



Università degli Studi di Catania
Facoltà di Giurisprudenza

Lorenzo Bordogna

Per una maggiore autonomia dell'alta dirigenza pubblica: una proposta

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 92/2009



Lorenzo Bordogna 2009
Facoltà di Scienze Politiche - Università di Milano
lorenzo.bordogna@unimi.it

ISSN - 1594-817X
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona"
Via Crociferi, 81 – 95124 Catania (Italy)
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145
centrostudidantona@lex.unict.it
www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione

Per una maggiore autonomia dell'alta dirigenza pubblica: una proposta

**Lorenzo Bordogna
Università di Milano**

1. Il problema.....	2
2. I due versanti dell'autonomia dirigenziale	4
3. Una proposta	10
Riferimenti	14

1. Il problema

Fino al rivolgimento in corso, ad opera della legge 15/2009 e dei decreti attuativi in via di approvazione, la riforma della pubblica amministrazione e del lavoro pubblico in Italia, avviata nel 1992-3 e integrata nel 1997-8, si reggeva, come noto, su alcuni pilastri fondamentali. Tra questi: il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa; il rafforzamento dell'autonomia e della responsabilità dirigenziali; la privatizzazione/contrattualizzazione del rapporto di impiego e la riforma delle relazioni sindacali; l'introduzione di tecniche manageriali tipiche del settore privato, anche in materia di gestione delle risorse umane. Un programma che, in vari tratti di fondo, presentava elementi di affinità con l'ormai ben noto approccio del '*new public management*', che ha dominato l'agenda della riforma burocratica nell'ultimo ventennio in diversi paesi industriali avanzati, sostenuto anche da numerose pubblicazioni dell'Oecd, inizialmente con grande entusiasmo (per tutte, Oecd 1995), poi decisamente con maggiori cautele e qualificazioni (Oecd 2005; 2007; per osservazioni in merito Bordogna 2008). Un programma, quello del NPM, ispirato alla *Public Choice* e alle teorie economiche dell'organizzazione (specie la teoria principale/agente), che mirava, per riprendere le parole di Christopher Hood, a rimuovere ogni differenza tra settore pubblico e settore privato dell'economia (Hood 1991 e 1995).

Per quanto riguarda il nostro Paese, in particolare, l'opzione di valorizzare la contrattazione collettiva come metodo principale di regolazione del lavoro pubblico -un'opzione non scontata dopo il disastro della legge quadro del 1983 e il "regime di doppia tutela" da essa introdotto, come lo aveva definito Giugni, pressoché unico in Europa, con il sostanziale "obbligo a contrattare e a contrarre" denunciato da Treu- conosceva un pieno dispiegamento nella cosiddetta seconda privatizzazione, con i provvedimenti del 1997-98 e le successive tornate di contrattazione collettiva. Un pieno dispiegamento del metodo contrattuale che si manifesta almeno in tre aspetti: l'estensione della disciplina privatistica e contrattuale anche ai dirigenti generali ed equiparati delle amministrazioni pubbliche, precedentemente esclusi; l'estensione della regolazione privatistica e, nella prassi, anche contrattuale alle dimensioni della cosiddetta micro o bassa organizzazione, con tendenza a risalire a monte; il potenziamento degli spazi e dell'autonomia della contrattazione di secondo livello, non a caso ridenominata da 'decentrata' a 'integrativa'. Un potenziamento, quest'ultimo, favorito anche dalla norma contenuta in vari contratti nazionali di comparto per il quadriennio 1998-2001 che consente alle

singole amministrazioni, in analogia con quanto avviene nel settore privato, di immettere risorse proprie per il trattamento accessorio del personale, aggiuntive a quelle a ciò destinate dal contratto di livello superiore, purché finalizzate alla attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione degli enti, non sottoposte a particolari vincoli se non l'individuazione della copertura finanziaria nell'ambito delle capacità di bilancio degli enti stessi (Vignocchi 2007; Bordogna 2007).

Questa valorizzazione del metodo contrattuale si abbinava, almeno nelle originarie intenzioni programmatiche, a due elementi strettamente connessi. Da un lato, una riforma in senso meno cogestionale e più 'volontarista' delle relazioni sindacali, che non escludesse la possibilità di una regolamentazione unilaterale delle amministrazioni pubbliche, una volta esaurita senza successo la trattativa (per una sottolineatura recente di questo aspetto, Carinci 2009c, in particolare p. 32)¹. Dall'altro, una maggiore responsabilizzazione del datore di lavoro pubblico (anche) come gestore delle relazioni di lavoro e della contrattazione collettiva. In breve, si sceglieva di privilegiare la regolazione congiunta dei rapporti di lavoro, conferendo grande autonomia alle parti (anche a livello decentrato, dopo la seconda privatizzazione del 1997-98), ma al contempo si intendeva rafforzare il binomio virtuoso autonomia/responsabilità degli attori, sul quale soltanto si fondano gli effetti benefici del metodo negoziale di regolazione degli interessi. Essenziale a tale scopo, come hanno sottolineato i teorici inglesi del pluralismo, è l'esistenza di un genuino contrasto di interessi tra le parti, ed il connesso "rischio che un accettabile compromesso non sia sempre inevitabile o disponibile". Se manca questo contrasto, se il rischio di non raggiungere l'accordo è inesistente "la contrattazione collettiva sarebbe una mistificazione" (Clegg 1975). Non solo, ma il metodo negoziale, invece di produrre effetti virtuosi, permettendo l'aggiustamento libero e volontario degli interessi in campo, rischia di generare comportamenti collusivi tra gli attori, i cui

