente esecutoria (e non decisionale) dell'azione della pubblica amministrazione – hanno costituito la base del processo di "professionalizzazione" del ceto dirigenziale, che giunse ad espandersi sino agli stessi Stati Uniti, allorché si prese atto degli effetti collaterali dello "spoils system", rivelatosi quasi una "squallida vicenda" volta a minare direttamente le basi della legittimazione del regime democratico, nonché dell'alimentazione del fenomeno di corruttela. Al riguardo, si rinvia a PENSABENE LIONTI, G: *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, cit., pp. 157 ss., nonché alla dottrina e alla giurisprudenza ivi indicate; cfr., in particolare, per un approfondimento sull'origine dello "spoils system" negli Stati Uniti e sulla sua evoluzione (anche ideologica) GOODNOW, F. J.: *Politics and Administration*, Macmillan, New York, 1900; KINGSLEY, J. D.: *Representative Burocracy*, Yellow Springs, Ohio, 1944. Cfr. altresì, WILSON, W.: "The Study of Administration", in *Political Science Quarterly*, 1887, cit. in FREDDI, G: *Burocrazia, democrazia e governabilità*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 64; laddove l'A. riporta la denuncia del Presidente Wilson delle conseguenze disastrose (in termini di spreco e corruzione) che aveva prodotto lo "spoils system" americano proponendo di abbandonare un tale modello dirigenziale, totalmente assoggettato, di fatto, al controllo assorbente del personale elettivo e politicamente designato; aspirando, piuttosto, alla creazione di un apparato amministrativo efficace, ispirato alla burocrazia legale-razionale tedesca, che basava la sua strategia di governo nel carattere politicamente neutrale e di elevata competenza tecnica della dirigenza pubblica.

55 Si allude al modulo di governo fondato sui partiti politici, concepiti come il principale *locus* decisionale, in cui si sviluppano quelle idee e quei principi che costituiscono i prerequisiti cruciali del buon rendimento e della corretta prestazione del sistema politico. I partiti, infatti, svolgono sia funzioni di *input*, di canalizzazione e mobilitazione del consenso, che determinano il reclutamento e l'avvicendamento del personale politico; sia funzioni di *output*, cioè di formulazione ed esecuzione degli indirizzi politici e di controllo dell'attività della pubblica amministrazione, alla quale è demandato il compito di attuarli in concreto. Al riguardo e, in particolare, sulla rappresentatività dei partiti politici e la loro funzione nelle moderne democrazie, cfr., *amplius*, MASSARI, O.: *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 25 ss.

56 In tal senso, cfr. l'intervento di BOSCATI, A. in CLIP – *Conversazioni di Lavoro e Impiego su La professionalità del dirigente pubblico*, tenutosi a Padova il 19 aprile 2023, laddove l'A. parla di "fiducia come garanzia di professionalità", e rinvia nello *spoils system* a livello apicale uno strumento utile per il funzionamento *fluid* della macchina amministrativa.

57 In particolare, dalla riforma Brunetta in poi le direttrici su cui si muovono le relative normative sono essenzialmente le seguenti: a) configurare la valutazione quale strumento (trasparente) di gestione del personale; b) accentuare l'indipendenza dei "controllori"; c) rendere valutabile la professionalità dei

gestione della *performance* che segna il passaggio fondamentale dalla logica dei mezzi a quella del risultato; nel senso che “la produttività è collegata ad un insieme (efficienza, efficacia, economicità e competenze)”⁵⁸ e, pertanto, importa nella valutazione dell’operato della p.a. criteri e concetti tipici della valutazione gestionale del settore privato: obiettivi, misurazione, “standard”, interventi correttivi volti a riconoscere, selettivamente, incentivi ai più meritevoli e responsabilità in caso di demerito. In tal modo, con riferimento specifico alla professionalità dirigenziale, viene collegata la valutazione della “performance” con la gestione del personale. Infatti, mentre, in passato, la valutazione individuale riguardava soltanto il dirigente - rimettendo alla contrattazione collettiva quella del restante personale a fini dell’incentivo della produttività - con la riforma del 2009 si estende la valutazione a tutto il personale ed alla “performance”, sia individuale, che organizzativa. Se ne inferiscono i tratti di specialità che connotano, ancora una volta, la disciplina del dirigente, il quale ricopre una posizione ambivalente: soggetto passivo della misurazione e valutazione della propria “performance” e, al contempo, titolare del potere di valutare l’operato del personale addetto all’ufficio alla cui direzione è preposto. Il dirigente pubblico, cioè, è ad un tempo “controllato” e “controllore”⁵⁹ venendo assoggettato ad un regime specifico di responsabilità per la gestione del personale e degli uffici cui è preposto in caso di “maladministration” e, correlativamente, ad un sistema di valorizzazione del merito e di incentivazione della produttività, da realizzare anche tramite il collegamento del trattamento economico accessorio ai risultati concretamente raggiunti, al fine di incoraggiarne l’impegno sul lavoro.