¹ V. anche Zoppoli (2009c: 241), dove si sottolinea che, nel quadro normativo vigente, "è assolutamente pacifico che, grazie all'*habitat* privatistico, le amministrazioni pubbliche non hanno più alcun obbligo né a trattare né a contrarre", sebbene l'Autore stesso avverta poche righe dopo come questa regola subisca una rilevante attenuazione, in quanto la previsione che "il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi" (d. lgs. 165/2001, art. 45, comma 1) introduce a favore della contrattazione una sorta di riserva di competenza relativamente a questa importante materia. Rusciano (2008: 30), d'altro canto, ricorda come la dimensione del potere unilaterale del dirigente pubblico sia stata "stemperata" nella seconda privatizzazione, grazie all'inglobamento nell'area privatizzata della c.d. micro-organizzazione, e come ciò si possa rimarcare, in particolare, nel passaggio dall'art. 10 del d.lgs. 29/1993, che salvaguardava, in ultima istanza, "l'autonoma determinazione definitiva e la responsabilità dei dirigenti" in materia di gestione dei rapporti di lavoro, all'art. 9 del d.lgs. 165/2001, dove questa clausola è lasciata cadere. V. in proposito anche Carinci 2009a: 9.

costi ricadono inevitabilmente su terze parti non coinvolte nell'accordo – nel caso in questione, utenti dei servizi pubblici, contribuenti e cittadini in senso lato. Perché si produca questo contrasto è essenziale, a sua volta, la presenza di una dirigenza forte e responsabile, portatrice degli interessi dell'amministrazione come tale e direttamente interessata al suo buon andamento, rispettosa ovviamente degli indirizzi del vertice politico ma da questo autonoma nei propri comportamenti gestionali e negoziali, così come autonoma nei confronti della controparte sindacale. E' opportuno sottolineare, per evitare equivoci, che genuino contrasto di interessi non significa conflitto e contrapposizione fini a se stessi, negazione aprioristica della possibilità di accordo e di cooperazione tra le parti, essendo peraltro la cooperazione spesso essenziale per il buon funzionamento delle amministrazioni e la qualità dei servizi offerti. Ma significa che l'accordo deve servire gli interessi di entrambe le parti, quelli dei lavoratori e dei sindacati da un lato, e quelli dell'amministrazione dall'altro, i quali ultimi possono essere fatti valere solo da una dirigenza autorevole, autonoma e responsabile, dal momento che, diversamente dal settore privato, non esiste nella Pubblica amministrazione un datore di lavoro che *naturaliter* conosce e tutela gli interessi della propria organizzazione.

L'esperienza applicativa, come noto, ha dimostrato serie debolezze sul terreno della responsabilizzazione della dirigenza, specie a livello decentrato, con una molteplicità di effetti distorsivi. Nell'ambito delle relazioni sindacali, questi effetti si sono manifestati, tra l'altro, attraverso esiti della contrattazione integrativa e delle dinamiche retributive successive al 1999-2000 molto distanti da quelli del settore privato nello stesso periodo (Dell'Aringa 2007; Vignocchi 2007; Tronti 2006 e 2007, dove però sono segnalati scostamenti attenuati in un più lungo periodo, dai primi anni '90). Ma, essendo la ridefinizione del ruolo della dirigenza una componente cruciale dell'intero disegno riformatore degli anni Novanta, e soprattutto della seconda privatizzazione, le conseguenze negative di questa mancata responsabilizzazione vanno ben al di là dei pur importanti effetti sulla contrattazione decentrata, per coinvolgere il più generale processo di rinnovamento della Pubblica amministrazione come tale.

2. I due versanti dell'autonomia dirigenziale

Non sorprende, quindi, che il tema della dirigenza e della regolazione del ruolo dirigenziale sia quasi costantemente al centro delle riflessioni critiche sull'esperienza applicativa del processo di riforma degli anni Novanta, in particolare della seconda privatizzazione. Una riflessione critica che spesso dall'esperienza applicativa risale allo stesso quadro

normativo, sia pure con toni e accenti diversi e diversi gradi di insoddisfazione da un autore all'altro.

Così, ad esempio, e senza alcuna pretesa di esaustività, in un recente bilancio a dieci anni di distanza dai provvedimenti del 1997-98 (Zoppoli 2008), il tema in questione, nei suoi vari aspetti, ricorre in tutti i tipi di soluzione che, secondo l'Autore, "non hanno funzionato", a causa o di carenze normative all'origine, o di inadeguata applicazione, o infine di mancata attuazione. Tra le prime rientra soprattutto la carente o irrealistica configurazione del ruolo datoriale e organizzatorio/gestionale del dirigente, nel suo rapporto con il vertice politico da un lato, ma anche nella sua veste di controparte sindacale. Tra le soluzioni male applicate, ma bisognose probabilmente anche di correttivi di tipo legislativo, è segnalata la disciplina degli incarichi dirigenziali, sia ai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che ai dirigenti cosiddetti esterni, assunti con contratto a termine e senza selezione pubblica, ed il connesso problema dello *spoils system*. Tra le terze, infine, la valutazione della dirigenza, che non è mai decollata o non ha prodotto gli effetti auspicati -e non solo, a dire il vero, per negligenza dei soggetti coinvolti, ma perché mal disegnata, come suggeriscono altre considerazioni dello stesso Zoppoli (*ivi*, p. 28, e 2009a: 161-2) e come sottolinea con forza, tra altri, Pallini (2009: 136-37).