Inoltre, con il d.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017 (attuativo della legge Madia n. 124 del 2015) sono state introdotte talune novità in materia di valutazione che, pur mantenendo l’assetto definito dalla riforma Brunetta del 2009, mirano ancora al potenziamento della professionalità del dirigente. Tra queste, anzitutto, si ricorda l’attribuzione agli indicatori di “performance” relativi all’ambito organizzativo di un “peso prevalente” nella valutazione complessiva della “performance” individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità. In tal modo, si è voluto – tra l’altro – scongiurare l’ipotesi per la quale il titolare di un ufficio, il cui cattivo funzionamento è stato rilevato in sede di valutazione, possa essere valutato positivamente con riferimento alla sua “performance individuale; adesso misurata, non solo alla luce

dipendenti e (soprattutto) dei dirigenti; d) delineare una nuova conformazione del sistema dei controlli interni.

58 Così, il Doc. ministeriale esplicativo della riforma, *Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 15, ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, istruzioni per l’uso*, in www.riformabrunetta.it

59 In definitiva, la figura del dirigente, sotto tale profilo, acquista la “bivalente connotazione” di dipendente e datore di lavoro, “soggetto valutato” e “soggetto valutatore”; cfr., in tal senso, NICOSIA, G.: “I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?”, in *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 2, 2010, 342 ss.

del “raggiungimento di specifici obiettivi individuali”⁶⁰, ma anche in relazione “ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate”⁶¹. Non a caso, peraltro, la “riforma Madia” introduce il concetto di “comportamenti organizzativi” (tipico del “performance management”, che supera gli angusti confini della mera “competenza professionale” (già richiamata dalla previgente disciplina)⁶². Su questa scia si posto poi anche il nuovo comma l-bis dell’art. 9, d.lgs. n. 150 del 2009, che collega la “performance” individuale dei vertici amministrativi⁶³ agli “obiettivi individuati nella direttiva generale per l’azione amministrativa e la gestione e nel Piano della “performance”, nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale”⁶⁴. In tal modo, la norma mira, verosimilmente, ad ancorare l’incarico apicale agli obiettivi di più alto livello dell’amministrazione, affinché la natura fiduciaria dello stesso non “mitighi”, neppure “in apicibus”, l’esigenza di professionalità e di coordinamento con i programmi organizzativi generali⁶⁵. Inoltre, per coordinare la normativa sulla valutazione con quella sul licenziamento, è stata introdotta la previsione per cui “la valutazione negativa rileva ai fini dell’accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell’irrogazione del licenziamento disciplinare ai sensi dell’art. 55-quater, comma 1, lettera f *quinquies*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”, e cioè, nel caso di licenziamento per scarso rendimento, dovuto a valutazione negativa reiterata per almeno un triennio.

Infine, è stato previsto che il rispetto delle disposizioni inerenti al ciclo della performance costituisce “condicio sine qua non” solo per l’erogazione di premi legati al merito, ma anche per il conferimento degli incarichi dirigenziali, rafforzando ulteriormente il legame tra valutazione della “performance”, risultati e attribuzione dell’incarico.

60 Cfr. art. 9, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 150 del 2009, come modif. dal d.lgs. n. 74 del 2017.

61 Cfr. art. 9, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 150 del 2009, come modif. dal d.lgs. n. 74 del 2017.

62 Mentre, quest’ultima, infatti, si riferisce alle caratteristiche ed esperienze che connotano, in modo peculiare, il singolo individuo, in relazione al ruolo specifico che ricopre; il “comportamento organizzativo”, per converso, concerne l’insieme di azioni valutabili che - seppur poste individualmente - costituiscono il risultato della stretta correlazione tra caratteristiche personali del soggetto valutato e contesto organizzativo in cui questi è inserito e opera; cfr. RUFFINI, R.: “Il sistema di misurazione e valutazione delle performance. Le modifiche al d.lgs. n. 150/2009”, in AA.VV.: *La riforma del pubblico impiego e della valutazione* (a cura di A. BIANCO – A. BOSCATI – R. RUFFINI), Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2017, 163.

63 “Dirigenti titolari degli incarichi di cui all’articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

64 In tal modo, viene esplicitato ciò che il “decreto Brunetta” implicitamente presupponeva (ma che, nei fatti, non ha trovato, spesso, attuazione): il coordinamento degli obiettivi indicati nei contratti individuali dei direttori generali con quelli definiti nel Piano della performance; cfr. D’ALTERIO, E.: “Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni”, *Giorn. Dir. Amm.*, 5, 2017, p. 575.

65 Se, dunque, tradizionalmente, la valutazione della “performance” individuale consiste nell’apprezzamento della prestazione del singolo lavoratore in relazione al ruolo ricoperto, la “riforma Madia” si spinge oltre e, soprattutto ai fini della valutazione dei dipendenti dotati di responsabilità e autonomia (dirigenti, “in primis”), ricomprende nell’ambito della misurazione, ancor prima degli obiettivi individuali, quelli riferiti a livelli predefiniti e indicatori standardizzati di “performance” organizzative; nell’ottica, ben vero, non solo di restituire un certo “feed back” al soggetto valutato (in termini di incremento della retribuzione variabile e premi), ma anche (e soprattutto) di migliorare la professionalità del personale e la qualità tecnica dei servizi erogati, facendo fronte ai bisogni della collettività.