Analogamente, altri studiosi, in una prospettiva di "manutenzione anche profonda della riforma" stessa, sia pure senza stravolgimenti, sottolineano l'esigenza di mettere al centro di eventuali nuovi interventi regolativi il "funzionamento dell'amministrazione come datore di lavoro" e quindi il tema della dirigenza, "vero cuore pulsante della riforma" (Caruso-Zappalà 2007: 7). Opportunamente le ragioni delle inefficienze a valle, con effetti sull'erogazione dei servizi, vengono individuate in "blocchi e vischiosità nella parte iniziale della catena di funzionamento e comando delle amministrazioni" (p. 8)². In particolare, il mancato decollo del circolo virtuoso che la riforma si proponeva di attivare tra disciplina degli incarichi dirigenziali, procedure di valutazione e responsabilità dei dirigenti viene sì ricondotto a fattori contingenti e a cattive pratiche che questi hanno generato (mancata individuazione degli obiettivi della dirigenza, valutazioni solo formali, non funzionamento dei meccanismi di imputazione della responsabilità dirigenziale e disciplinare, distribuzione a pioggia degli incentivi economici senza controllo dei risultati), ma, pur evitando generalizzazioni e tenendo conto delle diversità delle pubbliche

² Detto con il linguaggio delle teorie economiche dell'organizzazione, nel caso in questione l'eventuale opportunismo degli agenti è un problema derivato, il vero problema essendo la debolezza del principale (Bordogna 2008). Ed è quindi intervenendo su questo punto che si può sperare di ottenere risultati più rilevanti.

amministrazioni, vengono richiamate anche "alcune strutturali opacità dell'attuale quadro normativo", con un focus particolare sui "legami eccessivi, non controllati e non controllabili, tra politica e gestione" (p.8-9).

La ricognizione della recente letteratura sul tema potrebbe ampiamente continuare (oltre ai testi già citati, v., tra altri, D'Alessio 2007, 2008, 2008a, 2008b; D'Alessio, Ferrante, Pioggia 2008; Carinci 2006 e 2009a; Talamo 2007; Treu 2007; da ultimo Bellavista 2009, con ricchi riferimenti).

Ciò che importa sottolineare, tuttavia, è che quasi sempre al centro dell'attenzione viene posto il rapporto tra organo politico e dirigenza amministrativa: è su questo crinale, della tutela dalle interferenze della politica, che viene declinato il problema di come garantire l'autonomia della dirigenza, quale condizione per realizzare i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento delle pubbliche amministrazioni. Una condizione di importanza preminente, che sembra diventare talora quasi condizione esclusiva e in sé sufficiente, non solo necessaria. Di qui il ritorno martellante della discussione sulla questione circa la maggiore o minore adeguatezza della soluzione individuata nella seconda privatizzazione al problema, davvero rilevante, della ambivalenza della figura del dirigente nella pubblica amministrazione, specie dell'alta dirigenza. Una figura caratterizzata da una "insanabile doppiezza", che è insieme datore di lavoro e lavoratore dipendente, collaboratore stretto del politico e garante dell'imparzialità e del buon andamento degli uffici pubblici, "Giano bifronte", "figura bicefala", "soggetto composito", "figura organizzativa scissa a funzione doppia", per ricordare alcune delle qualificazioni più ricorrenti (ad esempio Nicosia 2009: 67; Zoppoli 2009a: 152-3; Esposito 2009: 242; Caruso-Zappalà 2007: 11). La soluzione, come è noto, è basata sulla distinzione tra stabilità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, al quale si accede per pubblico concorso, da un lato, e temporaneità dell'incarico dirigenziale dall'altro, dal quale dipende in realtà lo status e il prestigio professionale del dirigente in questione, ed anche il trattamento economico. Di qui, quindi, la centralità dell'atto di conferimento dell'incarico (con qualche distinzione tra dirigenza apicale e di base; Carinci 2009a: 11), con tre connesse questioni, strettamente interrelate. La questione relativa alla natura giuridica dell'atto in questione. Ovvero, se contratto tra le parti, in cui si definiscono consensualmente oggetto, obiettivi, durata e trattamento economico dell'incarico stesso, con una conseguente, o presunta, responsabilizzazione del dirigente sul raggiungimento degli obiettivi concordati, oppure provvedimento unilaterale che vede il momento negoziale-consensuale limitato al solo

trattamento economico e quindi una minore responsabilizzazione sugli obiettivi. In secondo luogo la questione concernente gli spazi di discrezionalità dell'organo politico in merito al conferimento, rinnovo e revoca dell'incarico stesso, e quindi il tema dello *spoils system*, all'italiana o meno che sia, a regime o *una tantum*. E infine l'assoluta rilevanza, nell'architettura della seconda privatizzazione, della valutazione della dirigenza, come "elemento di chiusura di tutto il sistema" (Talamo 2007: 137), anello indispensabile sia per attivare il circolo virtuoso autonomia/responsabilità, al servizio del principio di buon andamento, sia per porre un argine alla discrezionalità dell'organo politico a tutela dell'autonomia dei dirigenti e dell'imparzialità della loro azione. Una rilevanza che non mette tuttavia il momento della valutazione al riparo da una sorta di situazione schizofrenica, o di dilemma paralizzante, tale per cui se da un lato senza valutazione dei risultati "manca l'essenza stessa della privatizzazione", dall'altro l'esigenza di garantire l'indipendenza del dirigente imporrebbe il rispetto di garanzie procedurali tanto rigide da paralizzare lo stesso processo di valutazione, riportando la situazione al punto da cui si era partiti con il disegno di riforma (Zoppoli 2009a: 154-5). D'altro canto, "senza garanzie procedurali la valutazione finisce dritta dritta nelle mani del politico di turno". In breve, o si privilegia il risultato dell'azione amministrativa, con il rischio di sottomissione del dirigente al politico momentaneamente in carica, o si garantisce formalmente l'indipendenza del dirigente, con il rischio però di rendere più difficile e irrealistica la valutazione del risultato.