Orbene, l'incidenza sulla professionalità dirigenziale delle modifiche al sistema di misurazione della "performance" operate dalla riforma Madia, induce a soffermarsi, altresì, sulla risposta sanzionatoria predisposta dall'ordinamento in caso di esito negativo della valutazione dei risultati dell'attività dirigenziale. Infatti, in tale fase (eventuale) di addebito della responsabilità dirigenziale viene accertata, di fatto, l'inidoneità del dirigente allo svolgimento delle funzioni attribuitegli con l'incarico. La responsabilità dirigenziale, infatti, non è legata "alla generica osservanza dei doveri d'ufficio o al meticoloso rispetto di regole formali, ma piuttosto al fatto che i risultati complessivi dell'azione dell'ufficio siano più o meno corrispondenti, quantitativamente e qualitativamente, alle ragionevoli attese»⁶⁶. D'altronde, "dove c'è autonomia, dove c'è potere, lì deve esserci responsabilità per l'esercizio di quel potere»⁶⁷, vieppiù ove si consideri che la legge rimette alla dirigenza l'esercizio degli atti gestionali. Ciò è corroborato dalle previsioni contenute nella legge n. 124 del 2015, il cui art. 11, lett. m) rimette alla decretazione delegata la ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità "dell'attività gestionale"; stabilendo, inoltre, l'espressa limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'art. 21, T.U. In tal modo, la "riforma Madia" sembra voler (correttamente) recuperare il significato originario della responsabilità dirigenziale quale responsabilità gestionale, opportunamente distinta da altre forme di responsabilità come quella amministrativo-contabile e disciplinare, e addebitabile al *manager* pubblico soltanto per i risultati della gestione. Tale previsione acquisisce un significato ulteriore alla luce delle norme in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione che - come si vedrà a breve - fanno discendere la responsabilità del dirigente anche dalla violazione di obblighi di legge.

IV. LA PROFESSIONALITÀ DEL DIRIGENTE IN FUNZIONE ANTICORRUTTIVA.

Il percorso di professionalizzazione dirigenziale è stato intrapreso, fin dalle riforme degli anni '90, anche in funzione anticorruptiva. La sequela degli scandali che vedeva protagoniste le amministrazioni pubbliche italiane negli anni '60 del secolo scorso metteva in crisi, infatti, l'idea che il tradizionale sistema amministrativo, gerarchico e centralizzato, potesse fungere da baluardo della compattezza dell'azione di governo. Ben presto, si è compreso che la facciata di un regime improntato alla coerenza e all'unità dell'indirizzo politico, che negava però, di fatto, una specifica professionalità al dirigente nonché qualsivoglia sua competenza

66 Si tratta, come è noto, di una forma di responsabilità oggettiva che "prescinde da un preciso inadempimento quale fatto costitutivo della reazione sanzionatoria" e che è quindi direttamente collegata alla professionalità del dirigente; cfr. RUSCIANO, M: "Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico", *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, n.2, 1998, p. 390.

67 PATRONI GRIFFI, A.: "Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e lotta alla corruzione: alcune riflessioni", *Forum. Quad. cost.*, n. 3, 2016, p. 6.

esterna, celava, in realtà, un sistema deficitario e corrotto. Si è, quindi, profilato, progressivamente, un nuovo ruolo per la p.a. “erogatrice di servizi”, più attenta agli interessi dell’utenza e alla determinazione delle politiche pubbliche, anche al fine di scongiurare casi di malversazione amministrativa. In tale nuova organizzazione della p.a., rivisitata in chiave manageriale, la normativa anticorruzione, pone (direttamente e indirettamente) accanto ai principi di efficienza, economicità ed efficacia, anche la legalità, la moralità e l’etica pubblica quali criteri guida cui deve ispirarsi l’azione amministrativa, e in particolare, quella dirigenziale. Del resto, la corruzione ha un’azione “desertificatrice” perché inaridisce il significato ultimo di una “buona amministrazione” e di una “sana imprenditorialità” degli uffici pubblici. Eppure, almeno fino all’entrata in vigore della “legge Severino” n. 190 del 2012⁶⁸, è mancata una reale politica legislativa di repressione e prevenzione della corruzione, con un conseguente, inevitabile, “pericoloso scollamento tra persone ed istituzioni, tra cittadini e società politica”⁶⁹. Nondimeno, di passi in avanti, negli ultimi anni, sembra essersene fatti, non solo sotto il profilo della verifica da parte dell’ANAC dell’effettiva osservanza dei criteri di trasparenza e prevenzione, ma anche con riferimento a quegli istituti che - certamente meglio che in passato - hanno rafforzato la correlazione intrinseca tra l’etica dell’anticorruzione e l’etica della funzione pubblica⁷⁰ (specialmente se esercitata a livello dirigenziale)⁷¹. In tal senso basti pensare – senza potervi naturalmente dedicare uno specifico approfondimento in questa sede⁷² – alle norme sulla selezione del personale (dirigenziale e non)⁷³, volte ad assicurare il diritto di accesso al posto pubblico secondo il famigerato “merit system”; ai doveri⁷⁴ relativi all’attuazione del Piano di prevenzione della corruzione di cui al codice di comportamento dei dipendenti, la cui violazione può essere fonte di responsabilità disciplinare⁷⁵; alla disciplina

68 Com’è noto, l’art.1, comma 1, di tale legge dà espressa attuazione alla Convenzione ONU di Merida del 2003, che contempla principi generali e misure specifiche espressamente dirette a contrastare fenomeni di corruzione nel pubblico impiego, quali, in particolare: la creazione di organi indipendenti deputati all’applicazione e supervisione delle politiche di prevenzione della corruzione; il rafforzamento dei principi di trasparenza e di valorizzazione del merito nel sistema di assunzione e gestione del personale; l’istituzione di un codice di comportamento per l’onorevole esercizio delle pubbliche funzioni e la correlativa adozione di un sistema sicuro per la segnalazione delle condotte corruttive; l’adozione di strumenti di sensibilizzazione della società civile nella lotta e prevenzione della corruzione.