Come già osservato, è dunque sul versante del rapporto tra dirigenti e organo politico che in queste ricostruzioni critiche si gioca l'autonomia della dirigenza, ed è questa la dimensione problematica considerata come assolutamente preminente nella contrattualizzazione della dirigenza pubblica. In effetti, questo complesso di rapporti, e le soluzioni individuate per districarne il groviglio, costituiscono uno snodo tanto originale quanto cruciale dell'assetto della seconda privatizzazione, la cui oggettiva importanza è tale da giustificare i fiumi di inchiostro dedicati al tema da giuristi del lavoro e giuristi amministrativi. Con posizioni differenziate tra uno studioso e l'altro non tanto circa i limiti attuativi di questa parte della riforma –sulle difficoltà o addirittura il fallimento in proposito la convergenza è elevata- quanto piuttosto relativamente al giudizio sul grado di realismo della soluzione individuata, sulla sua capacità di garantire un equilibrato bilanciamento tra l'autonomia della dirigenza apicale dall'organo di governo politico e la responsabilità rispetto alla realizzazione degli obiettivi e degli indirizzi da questo dettati (Pallini 2009: 123-4), o viceversa sulla più o meno

radicale inadeguatezza della soluzione normativa in questione³. L'orientamento più apertamente critico in proposito è probabilmente quello espresso da Rusciano, in un articolo peraltro dal titolo quanto mai esplicito ("Contro la *privatizzazione* dell'alta dirigenza"). In esso si pone infatti la domanda se sia "coerente, per garantire una equilibrata relazione orizzontale fra 'politica' e 'amministrazione', vero fulcro della riforma della dirigenza, utilizzare lo strumento contrattuale", avanzando seri dubbi sulla congruenza del mezzo rispetto al fine (Rusciano 2005: 630). Una domanda particolarmente pertinente con riferimento all'alta dirigenza, "datore di lavoro in carne e ossa" che "va spesso visto come controparte degli *altri* dipendenti", per la quale, secondo l'Autore, è difficile negare che "lo spirito dell'*esercizio del potere* prevalga su quello della *prestazione d'opera*, fino ad assorbirlo", tale per cui le garanzie, se mai, andrebbero assicurate alla funzione esercitata, non alla persona che la esercita (*ivi*: 624, enfasi originaria). In tal modo viene del tutto rovesciata l'interpretazione di chi vede nella contrattualizzazione e nella condivisione negoziale degli obiettivi tra dirigenza e organo politico all'atto del conferimento dell'incarico la condizione indispensabile per l'autonomia e la responsabilizzazione dei dirigenti.

Differenze a parte, tuttavia, qui preme sottolineare come non altrettanta attenzione sia in genere riservata all'altra importante componente dell'autonomia dirigenziale implicata dal processo di contrattualizzazione, quella sul versante del rapporto con i sindacati. Questo aspetto resta relativamente in secondo piano, se non del tutto trascurato, rispetto a quella che, probabilmente a ragione, viene considerata la questione principale. Eppure non si tratta di una dimensione irrilevante ai fini della responsabilizzazione e del rafforzamento dell'autorità della dirigenza pubblica, specie di grado più elevato. Tra i due versanti dell'autonomia dirigenziale, quello verso la politica e quello verso i sindacati, c'è un nesso che non sempre viene colto, con poche eccezioni. Secondo Rusciano, ad esempio, se l'incardinamento dell'alto dirigente nella funzione mediante contratto può compromettere la distinzione tra l'interesse generale e gli interessi particolari dei contraenti, con conseguenze sull'imparzialità dell'azione amministrativa, le spinte alla sindacalizzazione dell'alta dirigenza

³ Per sfumature varie, Pallini 2009; Zoppoli 2009a; Caruso-Zappalà 2007; Carinci 2009a, dove si parla, a proposito della distinzione tra rapporto di lavoro e rapporto di incarico, di "soluzione altamente problematica da ogni punto di vista, teorico e pratico" (p.10); fino alle posizioni più critiche di Talamo 2007, dove si suggerisce di eliminare il termine di durata dell'incarico, salvo per una ristretta fascia di posizioni fiduciarie, ricomponendo in tal modo la scissione tra rapporto di lavoro e incarico (p. 145), e di Rusciano 2005, ripreso più ampiamente nel testo.

contrattualizzata potrebbero avere addirittura effetti devastanti sull'assetto politico-istituzionale, data la capacità di esprimere pressioni alle quali nessun politico sarebbe in grado di resistere (Rusciano 2005: 630).