69 PATRONI GRIFFI, A.: *Il fondamento costituzionale*, cit., p. 9.

70 Essendo la corruzione nel pubblico impiego, anzitutto, foriera di una illegalità diffusa che viola, *in primis*, il dovere costituzionale di fedeltà alla Repubblica; cfr., *amplius*, VENTURA, L.: *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1984.

71 In tal modo, la materia dell’anticorruzione assume una connotazione trasversale, che suscita l’attenzione della dottrina, non più sotto l’esclusiva prospettiva del diritto penale e amministrativo, ma anche e soprattutto del diritto del lavoro.

72 Al riguardo, si rinvia a PENSABENE LIONTI, G: *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, cit., pp. 273 ss.

73 Cfr., in particolare, artt. 35 e 35 bis, T.U., come modificato dall’art. 1, comma 46, L. n. 190 del 2012.

74 Cfr. art. 54, T.U.; d.P.R. n. 62 del 2013.

75 Cfr. d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, di riordino del testo unico del pubblico impiego, che ha esteso, significativamente, il regime della responsabilità disciplinare, tenuto conto anche del principio generale di cui agli artt. 1, comma 14 della “legge Severino” e 54, comma 3, d.lgs n. 165 del 2001, secondo cui costituisce illecito disciplinare la violazione da parte dei dipendenti pubblici delle misure di prevenzione previste dal Piano Nazionale Anticorruzione e dei doveri contenuti nel Codice di comportamento. Infatti,

del “whistleblowing”⁷⁶ da leggere oggi alla luce del d.lgs. n. 24 del 2023 e della direttiva UE 2019/1937; all'introduzione della figura del dirigente responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza di cui al d.lgs. n. 97 del 2016⁷⁷; alle regole sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali⁷⁸, rinvenendo, in particolare, il legislatore uno dei principali rischi degenerativi dell'interferenza politica nell'impiego del dipendente e/o del dirigente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro e predisponendo “ad hoc” la disciplina c.d. “revolving doors” o “pantouflage”⁷⁹.

Finalizzate alla prevenzione della corruzione sono altresì le norme concernenti la rotazione di dirigenti e funzionari, sia in funzione preventiva (“rotazione ordinaria”) che di contrasto successivo al verificarsi di un evento corruttivo (“rotazione straordinaria”)⁸⁰. Peraltro, tali norme svolgono un'importante funzione ai fini del potenziamento della professionalità del personale poiché consentono di accrescere la formazione dei dipendenti, che acquisiscono, in tal modo, competenze professionali trasversali⁸¹.

tra i casi di licenziamento disciplinare previsti dalla legge, rientra proprio la violazione del Codice di comportamento. Tale previsione rappresenta un punto di svolta rispetto alla previgente disciplina, che ricollegava la responsabilità disciplinare alla violazione dei codici soltanto nei casi in cui le norme contenute negli stessi fossero state recepite dalla fonte negoziale, e secondo le forme ivi stabilite. Viene, inoltre, introdotta una specifica responsabilità disciplinare in capo al dirigente che vigila sulla corretta applicazione dei codici, anche nelle vesti di responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Quest'ultimo è responsabile, sul piano disciplinare, per omesso controllo nei casi di “commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato” (art. art. 1, comma 12, L. n. 190 del 2012) o di “ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano” (art. art. 1, comma 14, L. n. 190 del 2012).

76 Cfr. L. n. 179 del 2017 che ha inciso anche sull'art. 54 bis, TU.

77 Cfr., altresì, d.lgs. n. 39 del 2013 e, in particolare, l'art. 15, comma 3, di tale decreto che offre una specifica tutela al dirigente responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza prevedendo che “il provvedimento di revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di responsabile, comunque motivato, è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia della corruzione. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace”.

78 Cfr. d.lgs. n. 39 del 2013 recante “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”. Al riguardo, per un approfondimento, cfr. MERLONI, F.: “La nuova disciplina degli incarichi pubblici”, *Giorn. Dir. Amm.*, n. 8-9, 2013, 806 ss.

79 Cfr. art., 53, comma 16-ter, TU introdotto dalla legge Severino e, successivamente, esteso ad opera del d.lgs. n. 39 del 2013 anche ai titolari di incarichi dirigenziali e di vertice disciplinati dal medesimo decreto.

80 Cfr. art. 16, comma 1, lett. I-quarter, T.U., come introdotto dal d.l. n. 95 del 2012, convertito in L. n. 135 del 2012 che prevede, tra le funzioni dei dirigenti degli uffici dirigenziali generali, quella di disporre, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

81 Cfr. la delibera ANAC 3 agosto 2016, n. 831, Piano Nazionale Anticorruzione 2016, in www.anticorruzione.it, punto 7.2, p. 26, laddove afferma, non solo, che “l'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate”; ma anche che “in generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. In tale direzione va anche l'esperienza del settore privato dove, a fronte di un mondo del lavoro sempre più flessibile e di rapido cambiamento delle competenze richieste, il livello di professionalità si fonda non tanto o, non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future”.