Un segnale di questa capacità di pressione si può forse cogliere anche nella dinamica retributiva dell'alta dirigenza negli anni successivi alla seconda privatizzazione, estremamente più accentuata rispetto a quella della dirigenza di base e alla dinamica generale del pubblico impiego, combinata a sua volta con un notevole aumento della quota variabile della retribuzione rispetto alla componente fissa, sconosciuto nella dirigenza di base. Queste dinamiche sarebbero state rese possibili, secondo alcuni osservatori (Talamo 2007: 139; Torchia 2009: 296-7), dalle norme della seconda privatizzazione che hanno ammesso la contrattazione individuale del trattamento retributivo fondamentale e accessorio per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale, possibilità invece non riconosciuta alla dirigenza di base⁴. Questa divaricazione di esiti potrebbe suggerire che è la combinazione tra elevata sindacalizzazione e possibilità di contrattazione individuale, a partire dai minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva, ad avere effetti dirompenti. Effetti tali da condizionare gli organi politici, ma anche da generare dubbi se per tale strada non passi allo stesso tempo non già l'autonomia ma una dipendenza dell'alta dirigenza dal vertice politico, in un rapporto distorto: forte abbastanza, l'alta dirigenza contrattualizzata e sindacalizzata, per imporre dinamiche retributive molto spinte, ma allo stesso tempo legata a filo doppio al vertice politico, dal quale dipendono in ultima istanza queste dinamiche, oltre a processi di valutazione disattenti o generosi che fanno scattare la retribuzione di risultato in forma generalizzata e ai massimi livelli.

In aggiunta a queste considerazioni, c'è poi da domandarsi quanto la contrattualizzazione delle condizioni di impiego dei dirigenti, e soprattutto degli alti dirigenti, con una regolazione collettiva che vede tra i protagonisti i medesimi soggetti sindacali che rappresentano i loro stessi dipendenti, abbia concorso al mancato funzionamento del modello

⁴ Secondo l'art. 24, comma 2, d.lgs 165/2001, "per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale, ... , con contratto individuale è stabilito il trattamento economico fondamentale, assumendo come parametri di base i valori economici massimi contemplati dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, e sono determinati gli istituti del trattamento economico accessorio collegato al livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione e ai risultati conseguiti nell'attività amministrativa e di gestione, ed i relativi importi". Secondo Torchia (2009: 296), nel decennio 1993-2003 gli stipendi medi dei dirigenti generali sarebbero aumentati di circa il 160%, contro una crescita retributiva della dirigenza di base sostanzialmente in linea con le dinamiche generali del pubblico impiego nello stesso periodo (poco oltre il 40%).

privatistico nel settore pubblico. Una domanda pertinente se è vero, come è stato osservato, che il mancato funzionamento di tale modello si sarebbe verificato non tanto perché esso è incompatibile in linea di principio con il sistema amministrativo pubblico, bensì “perché si è avuta la pretesa di farlo funzionare senza un pezzo fondamentale: una vera dirigenza, preparata, autonoma, autorevole capace, quindi, di atteggiarsi come vera ‘controparte’ nell’innovazione/scontro con il sindacato” (Rusciano 2008: 31). Ma come è possibile, viene da aggiungere, che si sviluppi un tale atteggiamento, una tale capacità di resistere alle pressioni sindacali in una contrattazione collettiva virtuosa, se in certi casi la dirigenza rischia di trovarsi a giocare il ruolo di controparte di se stessa, tanto da dovere prevedere nei contratti collettivi una apposita clausola per impedire che ciò si verifichi?⁵

Per tutte queste ragioni è condivisibile la considerazione che, tra le condizioni di contesto per la creazione di una dirigenza pubblica autorevole, autonoma e responsabilizzata, “rientra anche una definizione corretta dei rapporti fra dirigenza pubblica e organizzazioni sindacali su basi di autonomia reciproca” (Treu 2007: 295).

3. Una proposta

La proposta che viene qui formulata nelle sue linee essenziali è ispirata alle considerazioni sopra svolte. Essa vorrebbe concorrere a creare il contesto per una maggiore autonomia della dirigenza pubblica, specie dell’alta dirigenza, sul versante –forse secondario ma importante– del rapporto con i sindacati. Autonomia intesa a sua volta come condizione indispensabile per un utilizzo virtuoso della contrattazione collettiva quale metodo privilegiato di regolazione del lavoro pubblico. Come tale, la proposta che segue intende restare nel solco principale della riforma del lavoro pubblico avviata nel 1992-93, collocandosi tra le operazioni di manutenzione forse “anche profonda” della riforma, ricordate da Caruso e Zappalà (2007), ma senza stravolgimenti rispetto all’impianto fondamentale, incluso quello della seconda privatizzazione. Semmai, essa si propone come un contributo, sia pure limitato e indiretto, affinché la nota previsione del secondo comma dell’art. 5 del

⁵ V. ad esempio l’art. 11 (*Composizione delle delegazioni*), comma 3, del CCNL 1998-2001 per la dirigenza dell’Area I, che recita: “ Il dirigente che sia componente di una delle rappresentanze sindacali di cui all’art. 10 non può essere soggetto di relazioni sindacali in nome dell’ente per l’area della dirigenza”. Detta clausola è ribadita, con variazioni marginali, nel CCNL 2001-05 sempre per l’Area I, art. 13, comma 3.

d.lgs 165/2001, il richiamo "alle capacità ed ai poteri del privato datore di lavoro" nelle determinazioni inerenti l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro, non continui a restare una mera finzione retorica. La proposta potrebbe poi anche concorrere a rimediare alcuni degli effetti distorti, sopra richiamati, della contrattualizzazione individuale dei trattamenti economici dell'alta dirigenza. Effetti distorti sia per le dinamiche retributive che hanno messo in moto, sia soprattutto con riferimento ad una effettiva autonomia dell'alta dirigenza dagli organi politici, da cui quelle dinamiche dipendono.

La proposta consiste essenzialmente nel superamento della contrattazione collettiva e della contrattazione individuale per la determinazione dei trattamenti economici e di eventuali altri aspetti delle condizioni di impiego dell'alta dirigenza, sostituendola con un meccanismo che non è in senso stretto né regolazione unilaterale da parte del potere politico né contrattazione collettiva. Tale meccanismo si ispira a quello dei cosiddetti *pay review bodies* dell'esperienza britannica, presente già nei primi anni settanta per alcuni gruppi di dipendenti pubblici (ad esempio medici e dentisti del Sistema Sanitario Nazionale), ed esteso a varie altre categorie nei decenni successivi sia sotto i governi conservatori che laburisti, fino ad abbracciare negli anni più recenti oltre il 30 dei dipendenti pubblici inglesi, e forse più (tra cui gli insegnanti delle scuole pubbliche e tutti i dipendenti del servizio sanitario nazionale). Qualche cenno a questa esperienza può essere utile per comprendere il senso della proposta qui formulata, nella consapevolezza ovviamente che nessuna meccanica trasposizione è possibile né auspicabile.

I *pay review bodies* sono organismi di esperti nominati dal governo⁶, uno per ciascun gruppo di dipendenti interessati, che periodicamente forniscono al governo stesso *independent advice* circa la retribuzione ed altri aspetti delle condizioni di impiego del gruppo in questione. Queste raccomandazioni sono espresse in Rapporti, in genere a cadenza annuale, che vengono redatti al termine di un processo che prevede la raccolta ed elaborazione indipendente della documentazione necessaria sulle caratteristiche del mercato del lavoro per le figure interessate, la comparazione con dinamiche di mercato di figure analoghe del settore privato, la predisposizione di studi *ad hoc*, ad esempio

⁶ I Presidenti dei Pay Review Bodies sono nominati dal Primo Ministro, i componenti dal Primo Ministro o dai ministri competenti. Attualmente sono attivi 7 organismi, relativi rispettivamente alle forze armate, ai medici e dentisti, al personale del NHS, al personale delle prigioni, agli insegnanti pubblici, all'alta dirigenza pubblica (*senior civil service*) e (con caratteristiche leggermente diverse) al personale di polizia. Il numero di componenti dei vari organismi varia da un minimo di 2 a d un massimo di 10, rispettivamente per quello del personale di polizia e quello per il *senior civil service*; per gli altri è compreso tra 5 e 9.

sull'inflazione ed il costo della vita, anche con l'ausilio tecnico di esperti del Tesoro, l'ascolto (separatamente) delle 'parti sociali', ovvero dei sindacati dei lavoratori e delle associazioni dei datori di lavoro pubblici interessati, i quali possono anche fornire documenti scritti con dati, evidenza empirica e considerazioni che ritengono opportuno fare presente alla commissione. Al termine di questo processo, come detto, l'organismo redige un *Rapporto* che consegna al governo con le raccomandazioni circa gli incrementi retributivi da riconoscere alle categorie interessate nel periodo successivo (in genere 12 mesi) ed altri aggiustamenti nelle condizioni di impiego. Il governo di norma accoglie queste raccomandazioni, salvo eccezioni molto rare (una proprio nella primavera del 2009; v. *infra*).

L'organismo che qui ci interessa è quello relativo all'alta dirigenza dello Stato, i *Senior Civil Servants* (SCS), circa 4200 alti dirigenti su un totale di circa 500 mila dipendenti del *Civil Service*. Secondo quanto informa l'*Office of Manpower Economics*, questo organismo, con il nome di *Review Body on Top Salaries*, è stato nominato nel Maggio 1971, parzialmente riformato e rinominato come *Review Body on Senior Salaries* (SSRB) nel 1993, con varie modificazioni negli anni dei *terms of reference*, ovvero delle linee-guida a cui deve attenersi, per tenere conto di orientamenti più generali del governo (come ad es. nel 2001, come conseguenza della *Comprehensive Spending Review*) o per adeguarsi a normative europee (ad es. nel 2003), o altre ragioni. Nel formulare le proprie raccomandazioni il *Senior Salaries Review Body* deve attenersi a criteri quali l'esigenza di reclutare, trattenere e motivare il personale qualificato a svolgere compiti differenziati di elevata responsabilità; le variazioni regionali e locali del mercato del lavoro; considerare le politiche governative per il miglioramento dei servizi pubblici e i requisiti dei singoli ministeri per il perseguimento dei rispettivi target; i vincoli dei fondi disponibili per i ministeri; l'obiettivo di inflazione del Governo. Deve anche considerare le differenze nelle condizioni di impiego tra settore pubblico e settore privato, tenendo conto della sicurezza relativa del posto di lavoro e del valore dei benefits non monetari.

Il personale a cui si applicano le raccomandazioni del SSRB riguardano i 40 *Permanent Secretaries* ed il personale delle tre fasce immediatamente inferiori (più una quarta banda, 1A, a cavallo tra la 2 e la 1, che è la fascia più bassa), secondo lo schema seguente: 179 dirigenti nella fascia 3; 755 nella fascia 2; 204 nella 1A e 3007 nella fascia 1. Lo stesso organismo formula raccomandazioni anche per le dinamiche retributive degli Ufficiali Superiori delle Forze Armate, il personale di grado più elevato dell'apparato giudiziario (*The Judiciary*) e, dal 2007, i dirigenti di grado più elevato del Sistema Sanitario Nazionale.