Non è tuttavia bastevole - per quanto meritoria - una lotta alla corruzione basata su una specifica legislazione anticorruzione⁸², né appare - se non in astratto - sufficiente il saltuario richiamo ai principi generali come quello di distinzione tra politica e amministrazione⁸³, seppure quest'ultimo, come si è detto, a partire dalle ricordate sentenze nn. 103 e 104 del 2007 della Consulta, assurge oramai, implicitamente, a principio di rango costituzionale. Occorre, infatti, agire direttamente su ambiti specifici come, appunto, quello della professionalità del dirigente. Invero, se risulta ampiamente corroborato che i dirigenti costituiscono il fulcro della amministrazione di risultati, affinché l'azione amministrativa sia imparziale, prima ancora di introdurre specifiche misure anticorruptive, il legislatore deve creare i presupposti perché possa realmente essere rafforzata la professionalità della classe dirigente, anche ripartendo da una adeguata formazione come - lo si vedrà nel prosieguo - è recentemente avvenuto in Francia. E ciò, ben vero, per la dirimente considerazione che il "primo vero presupposto dell'anticorruzione" è l'esistenza di "una classe dirigente forte, autorevole, culturalmente colta, nelle pubbliche amministrazioni, dove competenza, assunzione di responsabilità, professionalità e merito siano le vere parole d'ordine"⁸⁴.

V. UNO SGUARDO VERSO ALTRI MODELLI DI PROFESSIONALITÀ DIRIGENZIALE: L'“HAUTE FONCTION PUBLIQUE” FRANCESE.

Particolare valenza euristica per l'indagine sulla professionalità dirigenziale assume il modello francese, recentemente riformato con la "ordennance" n. 2021-702 del 2 giugno 2021⁸⁵, che ha inteso modernizzare la "haute fonction publique",

82 Legislazione quest'ultima che non sempre, peraltro, percorre la strada della semplificazione, che rappresenta invece il presupposto imprescindibile affinché la corruzione non attecchisca nella pubblica amministrazione. La p.a., infatti, viene spesso paralizzata da eccessivi formalismi, da norme oscure e poco chiare, e da una indebita sovrapposizione tra "legislazione, amministrazione e giudizio/controllo" (così, D'ORTA, C.: "25 anni di norme che hanno paralizzato la PA. Riconosciamo gli errori e proviamo a rilanciare il nostro paese", *Lav. Pubbl. Amm.*, num. 5-6, 2016, p. 788). Pertanto, accanto alla legalità ed alle regole poste a presidio della trasparenza quali condizioni indefettibili per la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il più efficace strumento di lotta alla corruzione è la semplificazione legislativa e, del resto, lo è sempre stato, come più volte sottolineato da autorevole dottrina; cfr., sul punto, GIANNINI, M.S.: *Rapporto*, cit., p. 715, laddove l'A. sottolinea l'inadeguatezza di una amministrazione inefficiente e costosissima per i cittadini, alla quale avrebbe concorso una "nuvola di leggi e leggine", e avverte altresì l'incertezza, ma anche e soprattutto la "contraddittorietà" delle leggi promulgate in materia, che contribuiscono a dar luogo a fenomeni di corruzione nella p.a.

83 Al riguardo, si ribadisce la tesi dell'interdipendenza per la quale sembra assodato oramai che attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa costituiscono profili consustanziali della funzione di governo. Ciò rileva anche con riferimento alla materia dell'anticorruzione, posto che il rischio di corruzione si annida in entrambe le attività (politica e amministrativa) e non v'è alcun dubbio che se sorge nell'una, si estende inevitabilmente anche nell'altra e viceversa. È "in re ipsa", infatti, che se, ad esempio, la fissazione degli obiettivi è stata oggetto di intese clientelari, il provvedimento gestionale adottato per il raggiungimento degli stessi non può non risentire della pressione corruttiva che ne sta alla base. Allo stesso modo, la pressione corruttiva può provenire dai privati sui dirigenti e funzionari, riflettendosi, indirettamente, sul perseguimento dei programmi politici.

84 PATRONI GRIFFI, A., *Il fondamento costituzionale*, cit., p. 8.

85 L'ordinanza si colloca nell'ambito di un più generale ripensamento della "fonction publique" francese intrapreso nel 2019, anche a valle della nota crisi dei "gilets jaunes" che, tra l'altro, lamentavano l'eccessivo potere attribuito all'alta burocrazia pur a fronte di una scarsa rappresentatività e sensibilità di quest'ultima

partendo dal potenziamento – in chiave manageriale⁸⁶ – della professionalità dei “grands corps”, anche attraverso l'introduzione di nuovi percorsi formativi e di reclutamento.