I *Rapporti* non si limitano a raccomandare gli incrementi retributivi in senso stretto⁷, ma includono anche analisi e suggerimenti sulla struttura della retribuzione e sulla consistenza e articolazione degli incentivi. Ad esempio, il *Rapporto* del 2007 segnala che nel 2006 l'ammontare dei *non-consolidated bonus awards*, miranti a compensare il contributo personale agli obiettivi organizzativi, è stato equivalente al 6,5% del monte salari complessivo (con l'obiettivo del governo di portarlo al 10% nel 2008) ed ha interessato circa il 67% dei Senior Civil Servants, contro il 75% dell'anno precedente⁸. Nella medesima direzione, lo stesso *Rapporto* raccomanda per gli anni a venire di rafforzare ulteriormente il legame tra il sistema dei bonus riconosciuti ai *Senior Civil Servants* e la performance della struttura –un'esigenza sottolineata anche di recente dal Normington Report (2009)-, e considera "perverso" che tutti i dipartimenti dispongano della stessa quota di retribuzione da distribuire come bonus ai SCS indipendentemente dalla buona o cattiva performance di un particolare dipartimento in un determinato anno⁹. Raccomandazioni che sono in linea con quelle del Cabinet Office nelle istruzioni da esso elaborate per la gestione della performance dei *Permanent Secretaries* e del *Senior Civil Service* per il 2007/08 e 2008/09, le quali indicano la necessità di un legame più stretto tra obiettivi strategici dei dipartimenti e obiettivi individuali ("*more explicit links between business and individual objectives*"), cui collegare il sistema di bonus annuali, facendo in proposito esplicito riferimento agli obiettivi definiti nei Public Service Agreements nell'ambito della *Comprehensive Spending Review* del 2007¹⁰.

Inutile procedere ad illustrare nel dettaglio l'esperienza inglese. Quanto riportato dovrebbe essere sufficiente ad indicare la pertinenza, e potenziali benefici, di una soluzione analoga (con tutti gli adattamenti del

⁷ La raccomandazione per il periodo con inizio 1 aprile 2009 era di un incremento generale di 2,1%, che il Governo, considerando le difficoltà dell'economia e delle finanze pubbliche, ha però deciso di non accogliere, riducendolo a 1,5%. V. Review Body on Senior Salary, 2009.

⁸ Review Body on Senior Salaries, *Twenty-Ninth Report on Senior Salaries 2007*, Presented to Parliament by the Prime Minister, March 2007, p. 14. Il Rapporto del 2009 raccomanda che per il 2009-10 la proporzione del monte retributivo complessivo dei Permanent Secretaries destinata ai *non-consolidated, performance-related payments* sia pari all'8,6%.

⁹ Review Body on Senior Salaries, *Twenty-Ninth Report on Senior Salaries 2007*, March 2007, p. 28, paragrafi 3.13-3.15.

¹⁰ Cabinet Office, *Performance Management Guidance 2007/08 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service*, March 2007, p. 7-8. Nello stesso contesto, sia detto qui per inciso per segnalare come alcuni problemi non sono solo nostri, vengono sottolineati la scarsa qualità e i gravi ritardi del processo di definizione formale degli obiettivi con i propri collaboratori da parte di molti dirigenti.

caso) dal punto di vista del rafforzamento dell'autonomia della nostra alta dirigenza sia sul versante del rapporto con i sindacati sia su quello del rapporto con i vertici politici. L'esperienza esaminata non esclude spazi per differenziazioni individuali della remunerazione dell'alta dirigenza, ma dentro linee-guida tracciate da questi organismi indipendenti, più limitate nell'entità e non lasciate alla gestione discrezionale e quasi 'in isolamento' della contrattazione individuale tra dirigente interessato e vertice politico.

Quanto alla platea potenzialmente interessata, essa potrebbe riguardare i circa 550 dirigenti di I fascia dei ministeri, della Presidenza del Consiglio e delle agenzie fiscali, con la possibilità di estensione, pur non senza problemi che non è qui possibile considerare, anche all'alta dirigenze del comparto sanità (es. i circa 940 direttori generali) e degli enti locali. Quanto infine alla eventuale collocazione istituzionale di un simile organismo, e delle competenze ad esso attribuite, il problema potrebbe forse essere affrontato nel processo di attuazione della legge 15/2009. Ma, se la proposta qui formulata fosse ritenuta utile, non si tratterebbe dell'unica possibilità.

Riferimenti

- Bassanini F. (2008), "I principi costituzionali e il quadro istituzionale: distinzione tra politica e amministrazione, autonomia e responsabilità della dirigenza", in D'Alessio (a cura di), pp. 31-61
- Bellavista A. (2009), "La figura del datore di lavoro pubblico", Congresso Aidlass, Catania, maggio, pp. 1-74
- Bordogna L. (2007), "La contrattazione collettiva: un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?", in Dell'Aringa, Della Rocca (a cura di), pp. 63-91
- Bordogna L. (2008), "Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations", in *European Journal of Industrial Relations*, 4, pp. 381-400
- Bordogna L. (2008b), "Audizione" del 10.9.08 al Senato della Repubblica, I Commissione Affari Costituzionali, ora in *Arannewsletter*, 4-5, inserto, pp. III-XVII
- Cabinet Office (2007), *Performance Management Guidance 2007/08 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service*, London: March
- Cabinet Office, Senior Civil Service (2009), *HR Practitioners' Guide to SCS Reward, Benefits&Recruitment, Final for 2008/09*, London: March
- Carinci F. (2006), "Di buone intenzioni è lastricata la via dell'inferno", in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, pp.

- Carinci F. (2009a), "Simbologia e realtà di un gemellaggio: il dirigente privato ed il dirigente pubblico privatizzato", in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, pp. 7-16
- Carinci F. (2009b), *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla L. n. 133/2008 alla L.D. n. 15/2009*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 88/2009
- Carinci F. (2009c), "Massimo D'Antona e la 'contrattualizzazione' del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia", in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.31, pp. 25-51
- Caruso B., Zappalà L. (2007), "La riforma 'continua' delle pubbliche amministrazioni: licenziare i nullafacenti o riorganizzare la governance?", in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, pp. 1-24
- D'Alessio G. (2008) (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna: Il Mulino
- D'Alessio G. (2008a), "Introduzione", in D'Alessio (a cura di), pp. 7-30
- D'Alessio G. (2008b), "Audizione" del 10.9.08 al Senato della Repubblica, I Commissione Affari Costituzionali, ora in *Arannewsletter*, 4-5, inserto, pp. XVII-XXVIII
- D'Alessio G., Ferrante A., Pioggia A. (2008), "La disciplina degli incarichi della dirigenza professionale", in D'Alessio (a cura di), pp. 125-157
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (2007) (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Soveria Mannelli: Rubbettino
- Esposito M. (2009), "La responsabilità dirigenziale: il buon andamento dei pubblici uffici tra politica e amministrazione", in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, pp. 241-257
- Hood, C. (1991) "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration* 69, pp. 3-19
- Hood, C. (1995) "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3), pp. 93-109.
- Merloni F. (2008), "Gli incarichi fiduciari", in D'Alessio (a cura di), pp. 117-123
- Mezzacapo D. (2009), "Il conferimento degli incarichi tra autonomia privata e discrezionalità amministrativa", in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, pp. 177-207
- Nicosia G. (2009), "Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la 'buona' amministrazione", in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, pp. 65-109

- Oecd (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in Oecd Countries*, Paris: Oecd
- Oecd (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: Oecd Directorate for Public Governance and Territorial Development
- Oecd (2007), *Governance of Decentralized Pay Setting in Selected Oecd Countries*, Paris: Oecd Working Papers on Public Governance, 3
- Pallini M. (2009), "Sulle tristi sorti del principio di distinzione tra politica e amministrazione nella disciplina della dirigenza pubblica", in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, pp. 111-147
- Review Body on Senior Salaries (2009), *Twenty-Ninth Report on Senior Salaries 2007*, Report No. 66, London: Crown Copyright
- Review Body on Senior Salaries (2009), *Thirty-First Report on Senior Salaries 2009*, Report No. 68, London: Crown Copyright
- Rusciano M. (2005) "Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica", in *Diritti Lavori Mercati*, 3, pp. 621-632
- Rusciano M. (2007), "A margine del Memorandum 'Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche'", in *Diritti Lavori Mercati*, 2, pp. 229-237
- Rusciano M. (2008), "Contrattazione collettiva e relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni", in Tursi A., Periti E. (a cura di), pp. 21-43
- Steering Group on Senior Civil Service (2008), *Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy. Report to the Cabinet Secretary*, London, November (Normington Report)
- Vignocchi C. (2007), "Tre tornate di contrattazione negli enti locali: cosa salvare di un'esperienza controversa", in Dell'Aringa, Della Rocca (a cura di), pp. 33-61
- Talamo V. (2007), "Per una dirigenza pubblica riformata", in Dell'Aringa, Della Rocca (a cura di), pp. 119-166
- Talamo V. (2009), *Pubblico e privato nella legge delega per la riforma del lavoro pubblico*,
- WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 90/2009, poi in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, pp. 468-475
- Torchia L. (2009) (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna: Il Mulino
- Treu T. (2007), "Le relazioni di lavoro nelle pubbliche amministrazioni", in *Lavoro e Diritto*, 2, pp. 285-296
- Tronti L. (2006), *Pubblico e privato nelle retribuzioni*, in www.lavoce.info, 14 dicembre
- Tronti, L. (2007), *Retribuzioni pubbliche, inflazione, produttività*, in www.lavoce.info, 6 febbraio

- Tursi A., Periti E. (a cura di), *Lavoro, cambiamento organizzativo e contrattazione collettiva nelle università*, Bologna: Il Mulino, 2008
- Zoppoli L. (2008), "A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale", in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, p. 1-36
- Zoppoli L. (2008b), "Audizione" del 10.9.08 al Senato della Repubblica, I Commissione Affari Costituzionali, ora in *Arannewsletter*, 4-5, inserto, pp. XXVIII-XXXVIII
- Zoppoli L. (2009a), "La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di 'apprendimento istituzionale'", in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 31, pp. 149-175
- Zoppoli L. (2009b), *La contrattazione collettiva dopo la delega*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 87/2009
- Zoppoli L. (2009c), "Problemi giuridico-istituzionali della riforma del contratto collettivo. A proposito della 'riforma Brunetta'", in Carrieri M.-Nastasi V. (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna: Il Mulino, pp. 231-257