Peraltro, è noto che le soluzioni elaborate dall'ordinamento francese per regolare la dirigenza pubblica e l'apparato burocratico dell'amministrazione hanno sempre ispirato il nostro legislatore. Al riguardo, basti pensare alla prima organizzazione della p.a. italiana⁸⁷, costruita sul modello accentrato e gerarchico del sistema napoleonico⁸⁸, parzialmente temperato⁸⁹ dal principio costituzionale, di britannica memoria, della responsabilità dei Ministri davanti al Parlamento per la direzione dell'attività amministrativa. Anche l'introduzione, nella seconda metà degli anni cinquanta del secolo scorso, della Scuola Superiore della p.a. (oggi SNA) è avvenuta sulla falsariga della ENA (“École Nationale d'Administration”)⁹⁰, con la finalità di investire sulla formazione dei dipendenti pubblici e accrescerne, di conseguenza, la professionalità⁹¹. Da ultimo, l'ENA è stata soppressa⁹² ad opera della già ricordata riforma francese del 2021 e sostituita dall' “Institut national du

rispetto ai problemi economici e sociali del paese, in spregio alla funzione di service public che dovrebbe caratterizzare l'azione. Segnatamente, l'ordinanza rientra nella rosa di quegli interventi governativi che intendono dare attuazione agli obiettivi di cui all'art. 59, “Loi n. 2019-828 de transformation de la fonction publique” del 6 agosto 2019, con cui il legislatore, tra l'altro, abilitava il Governo francese non solo a rafforzare la fase selettiva del personale nell'impiego pubblico riformando le procedure di assunzione dei “corps” dell'alta burocrazia, ma anche a diversificarne i relativi profili professionali attraverso sia il potenziamento della formazione on the job, sia una maggiore mobilità tra settore pubblico e privato e all'interno della stessa p.a., sulla scia tracciata già nel 2009 dalla “Loi mobilité” n. 2009-972.

- 86 Cfr. Relazione illustrativa della “Ordonnance” n.°2021-702 recante “Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État”.
- 87 Per una ricostruzione del quadro dell'amministrazione italiana che prenda le mosse dalla riforma Cavour, prestando particolare attenzione alle figure dei dirigenti e dei funzionari ed, in generale, all'immagine sociale della burocrazia, cfr., TARADEL, *Gli organici delle carriere direttive delle amministrazioni centrali dello Stato dal 1853 al 1969*, Roma, 1971.
- 88 Si trattava dell'*ancien régime* delle amministrazioni di *puissances*, caratterizzato dal privilegiare una distorta dimensione dell'autorità, rispetto a quella (costituzionalmente garantita) della autonomia e della libertà. Un modello, ben vero, centralizzato, definito con l'Unità d'Italia dalla Legge Cavour del 23 marzo 1853, n. 1483, il cui *ubi consistam* risiedeva essenzialmente nell'idea che l'organizzazione dell'amministrazione pubblica costituisse parte integrante del potere esecutivo e, come tale, spettasse agli organi politici di governo. Conseguentemente, la disciplina dell'impiego pubblico (e quindi del rapporto di lavoro, non solo dei dirigenti, ma di tutti i pubblici dipendenti) era di stampo rigorosamente pubblicistico; cfr., *funditus*, MELIS, G.: *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1963)*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- 89 Malgrado la commistione tra l'assetto centralistico e quello parlamentaristico dell'amministrazione, invero, la gestione amministrativa rimaneva di fatto nella piena disponibilità del governo e, in definitiva, la responsabilità nei confronti degli organi rappresentativi e dell'elettorato ricadeva sui vertici politici, unici titolari del potere direttivo e degli altri poteri connessi alla loro posizione di superiori gerarchici.
- 90 Cfr., per tutti, DE FORGES, J.M.: *L'École nationale d'administration*, Presses universitaires de France, Paris, 1989.
- 91 Seppure privilegiando – contrariamente a quanto accade nelle pp.aa. dei paesi anglosassoni – una formazione di stampo perlopiù teorico e generalista; cfr., al riguardo, BARBETTA, G.: “La selezione e la formazione della dirigenza pubblica in ottica comparata e lo sviluppo delle competenze manageriali”, *Lav. Pubbl. Amm.*, 2013, p. 875.
- 92 Segnatamente, è stata abrogata “la ordonnance n. 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile”.

service public” (INPS)⁹³, a seguito di una manovra che sembra rilevare più sotto il profilo semantico-formale che sul piano sostanziale⁹⁴.

Orbene, pur non essendo questa la sede per passare in rassegna dettagliatamente le novità introdotte dal recente intervento normativo francese⁹⁵, basti qui rilevare che esso ha comportato la soppressione, dal primo gennaio 2023, dei numerosi “emplois, corps et fonctions”⁹⁶ della “haute fonction publique” all’interno dell’“t”, confluentovi anche gli incarichi dirigenziali. Nuova, pertanto, è la nozione di “inquadramento superiore”, poiché non più “organica”, bensì “funzionale”⁹⁷. L’idea è così quella di diversificare i profili professionali dell’alta funzione pubblica, incrementandone la mobilità e la flessibilità e “diluendo” i tradizionali percorsi stabili di carriera, che rimanevano “stagnanti” per lo più all’interno della medesima amministrazione di appartenenza.

Naturalmente, è ancora troppo presto per fare un bilancio sull’istituzione del nuovo “corps des administrateurs de l’État”, ma è già certamente possibile rilevare come esso fondi sulla volontà di rilanciare la professionalità dirigenziale attraverso una riorganizzazione amministrativa maggiormente improntata a canoni aziendalistici. Ciò, in realtà, non costituisce una novità assoluta, né per l’ordinamento italiano (che ha aderito al paradigma del “new public management” ancora prima che in Francia e che, con la riforma Madia, aveva anche proposto la reintroduzione - già avvenuta durante la seconda privatizzazione - del ruolo unico dirigenziale, che però poi non si è più realizzata), né per l’ordinamento francese (che conosce già da tempo modalità alternative all’assunzione “standard” come il c.d. “tour extérieur” o il “pantouflage”, che consentono, rispettivamente, la nomina governativa diretta di personale esterno ai ruoli e il passaggio dal settore pubblico al privato).

Nondimeno, la riforma in argomento restituisce un’ulteriore occasione di riflessione, in una prospettiva comparata, sul tema specifico della professionalità del

93 Sui compiti formativi del nuovo istituto, cfr. artt. 2-5, décret n. 2021-1556.

94 Invero, pur a fronte di talune significative novità introdotte con l’istituzione dell’INPS (come, ad esempio, l’estensione delle materie oggetto di formazione alle cc.dd. *soft skills* e alle specifiche competenze manageriali richieste nel settore privato, nonché il riavvicinamento tra il mondo dell’accademia e della ricerca e le nuove scuole di formazione degli alti funzionari) l’INSP rimane come l’ENA un ente pubblico statale posto sotto il controllo del Primo Ministro, con sede a Strasburgo e con compiti formativi non troppo dissimili da quelli che erano già attribuiti all’ENA, non rinvenendosi in tal senso una reale necessità di sopprimere quest’ultimo istituto, bensì soltanto l’intenzione del legislatore francese di realizzare “un’operazione dalla portata prettamente simbolica”; cfr. MAGLIARI, A.: “La riforma della haute fonction publique in Francia”, *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2023, p. 33.

95 Al riguardo, per un approfondimento, cfr. AUBY, J.B.: “Réflexions sur la réforme de l’encadrement supérieur de l’État”, *Dir. Admin.*, n. 12, 2021, pp. 14 ss.; MAGLIARI, A.: “La riforma”, cit., 26 ss.

96 Si precisa che, in Francia, il rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a. è disciplinato da una serie di decreti che contengono norme di dettaglio per la disciplina dei singoli *emplois* e *corps*, dettando le modalità applicative dello statuto a carattere generale, anche con riferimento al reclutamento e alla progressione di carriera.

97 In tal senso, MAGLIARI, A.: “La riforma”, cit., 34.

dirigente che – in Francia, come in Italia – costituisce il fulcro dell' "amministrazione di risultati", intesa come apparato pubblico posto a servizio della collettività. Infatti, mentre in Francia, l'idea di una innovativa articolazione funzionale ma, per così dire, "disorganica" del personale dirigenziale non sembra porre né la questione della precarizzazione delle relative carriere, né quella della verticalizzazione "ad usum delphini" delle stesse per mano della politica; in Italia, invece, l'"empasse" dell'assenza di un ceto dirigenziale professionale è principalmente dovuto al timore dell'eccessiva ingerenza della politica sull'amministrazione e della difficoltà, a tutt'oggi, di addivenire ad una classe direttiva autonoma.

L'approccio francese, in tal senso, potrebbe rivelarsi utile posto che – pur non rinunciando al "merit system" e all'osservanza delle procedure selettive per l'eguale accesso agli uffici pubblici – sembra introiettare oramai l'idea di una classe dirigente interdipendente alla politica che, non a caso, è composta in larga misura da soggetti provenienti dall'alta burocrazia, in un rapporto di "continuum", nonché di vera e propria "osmosi e interscambiabilità"⁹⁸ tra le componenti governative e parlamentari e i vertici amministrativi. Massimo esempio di ciò è rappresentato dal peculiare percorso di carriera del Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron, che – formatosi presso l'ENA – proviene proprio dalla "haute fonction publique" e, in particolare, da quel "corp" dell' "Inspection générale des Finances", soppresso (insieme ad altri, come quello prefettizio) dalla riforma del 2021 e riunito in seno al nuovo "corps des administrateurs de l'État" di cui al "décret" n. 2021-1550 del primo dicembre 2021⁹⁹.

98 MAGLIARI, A.: "La riforma", cit., p. 28, laddove l'A. osserva che "mentre in Italia si è soliti mettere criticamente in luce l'eccessiva ingerenza della politica rispetto alla sfera dell'alta amministrazione, in Francia si avverte storicamente il problema opposto, risultando la classe politica francese composta in larga misura da soggetti provenienti dai ranghi dell'alta burocrazia, i quali si trovano così a svolgere un ruolo di integrazione, là dove non di vera e propria supplenza, rispetto ai ruoli politici".

99 La disciplina di dettaglio di tale corpo è infatti contenuta nel "Décret n. 2021-1550 du 1^o décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État".

BIBLIOGRAFIA

AA.VV.: *The Study of Public Management in Europe and the US*, (a cura di W. KICKERT), London, 2008.

ABBAMONTE, G.: "Profili costituzionali sul ruolo dell'amministrazione", in AA.VV.: *Democrazia e amministrazione* (a cura di G. MARONGIU.– G. C. DE MARTIN.), Giuffrè, Milano, 1992.

AUBY, J.B.: "Rèflexions sur la réforme de l'encadrement supérieur de l'État", *Dir. Admin.*, n. 12, 2021.

BAGHEOT, W.: *The English Constitution*, Watt, London, 1867, tr. it., *La costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995.

BARBETTA, G.: "La selezione e la formazione della dirigenza pubblica in ottica comparata e lo sviluppo delle competenze manageriali", *Lav. Pubbl. Amm.*, 2013.

BOSCATI, A.: *Il dirigente dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2006.

BOSCATI, A.– MAINARDI, S. - TALAMO, V.: "La responsabilità dirigenziale", (a cura di CARINCI, F. - MAINARDI, S.), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2005.

CASSESE, S.: *Amministrare la Nazione*, Mondadori, Milano, 2022.

CASSESE, S.: "Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia", *Politica e Diritto*, n. 2-3, 1981.

CASSESE, S.: "L'immunità della burocrazia", *Politica del Diritto*, n. 2, 1971.

CASSESE, S. -PELLEW, "Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico", *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1987.

CARUSO, B. -ZAPPALÀ, L.: "La riforma "continua" delle pubbliche amministrazioni: licenziare i nullafacenti o riorganizzare la governance?", *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 1, 2007.

CAVALLO PERIN, R. - GAGLIARDO, B.: "La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati", *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2014.

CLARICH, M.: *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013.

D'ALESSIO, G.: "La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo", *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 3-4, 2006.

D'ALESSIO, G.: "Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche", *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 3-4, 2005.

D'ALTERIO, E.: "Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni", *Giorn. Dir. Amm.*, 5, 2017.

D'ANTONA, M.: "Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini", *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 1, 1998.

DE FIORES, C.: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione"? Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del titolo V", *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2006.

DE FORGES, J.M.: *L'École nationale d'administration*, Presses universitaires de France, Paris, 1989.

D'ORTA, C.: "25 anni di norme che hanno paralizzato la PA. Riconosciamo gli errori e proviamo a rilanciare il nostro paese", *Lav. Pubbl. Amm.*, num. 5-6, 2016.

D'ORTA, C.- DIAMANTI, E.: "Il Pubblico Impiego", (a cura di CASSESE, S. -FRANCHINI, C.): *L'amministrazione pubblica italiana*, IL Mulino, Bologna, 1994.

GERBER, C. F.: *Diritto pubblico*, trad. it., Giuffrè, Milano, 1971.

GIANNINI, M.S.: *Impiego Pubblico (teoria e storia)*, *Enc. Dir.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970.

GIANNINI, M. S.: "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato", *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1982.

GOODNOW, F. J.: *Politics and Administration*, Macmillan, New York, 1900.

KINGSLEY, J. D.: *Representative Burocracy*, Yellow Springs, Ohio, 1944.

MAGLIARI, A.: "La riforma della haute fonction publique in Francia", *Giorn. Dir. Amm.*, 1/2023.

MASSARI, O.: *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

MATTARELLA, G. B.: "I dirigenti esterni e lo sguardo corto", *Giorn. Dir. Amm.*, 4, 2021.

MELIS, G.: "La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione", in *Scienza e Politica*, vol. XXVI, n. 50, 2014.

MELIS, G.: *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1963)*, Il Mulino, Bologna, 1996.

MERLONI, F.: *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2006.

MERLONI, F.: "La nuova disciplina degli incarichi pubblici", *Giorn. Dir. Amm.*, n. 8-9, 2013.

MEZZACAPO, D.: *Dirigenza pubblica e tecniche di tutela*, Jovene, Napoli, 2010.

MEZZACAPO, D.: "L'alta dirigenza statale tra politica e amministrazione (osservazioni sullo «spoil system all'italiana»)", *Arg. dir. lav.*, n. 3, 2003.

NICOSIA, G.: "I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?", in *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 2, 2010.

NIGRO, M.: "L'azione dei pubblici poteri", (a cura di AMATO, G. –BARBERA, A.): *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984.

PATRONI GRIFFI, A.: "Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e lotta alla corruzione: alcune riflessioni", *Forum. Quad. cost.*, n. 3, 2016.

PENSABENE LIONTI, G.: *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2018.

PENSABENE LIONTI, G.: "Il conferimento dell'incarico dirigenziale e il trattamento economico", in AA.VV.: *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, (a cura di A. BOSCATI): Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2021.

PERA, G.: "Professione (libertà di)", *Enc. Dir.*, Giuffrè, Vol. XXXVI, Milano 1987.

PINELLI, C.: "Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del rapporto di lavoro dirigenziale", *Giur. Cost.*, n. 4, 1996.

POLLIT, C.- BOUCKAERTO, G.: *Public Management Reform*, University Press, Oxford, 2011.

ROMAGNOLI, U.: *La legge quadro sul pubblico impiego*, Il Mulino, Bologna, 1986.

RUFFINI, R.: "Il sistema di misurazione e valutazione delle performance. Le modifiche al d.lgs. n. 150/2009", in AA.VV.: *La riforma del pubblico impiego e della valutazione* (a cura di A. BIANCO – A. BOSCATI – R. RUFFINI), Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2017.

RUSCIANO, M.: "Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità "di risultato" del dirigente pubblico", *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, n.2, 1998.

RUSCIANO, M. – TREU, T. (a cura di): *La legge-quadro sul pubblico impiego: commentario della legge 29 marzo 1983, n. 93*, Cedam, Padova, 1985.

SANDULLI, A.: "Governo e amministrazione", *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. XVI, 1966.

VENTURA, L.: *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1984.

WEBER, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922, tr. it. *Economia e società*, 1968.

WILSON, W.: "The Study of Administration", in *Political Science Quarterly*, 1887, cit. in FREDDI, G.: *Burocrazia, democrazia e governabilità*, Giuffrè, Milano, 1989.